

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

БЕЛОРУССКИЙ Е Ж Е Г О Д Н И К

2017

Сборник обзорных и аналитических
материалов по развитию ситуации
в Республике Беларусь
в 2016 году

Логвінаў
Vilnius 2017

Составители и редакторы сборника:
Анатолий Паньковский, Валерия Костюгова

Научные рецензенты и консультанты:

Олег Манаев (доктор социологии, Независимый институт социально-экономических и политических исследований – НИСЭПИ); **Андрей Вардомацкий** (доктор социологии, лаборатория аксиометрических исследований NOVAK); **Алексей Пикулик** (доктор политических наук, Белорусский институт стратегических исследований – BISS); **Ирина Дунаева** (кандидат философских наук, независимый эксперт); **Ольга Шпарага** (кандидат философских наук, доцент, «Европейский колледж *Liberal Arts* в Беларуси» – ECLAB); **Андрей Казакевич** (доктор политических наук, Институт политических исследований «Палітычная сфера»); **Павел Данейко** (Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр – BEROС); **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, необязательно разделяемые редакцией.

СОДЕРЖАНИЕ

ПИСЬМО РЕДАКЦИИ	7
ГОСУДАРСТВО	
<i>Николай Буров</i> Администрация президента: в ожидании чуда	13
<i>Инна Ромашевская</i> Правительство: экономическая необходимость vs «социалка»	22
<i>Андрей Поротников</i> Национальная оборона: рассчитывать только на себя	31
<i>Андрэй Казакевіч</i> Парламент: змены без наступстваў?	40
<i>Зміцер Кухлей</i> Мясцовыя ўлады: узмацненне прадстаўнічай вертыкалі і эканамічнай адказнасці	49
<i>Дмитрий Брюховецкий</i> Государственные общественные объединения: как вписаться в траекторию?	58

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА*Анатолий Паньковский*

Беларусь — Россия: к ревизии союзничества 67

*Денис Мельянцов*Беларусь — Европейский Союз:
количество не переходит в качество 74*Андрей Фёдоров*Белорусско-американские отношения:
тревожная перспектива на фоне
позитивных сдвигов 83*Ганна Марыя Дынэр*

Польшча і Беларусь: новае адкрыццё? 92

*Олег Богуцкий*Беларусь — Украина:
эпоха «зрелого партнёрства» 101*Андрей Елисеев*Беларусь и развивающиеся страны:
закономерная стагнация 110**ОБЩЕСТВО***Юрий Чаусов*Гражданское общество: от кризиса
к развитию в изменившихся условиях 123*Валерия Костюгова*Политические партии:
развитие под низким потолком 133

Елена Артёменко

СМИ: отсутствие последовательной
медиаполитики в меняющейся
геополитической обстановке 143

Михаил Дорошевич, Марина Соколова

«Цифровая трансформация»:
в какой степени страна к ней готова? 151

Владимир Дунаев

Образовательная политика:
сила прошлых и чужих решений 161

Андрей Лаврухин

Государственная программа
инновационного развития:
возвращение в старую колею 170

Наталля Васілевіч

Рэлігійная сфера:
спакой перад завірухай 179

Андрэй Вітушка

Ахова здароўя: *status quo* вышэй за ўсё 188

Максим Жбанков

Тунейдцы и дауншифтеры:
культура вопреки очевидности 197

Борис Тасман

Спорт: худший олимпийский год 205

Олег Манаев

Общественное мнение:
ощущение нестабильности усиливается 213

<i>Наталья Рябова</i> Исследовательские и аналитические центры	226
---	-----

ЭКОНОМИКА

<i>Дмитрий Крук</i> Макроэкономическая ситуация: увязание в рецессии	239
--	-----

<i>Александр Муха</i> Валютный рынок: стабильность ценой обеднения населения	250
--	-----

<i>Владимир Акулич</i> Рынок труда: в ловушке низкооплачиваемой занятости, безработицы и бедности	259
--	-----

<i>Александр Автушко-Сикорский</i> Энергетический сектор: завершение эры нефтегазовой ренты	272
---	-----

<i>Мария Акулова</i> Иностранные инвестиции: меры по улучшению инвестиционного климата	279
--	-----

<i>Вадим Сехович</i> Реальный сектор: без просвета	288
---	-----

АВТОРЫ	295
---------------	-----

ПИСЬМО РЕДАКЦИИ

Белорусский ежегодник 2017 представляет комплексный анализ положения дел в важнейших сегментах государства и общества за 2016 год. Погружение в рецессию, парламентские выборы, нормализация отношений с Западом при одновременном нарастании противоречий с Россией — основные процессы, определявшие политическую повестку минувшего года. В целом ситуация развивалась в русле базовых тенденций, описанных экспертами в предыдущем выпуске *Ежегодника*, и, следовательно, в коридоре заявленных ими прогнозов.

Во *внутренней политике* принципиальных изменений не происходило. Несмотря на углубление социально-экономического кризиса и связанные с ним заявки либерального крыла правящего класса на ограниченные рыночные реформы, деятельность правительства осуществлялась под знаком отрицания необходимости институциональных преобразований. В социально-экономической политике преобладали консервативные тенденции с выраженным императивом привязки людей к рабочим местам в неэффективном госсекторе.

Отсутствие предложений и действий по выходу из кризиса и реформированию экономики лихорадочно компенсировалось разнообразными контрольно-изымающими мерами (напр. декрет № 3 «О предупреждении социального иждивенчества»), в основе которых лежали идеологически мотивированные распоряжения руководителя государства и его администрации.

Об ограниченных изменениях можно говорить применительно к *парламентским выборам 2016*: политические партии получили в Палате представителей Национального собрания рекордное представительство начиная с 1995 года. Впервые с 2000 года депутатами стали представитель соотв. партийной оппозиции и гражданского общества. Уменьшилось количество представителей вертикали. Кроме того, в отношении власти к оппозиции нарушилась традиционная цикличность: ранее после президентских

выборов власть резко наращивала репрессивные практики против своих оппонентов и поступательно их ослабляла к новому избирательному циклу. В 2016 году эта тенденция не наблюдалась; более того, представители широко понимаемой оппозиции были вновь допущены в госмедиа.

Однако все эти изменения, направленные на презентацию роста политического плюрализма, всё же очень сложно назвать началом политических реформ, поскольку они не были последовательными и по старинке перекрывались изрядным количеством контрмер и ограничителей (включая финальные показатели представительства партий в парламенте, которого недостаточно для осуществления коллективной деятельности).

Прогресс во *внешней политике* Беларуси можно констатировать лишь применительно к отношениям с Евросоюзом, которые находятся в фазе нормализации с 2014 года. В 2016 году отменено большинство санкций в отношении белорусских граждан и компаний, возобновились контакты на высшем уровне, увеличилась финансовая помощь Евросоюза, расширена повестка дня диалога. Прошедшие парламентские выборы не привели к похолоданию в отношениях и даже создали предпосылки к налаживанию межпарламентского сотрудничества.

На фоне улучшения белорусско-европейских отношений внешнеполитическое взаимодействие с развивающимися странами переживало стагнацию, в то время как отношения с ключевым союзником — Российской Федерацией — перешли в фазу кризиса, а по целому ряду важнейших направлений (военное, нефтегазовое, торговое, культурное и политическое взаимодействие) подверглись ревизии.

В *экономике* усилились негативные тенденции, отчётливо проявившиеся уже в 2014—2015 годах. К рецессии (которая приобрела устойчивый характер) и ухудшению финансового положения предприятий добавилось сокращение более чем на 20% поставок российской нефти, обусловленное комплексом политических и экономических разногласий между Минском и Москвой, что явилось одной из главных причин снижения ВВП Беларуси.

Эксперты также констатируют ощутимое снижение социальных стандартов, ухудшение положения домашних хозяйств и рост социальной напряжённости.

Эти и другие тенденции нашли соответствующее отражение в *общественном сознании*. Экономическое самочувствие оставалось нестабильным; отношение к власти стало более критическим, а желание перемен — более выраженным.

Поскольку автоматического выхода из рецессии не произойдёт, в 2017 году эксперты *прогнозируют* её продолжение и, возможно, углубление. Наличные экономические условия — серьёзные предпосылки для осуществления институциональных реформ, относительно которых, впрочем, высказываются весьма осторожные прогнозы, поскольку основой среднесрочного планирования правительства остаётся вера в улучшение региональной экономической конъюнктуры и получение внешних займов.

Одну из важнейших коллизий 2017 года предположительно задаст необходимость согласования возможных экономических преобразований и традиционно консервативной социальной политики, а также необходимость снижения социальной напряжённости в обществе, явно обозначившейся весной 2017 года. Во *внешней политике* Беларусь будет стремиться к сохранению самостоятельности (прежде всего в отношениях с Россией), однако возможность возобновления репрессивных практик против оппонентов режима, равно как и недостаточные дивиденды, которые Минск может извлечь из нормализации отношений с Западом, задают определённые ограничения в этом направлении.

С 2003 года *Белорусский ежегодник* является совместной акцией экспертного сообщества Беларуси по составлению, концептуализации и представлению летописи новейшей истории страны.

В работе над *Белорусским ежегодником 2017* приняли участие независимые аналитики и эксперты, а также специалисты, представляющие различные исследовательские центры, в том числе: Белорусский институт

стратегических исследований (BISS), Белорусский институт реформы и трансформации публичного администрирования (VIPART), Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента, Независимый институт социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр (BEROC), Варшавский исследовательский центр *Eurasian States in Transition* (EAST), Институт международных отношений (Варшава, Польша), Центр социальных и экономических исследований (CASE), Исследовательский центр *eBelarus*, аналитический проект *Belarus Security Blog*, Агентство социальной и политической экспертизы, сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше мнение».

ГОСУДАРСТВО

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА: В ОЖИДАНИИ ЧУДА

Николай Буров

Резюме

В течение 2016 года Администрация президента Республики Беларусь (АП) выступала полем ожесточённой номенклатурной борьбы между той частью истеблишмента, которая не верит в восстановление полноценной финансовой поддержки со стороны России и готова к определённым экономическим преобразованиям, и теми, кто считает, что кризис нужно переждать до восстановления внешнего финансирования (в принципе из любого источника). По мере сокращения ресурсной базы и углубления кризиса белорусской модели высшему руководству страны приходится прилагать всё больше усилий по сохранению текущего курса.

Несмотря на определённые успехи «реформаторов», принятие в июне новой программы социально-экономического развития продемонстрировало их неудачу. Дефицит средств компенсируется за счёт пересмотра социального контракта как с населением, так и с номенклатурой, включая силовой блок. Последнее обстоятельство значительно усиливает риски для системы с точки зрения как эффективности госуправления, так и контроля над политическим процессом. До сих пор АП стремилась «закрывать» проблемы половинчатыми мерами.

Тенденции:

- усложнение задачи балансирования АП между различными номенклатурными группировками в условиях возрастающего дефицита ресурсов;
- дальнейшая депрофессионализация аппарата госуправления;
- увеличение системных рисков ввиду разрушения социального контракта с номенклатурой, включая силовой блок;
- ослабление идеологической вертикали.

Что делать с белорусской моделью: изменить нельзя сохранить?

Многие эксперты предполагали, что в 2016 году Администрация президента (АП) предложит более или менее внятный план по преодолению нарастающего социально-

экономического кризиса. Однако, как и прежде, наблюдалась тенденция «закручивания гаек» в сфере деятельности вертикали и ужесточения социального контракта. Отказ от реформ, жёсткий контроль, депрофессионализация управления в условиях сокращения располагаемой ресурсной базы по-прежнему остаются отличительными чертами деятельности АП.

В рассматриваемый период АП оставалась центром борьбы между условными «рыночниками» и условными «консерваторами». К «рыночникам» относится та часть политического истеблишмента, которая считает решение Кремля о пересмотре формата союзнических отношений, прежде всего в энергетической сфере, окончательным. Словом, Беларусь хотя и состоит в интеграционных объединениях с Россией, в значительной степени выпадает из преференциального режима и должна найти новую модель экономического существования, которая была бы в меньшей степени завязана на российские дотации.

«Консерваторы» же считают, что в силу тесных интеграционных связей между Россией и Беларусью в энергетической политике официальная Москва будет относиться к своему западному партнёру как к части Российской Федерации, сохраняя весь объём дотаций (что вызывает определённое раздражение в Кремле). Как и прежде, АП находилась преимущественно под влиянием «консерваторов», поскольку «реформаторы» не смогли предложить более или менее внятную модель экономических преобразований без политических рисков. В итоге АП откровенно ратовала за политику дальнейшего механического сокращения социального контракта (пропорционально сокращению российских субсидий).

Фактически АП тестирует поступающие из системы госуправления предложения на предмет соответствия или несоответствия курсу, который лишь с огромной натяжкой может быть назван трансформацией белорусской социально-экономической модели. Двадцать шестого января президент провёл совещание по актуальным вопросам развития экономики, на котором в очередной раз заявил о недопустимости смены курса, а также призвал использовать

ресурсы населения¹ для решения текущих экономических проблем. В этом же контексте следует рассматривать обновлённую 26 января 2016 года директиву № 3 от 14 июня 2007 года «Экономия и бережливость — главные факторы экономической безопасности государства»². Текст документа изобилует абстрактными лозунгами, выполнимость которых крайне сомнительна.

Шестнадцатого февраля на совещании о мерах по повышению эффективности социально-экономического комплекса в очередной раз прозвучал тезис об отсутствии кризиса, а значит, и необходимости существенных изменений системы.

Своеобразным воплощением позиции «нет кризиса — нет реформ» явилась принятая на V Всебелорусском народном собрании (ВНС) *Программа социально-экономического развития страны на 2016—2020 годы*. Независимые эксперты отметили её мало реалистичный характер. Однако сам факт того, что собрание проводилось значительно позже президентских выборов,³ свидетельствует, *во-первых*, о серьёзной борьбе внутри политического истеблишмента и выжидательной позиции АП. Можно предположить, что эта позиция диктовалась динамикой мировых цен на сырую нефть (в этот период наметилась тенденция к росту спроса и продолжилось снижение предложения)⁴, а также паузами в переговорах между Россией и ОПЕК.

Во-вторых, проведение ВНС обусловлено, по всей видимости, неготовностью программы социально-экономического развития на следующую пятилетку. Неготовой

¹ По существу, изъятие через инфляцию и снижение доходов имеющихся сбережений.

² «О внесении изменений и дополнений в Директиву Президента Республики Беларусь № 3.» *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 26 Jan. 2016. Web. 07 Mar. 2017. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-26-ot-26-janvarja-2016-g-12976/>.

³ Хотя это нигде не оговорено в законодательстве, ВНС обычно проводятся перед президентскими выборами.

⁴ “Oil price dynamic report.” *Federal Reserve Bank of New York*. 24 Oct. 2016. Web. 07 Mar. 2016. <https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/policy/oil_decomposition/oil-decomp_2016_1024.pdf?la=en>.

она могла оказаться только по одной причине: наряду с явленным публике «охранительным» готовился другой, более реформаторский вариант. В конечном счёте «реформаторы» проиграли, а их негласный символ в истэблিশменте — Кирилл Рудый — отправлен послом в КНР.

Элементы оптимизации

На протяжении всего 2016 года регулярно поднималась тема оптимизации госаппарата. Она обсуждалась 15 марта на совещании по некоторым вопросам социальной и бюджетно-финансовой сфер, в ежегодном послании Национальному собранию 21 апреля, во время Всебелорусского народного собрания в июне и в ходе многих других мероприятий.

Эта «оптимизация», по старой белорусской традиции, не имеет ничего общего с изменением функций или сокращением роли государства в политических, экономических или социальных процессах. Имеются в виду количественные изменения, аналогичные проведённым в 2013 году. Так, АП пыталась пересмотреть роль облисполкомов, считая их дублирующим звеном, то есть провести большие сокращения в облисполкомах, нежели в райисполкомах.

Весной 2016 года просчитывалась возможность осуществить такой эксперимент в Минском облисполкоме (что означало бы определённое сужение властных полномочий председателей облисполкомов). Сам выбор Минского облисполкома явился результатом серьёзной кулуарной борьбы. Речь, в частности, о конфликте между председателем Минского облисполкома Семёном Шапиро и главой АП Александром Косинцем по поводу строительства Китайско-белорусского индустриального парка (КБИП). В феврале 2016 года А. Косинец публично раскритиковал деятельность Минского облисполкома по работе в КБИП, в начале мая директор Парка Андрей Галь был со скандалом уволен со своей должности. Однако Семён Шапиро смог восстановить свои позиции. В целом же идея значительного сокращения штатов облисполкомов в минувшем году не была реализована.

Двадцать третьего февраля вышел указ № 78 «О мерах по повышению эффективности социально-экономического комплекса Республики Беларусь».⁵ За исключением множества невыполнимых поручений (вроде создания 50 тыс. новых рабочих мест), указ предполагал также сокращение численности государственных органов всех уровней. Освободившиеся средства предписывалось направить на повышение зарплат оставшимся чиновникам. Впрочем, данный документ нельзя сравнивать со знаменитым указом № 168 от 12 апреля 2013 года «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также их работников», в котором детально прописывалась новая штатная структура органов государственного управления. Указ № 78 только декларировал такое поручение, не конкретизируя масштаб сокращений.

Нет сомнений, что для такой неконкретности имелась целая серия причин. *Во-первых*, отрицательные последствия оптимизации 2013 года: эффективность госаппарата, как минимум, не повысилась, значимой экономии средств достичь не удалось, последующее нарастание экономического кризиса «съело» всю прибавку и т. д. *Во-вторых*, эффект обострения номенклатурной борьбы: кого, как и насколько сокращать, кому, как и насколько повышать финансирование. *В-третьих*, определённые опасения, что с учётом невысокой эффективности работы белорусского госаппарата дальнейшие сокращения могут вообще привести к параличу органов власти.

В указе № 78 также содержалось требование сокращения «излишних и дублирующих функций». Указ прямо предписывал АП и некоторым другим органам управления внести до 1 июня 2016 года соответствующие предложения (что и было сделано). Однако даже эта ограниченная задача, судя по всему, как и в случае с оптимизацией 2013 года,

⁵ «О мерах по повышению эффективности социально-экономического комплекса Республики Беларусь.» *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 23 Feb. 2016. Web. 07 Mar. 2017. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-78-ot-23-fevralja-2016-g-13157/>.

не была реализована ввиду яростного сопротивления номенклатуры и жёсткой межведомственной борьбы. По крайней мере, по состоянию на начало марта 2017 года, по данному вопросу отсутствует публичная информация (за исключением оптимизации самой АП).

В ходе V ВНС были озвучены предложения по оптимизации госаппарата, сформулированные АП. Внесённые предложения оказались довольно радикальными: сокращение штатов в 1.5–2 раза, резкое омоложение управленческих кадров и повышение престижа госслужбы. Реализация этих предложений означала бы серьёзные потрясения в белорусской номенклатуре. Помимо провозглашаемой экономической составляющей, эти предложения, по видимому, содержали и политическую волю — ослабить позиции номенклатуры в условиях сокращения ресурсной базы, ещё больше усилить её зависимость от АП, повысить управляемость, предупредить возможные проявления неояллыности.

Важность этого политического подтекста возрастает в свете того факта, что оптимизация должна распространиться не только на гражданскую вертикаль, но и на силовой аппарат. О чём А. Лукашенко прямо заявил 28 января на Коллегии МВД, отметив, что данную структуру необходимо оптимизировать, обеспечив тем самым качественный и эффективный состав МВД.

Безусловно, с экономической точки зрения необходимость сокращения (причём резкого) силовых ведомств назрела и перезрела. В ближайшие годы произойдёт скачкообразный рост выходящих на пенсию силовиков, поступивших на службу при А. Лукашенко в условиях раздутых штатов. По сложившейся белорусской традиции, помимо пенсии, они потребуют и «тёплых», необременительных рабочих мест. Повышение пенсионного возраста для данной категории только усугубило проблему — ведь увеличивается выслуга лет (со всеми положенными бонусами, включая и дальнейшее повышение в званиях), а также необходимость увеличить штат силовых органов (сохранить численность низшего и среднего звеньев + «отложенные» пенсионеры). С другой стороны, сокращение

поддержки для силовиков (пусть даже оптимизация будет ограничена только МВД) несёт значительные политические риски для власти.

Однако в 2016 году постепенное снижение расходов на аппарат, включая силовой, всё же началось. В апреле принят указ № 142, который ужесточил условия назначения и выплаты ежемесячного денежного содержания госслужащих, особенно в вопросе назначения пенсий. Подобный же пенсионный удар нанесён и по силовикам — в 2016 году для получения пенсии по возрасту, а также за выслугу лет необходимый срок уплаты взносов в ФСЗН увеличен до 16 лет с последующим запланированным увеличением до 20 лет. Поскольку силовики не уплачивают взносы в ФСЗН, то в 2016 году появились первые «жертвы» данного нововведения. Представляется, однако, что его последствия и масштабы пока ещё не осознаны АП.

В целом, пенсии, уровень оплаты услуг ЖКХ, налог «на тунеядство» и продолжение доминирования госсектора в экономике оставались теми рычагами, с помощью которых АП пыталась выстраивать новый — более жёсткий — социальный контракт с населением и отчасти с элитами.

Кадровые назначения

Кадровые ротации в АП также отражали приверженность описанному выше курсу. Так, знаковым явилось назначение помощника президента Кирилла Рудого послом в КНР, которое многие эксперты восприняли как очевидное поражение «реформаторской» команды. В этой связи следует отметить, что развитие отношения с Китаем курирует АП, а не МИД. Соответственно, К. Рудый, имеющий большой опыт работы в КНР и с китайскими компаниями, отправлен решать важнейшие, с точки зрения АП, задачи по привлечению финансовых ресурсов из Китая.

Однако важнейшим кадровым событием явилась отставка 21 декабря главы АП А. Косинца, его первого заместителя К. Мартынецкого и заместителя, курирующего

идеологию, И. Бузовского⁶. Отставку главы АП предваряли тревожные сигналы, включая проверку его деятельности во главе Витебского облисполкома. Десятого ноября во время доклада А. Косинца президент раскритиковал его за нерешённые кадровые вопросы, медленную реализацию китайских проектов и за то, что идеи с мест не доходят до главы государства.

Тем не менее А. Косинец неплохо справился с организацией парламентских выборов в сентябре 2016 года, хотя, судя по ряду косвенных признаков, АП пришлось долго вкладывать в уши А. Лукашенко идею о прохождении оппозиционных депутатов в парламент. То, что А. Косинца отличал жёсткий стиль руководства, — факт неоспоримый. Безусловно, его консервативная позиция находила поддержку у А. Лукашенко, но радикальные и непродуманные идеи, особенно по части оптимизации (сокращение штатов в 1.5–2 раза), сложные отношения с губернаторами и вертикалью в целом настроили против главы АП значительную часть белорусского истеблишмента. В этих условиях фигура Натальи Кочановой казалась более компромиссной: она менее жёстко работает с номенклатурой, безусловно предана лично А. Лукашенко и при этом должна осуществить непопулярные социальные меры.

Среди других кадровых решений следует отметить традиционную ротацию помощников президента — главных инспекторов по отдельным регионам. Так, в сентябре Николай Корбут переведён с должности помощника — главного инспектора по Минской области просто помощником президента. Куратора лишилась и Гомельская область: А. Турчин назначен руководителем Аппарата Совета министров. В октябре в парламент отправлен помощник по Брестской области Д. Гоборов. В декабре оставшееся вакантным после Гоборова место занял В. Герасимов, а после Корбута — А. Исаченко.

⁶ О причинах увольнения И. Бузовского см.: Гусев, Николай. «Рекогносцировка идеологического фронта.» *Наше мнение*. 05 Jan. 2016. Web. 07 Mar. 2017. <<http://nmnby.eu/news/analytics/6240.html>>.

Заключение

В качестве политического штаба президента АП пытается найти и реализовать сбалансированные решения — обеспечить стабильную деятельность государственной машины, внедрить элементы «реформаторской» программы, взаимодействовать (пусть и опосредованно) с внешними экспертами и гражданским обществом. Однако все эти пути остаются достаточно слабыми и лишь в ограниченной степени последовательными. Механизмы жёсткого, местами «дубового» контроля (напр. так называемый «декрет о тунеядцах»), экономия на людях (путём фактического обмана людей предпенсионного возраста) и ожидание чудесного выхода из кризиса остаются главными характеристиками работы АП.

ПРАВИТЕЛЬСТВО: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ vs «СОЦИАЛКА»

Инна Ромашевская

Резюме

2016-й год явился годом интересных – хоть и ограниченных по сфере охвата – изменений в работе правительства Беларуси, а также усиливающейся реформаторской риторики его руководителей. Социальная политика тем временем становилась всё менее согласованной с планируемыми изменениями. В целом деятельность правительства осуществлялась под знаком преобладания контрреформаторских, консервативных тенденций.

Тенденции:

- нарастание противоречий между реформаторскими инициативами министерств и ведомств «экономического блока» и консервативными установками «социального блока»;
- надежда на улучшение региональной экономической конъюнктуры и получение внешних займов как основа среднесрочного планирования деятельности правительства;
- попытки реформирования практик госуправления и повышения качества кадров на госслужбе, завершившиеся прежними инициативами «оптимизации».

Руководим по-старому

В новый 2016 год Беларусь вошла с новым-старым правительством. По закону прежнее правительство складывает свои полномочия перед избранным президентом страны. Заново избранный в октябре 2015 года президент Александр Лукашенко, однако, взял паузу в назначении нового правительства, чем заставил поволноваться экспертное сообщество. Ведь в разгар обсуждения ключевых реформ назначение премьера, вице-премьера и министров могло бы стать индикатором стратегического плана развития страны. Однако интрига длилась недолго, и накануне нового года все члены Совета министров, за исключением министра торговли, были попросту «переназначены».

Рабочую повестку кабинета наметил Александр Косинец, руководитель Администрации президента: «2016 год будет сложным, поскольку усугубляются процессы,

связанные с международными конфликтами»¹. Впрочем, правительству, по мнению А. Косинца, следует сосредоточиться на решении экономических проблем, тем более что серьёзных просчётов с кадрами в белорусской системе управления нет: «В целом, у нас хорошо подготовленные кадры, им просто необходимо адаптироваться к современным условиям ... и ... занять более активную, бойцовскую позицию для отстаивания интересов своего предприятия или учреждения».

Примером такой «бойцовой позиции» в отстаивании интересов «своего учреждения» в наступившем 2016 году стала вице-премьер, куратор социального блока в правительстве Наталья Кочанова, уже в начале 2017 года назначенная главой Администрации президента. С завидной энергией она бросилась отстаивать тезис о правильности проводимой социальной политики, а в феврале 2017 года сделала несколько громких заявлений по поводу зарплат в бюджетном секторе, сводившихся к тому, что чиновники и работники бюджетных учреждений «должны адекватно понимать ситуацию в стране» и довольствоваться минимальной зарплатой.² Низкие доходы, по мнению вице-премьера, должны компенсироваться энтузиазмом молодых специалистов.

Указ № 78 «О мерах по повышению эффективности социально-экономического комплекса Республики Беларусь», подписанный президентом в феврале, добавил скептицизма относительно настроенности белорусских властей на реформы. Эксперты немедленно окрестили этот документ образцом *wishful thinking*³: президент поставил перед правительством ряд целей, реалистичность выполнения которых оценивалась, мягко говоря, как сомнительная.

¹ «Глава Администрации президента Беларуси: 2016 год будет сложным.» *TUT.by*. 3 Jan. 2016. Web. 21 Mar. 2017. <<https://news.tut.by/politics/479345.html>>.

² «Кочанова: молодой специалист не имеет большую зарплату.» *TUT.by*. 4 Feb. 2016. Web. 21 Mar. 2017. <<https://finance.tut.by/news483459.html>>.

³ Принятие решений на основании желаемого, а не действительного положения вещей.

В кратком изложении основные положения документа выглядят следующим образом: правительству предлагается проводить политику, в результате которой госпредприятия станут прибыльными, экспорт увеличится, себестоимость снизится, цены не будут расти, долговые обязательства будут погашаться вовремя, ежегодно будет создаваться 50 тыс. рабочих мест.⁴ Сам президент, обращаясь в конце февраля к правительству, вместо реформ порекомендовал развивать материальное производство и продавать произведённые в Беларуси продукты.

Постоянно упоминая о социальном характере белорусской экономической модели, не подлежащей реформированию, в середине апреля президент, тем не менее, подписал указ о постепенном повышении пенсионного возраста на три года (до 63 лет у мужчин, до 58 лет у женщин). Несмотря на то что все эксперты указывали на «косметический характер» этой меры, которая не решит проблем с наполнением Фонда социальной защиты населения (ФЗС) и не предоставит гражданам возможность выбора между различными вариантами накопления пенсионных средств, решение принималось без общественного обсуждения и при полном согласии Министерства по труду и социальной защите.

Результатом низкого качества социальной политики явилось нарастание проблем, связанных с реализацией т. н. «декрета о тунеядцах» (декрета № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» от 2 апреля 2015 года). Поскольку основную роль в идентификации потенциальных плательщиков «сбора на тунеядцев» взяли на себя налоговые органы, извещения об уплате сбора получили многие граждане, сведения о доходах которых по разным причинам — зачастую техническим — не поступили в налоговые органы. Нежелание госорганов признать свою ошибку и дать «обратный ход» реализации декрета способствовало нарастанию социальной напряжённости на протяжении I квартала 2017 года.

⁴ «Опубликован указ № 78 “О мерах по повышению эффективности социально-экономического комплекса”.» *БелаПАН*. 23 Feb. 2016. Web. 21 Mar. 2017. <<http://belapan.by/archive/2016/02/23/832136/>>.

Планы на среднесрочную перспективу

Тем временем сторонники реформ в правительстве вышли в публичное пространство. Так, президентский советник по экономике Кирилл Рудый выступил в роли редактора, составителя и одного из авторов монографии *Финансовая диета: реформы государственных финансов Беларуси*⁵, в которой собраны статьи с рекомендациями, как улучшить эффективность использования государственных финансов. Экс-премьер Михаил Мясникович выступил с предложением развивать белорусскую экономику за счёт высокотехнологичных производств.⁶ Будучи премьером, М. Мясникович неоднократно озвучивал такие планы, однако так и не дождался каких-либо шагов в этом направлении. Впрочем, и К. Рудому не довелось наблюдать за судьбой своих рекомендаций лично: спустя *три* месяца после выхода книги он получил назначение на должность посла Беларуси в Китае.

Не встретив одобрения со стороны главы государства в части проведения реформ в экономике, на которых в числе прочего настаивали *два* главных потенциальных кредитора белорусского правительства – МВФ и Евразийский фонд стабилизации и развития, – правительство предалось составлению планов до 2020 года для представления на Всебелорусском народном собрании (ВНС). По плану социально-экономического развития Беларуси на 2016–2020 годы, ВВП страны начнёт расти, экспорт товаров и услуг увеличится. Тот факт, что прогнозы относительно макроэкономических показателей на предыдущий период с 2011 по 2015 годы не осуществились ни по одному из *одиннадцати* пунктов⁷, не слишком смутил разработчиков программы и не подтолкнул правительство к проведению

⁵ Рудый, Кирилл (ред.). *Финансовая диета: реформы государственных финансов Беларуси*. Минск: Звезда, 2016. Print.

⁶ Мясникович, Михаил. *Эволюционные трансформации экономики Беларуси*. Минск: Белорусская наука, 2016. Print.

⁷ «Не выполнен ни один из показателей социально-экономического развития Беларуси за последние пять лет.» *БелаПАН*. 11 Apr. 2016. Web. 21 Mar. 2017. <<http://belapan.by/archive/2016/04/11/839954/>>.

работы над ошибками. Это обстоятельство позволило экспертам говорить о том, что в основе составленных правительством планов лежит надежда на рост цены на нефть (до USD/баррель 65 с 42 на момент публикации программы) и оживление российского рынка для белорусских товаров.

При беглом анализе предполагаемой роли правительства в достижении экономического роста возникает впечатление, что разные части плана написаны разными организациями, обмен идеями между которыми не состоялся. Так, в разделе «Инструменты экономической политики» содержится кочующее из одного правительственного плана в другой намерение «разграничить функции государства как регулятора и собственника». В то же время большая часть остальных разделов содержит указания на то, какие товары и товарные линейки надлежит начать выпускать частным предприятиям, каких показателей в животноводстве следует достигать предприятиям АПК и пр. Несмотря на эти очевидные нестыковки заявленных целей и предполагаемых действий, программа развития не вызвала вопросов у делегатов ВНС и была принята без замечаний.

Определённый оптимизм у экспертов вызвал заявленный новый подход к разработке и финансированию государственных программ. Так, количество госпрограмм на 2016—2020 годы сократилось до 24, связь целей, задач и различных мероприятий программ стала более очевидной, а задачи получили количественные индикаторы выполнения. Также планируется, что финансирование на реализацию программ будет выделяться не на *один* год, как ранее, а на 2—3 года, что позволит планировать и реализовывать мероприятия, рассчитанные на более длительный срок с отложенным результатом.

В сентябре в соответствии с указом президента № 188 от 3 июня 2016 года создано Министерство антимонопольного регулирования и торговли (МАРТ), образованное на фундаменте Министерства торговли. Новое министерство, по замыслу создателей указа, будет отвечать за проведение государственных закупок и следить за ценообразованием с точки зрения недопущения монополий. Эксперты положительно оценили как само создание антимонопольного

органа, так и намерение в перспективе разделить функции контроля и регулирования госзакупок.

В октябре по инициативе Министерства экономики в постановлении Совета министров № 802 были закреплены меры по повышению роли общественно-консультативных советов, а также по повышению прозрачности при разработке нормативно-правовых актов, меняющих условия ведения бизнеса.

Реформируем сами себя

В начале года глава Администрации президента оптимистически оценивал качество кадров в белорусском государственном управлении. Тем не менее в документах, разработанных правительством, появились намёки на изменение подхода в работе с госслужащими. Так, в начале апреля общественности (а чуть ранее – ВНС) была представлена Программа деятельности правительства на 2016–2020 годы.⁸

В числе системных задач в документе упомянуто «повышение качества государственного управления экономикой», которому посвящена отдельная глава программы (№ 14). Повышение качества будет происходить в том числе за счёт «повышения престижа государственной службы, качества подбора государственных служащих и повышения их квалификации». Уже в 2016 году предполагалось создание рабочей группы по отработке системных предложений по проведению административной реформы. Согласно плану, она будет проходить в *два* этапа: (1) осуществление аудита функций госаппарата и определение ключевых показателей его деятельности; (2) пересмотр структуры госорганов и оптимизация численности государственных служащих. Однако в программе не упомянуты функции и задачи структур, не вовлечённых напрямую в управление экономикой, так что осталось непонятным,

⁸ «Программа деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016–2020 годы.» *TUT.by*. 03 Jan. 2016. Web. 21 Mar. 2017. <http://www.government.by/upload/docs/pdp2016_2020.pdf>.

коснётся ли повышение престижа и профессионализма их представителей.

В плане также упоминается, что в перспективе госслужащие (надо полагать, речь снова о тех, кто участвует в управлении экономикой) будут наниматься на конкурсной основе в соответствии с прозрачными процедурами, проходить обучение в Беларуси и за рубежом в бизнес-школах.⁹ Целью всех этих преобразований обозначено создание более эффективного и компактного государственного аппарата к 2020 году.

Как и в прежние годы, красной нитью в риторике главы государства проходила тема ответственности кадров. В упомянутом указе № 78 отдельный пункт посвящён критериям оценки деятельности глав различных государственных органов. Премьер-министра и его первого заместителя предписывается оценивать по результатам обеспечения макроэкономической стабильности и эффективного управления валютным долгом правительства; председателя правления Национального банка — по результатам обеспечения финансовой стабильности, сокращения валютных обязательств Нацбанка, увеличения международных резервных активов; заместителей премьер-министра, министра иностранных дел — по росту и диверсификации экспорта; руководителей республиканских органов государственного управления — по объёму привлечённых прямых иностранных инвестиций в отрасль, рациональному импортозамещению; руководителей государственных предприятий — по показателю чистой прибыли и сокращению себестоимости производимых товаров (работ, услуг), *etc.*

В мае первый вице-премьер Василий Матюшевский заявил, что правительство готовит предложения по реформированию работы госаппарата, которые должны быть переданы главе государства до 1 июня. По словам В. Матюшевского, эти предложения должны лечь в основу положений, выносимых на обсуждение на ВНС.

⁹ Почему госслужащие должны проходить обучение в бизнес-школах, а не в образовательных учреждениях, специально созданных для подготовки госслужащих — в первую очередь специально для этой цели существующей Академии управления, в программе не поясняется.

В частности, речь шла о подходах, «связанных с глубокой модернизацией функций правительства, с повышением его эффективности, с повышением качества оказываемых госуслуг». Эти предложения правительства вошли в программу социально-экономического развития страны на период 2016–2020 годов, принятую на Всебелорусском народном собрании.

Однако после принятия программы в риторике официальных лиц и в официальных СМИ заметно снизился уровень обсуждения реформирования работы госаппарата и повышения качества кадров. Лишь в конце 2016 года эта тема вновь стала актуальной после встречи главы государства с руководителем президентской администрации Александром Косинцем. Причём в этом обсуждении кадровых вопросов не упоминались разнообразные предложения, содержащиеся в стратегических планах правительства. Обсуждение традиционно вернулось к инициативам более чем *трёхлетней* давности — к «оптимизации», т. е. сокращению госаппарата, но таким образом, чтобы все попавшие под сокращение госслужащие были трудоустроены.¹⁰

Наряду с этими разнонаправленными инициативами в сфере кадровой политики, в 2016 году начали реализовываться несколько международных программ, связанных с повышением эффективности государственного управления в Беларуси. Так, ожидается, что в совместной с Всемирным банком программе Министерство финансов модернизирует систему бюджетирования, повысит прозрачность бюджетных процессов и создаст информационную систему управления государственными финансами.

В мае стартовала программа «Развитие инклюзивного местного управления в Республике Беларусь», финансируемая датским фондом DANIDA, который управляется Министерством иностранных дел этой страны. Проект реализуется ПРООН в Беларуси совместно с Академией управления, Администрацией президента и Национальным центром законодательства и правовых исследований

¹⁰ См. статью Николая Бурова *Администрация президента: в ожидании чуда* в наст. сб.

Республики Беларусь. Целью проекта является вовлечение граждан в процесс принятия решений на местном уровне.

Заключение

В 2016 году начали нарастать противоречия между экономической и социальной политикой, проводимой белорусским правительством. Если экономический блок правительства осторожно провозглашает идеи либерализации экономической сферы, содействия бизнесу и эффективному распределению государственных финансов, то Министерство труда и социальной защиты всё больше «окапывается» в проведении консервативной политики, направленной на привязку людей к рабочим местам в неэффективном госсекторе. Можно предположить, что в будущем году это противостояние усилится. Без создания эффективной и всеохватывающей системы социальной защиты, способной смягчить последствия структурных преобразований экономики и создать базу для качественного рынка труда, эффекты «ловушки бедности» будут охватывать всё больше районов страны.

Рост социальной напряжённости в начале 2017 года во многом явился результатом непрозрачности и иррациональности принятия государственных решений, в основе которых лежат идеологически мотивированные распоряжения руководителя государства и его администрации.

В 2017 году основными задачами правительства станут: (1) согласование экономических преобразований и социальной политики, способствующей более эффективному перераспределению рабочей силы в стране и защите уязвимых слоёв населения; (2) снижение социальной напряжённости в обществе через диалог и повышение прозрачности принятия государственных решений; (3) реорганизация работы госаппарата с целью снижения вмешательства в экономику и повышения качества государственного управления.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА: РАССЧИТЫВАТЬ ТОЛЬКО НА СЕБЯ

Андрей Поротников

Резюме

В 2016 году сфера безопасности развивалась на фоне утраты Беларусью статуса эксклюзивного партнёра России в политико-экономической сфере. Опора на собственные силы – основная установка руководства страны, дополнительно усиленная тем, что отношения с Западом в сфере обороны имели вспомогательный характер для официального Минска. В новых условиях армия наделяется дополнительными функциями, связанными с обеспечением также и внутренней безопасности. Это является следствием принятия политическим руководством страны «гибридной войны» в качестве реальной угрозы.

Экономический кризис признан долговременным фактором, в связи с чем проявилась насущная необходимость в оптимизации бюджетных расходов. Национальный военно-промышленный комплекс (ВПК) развивался в целом успешно, но обозначилась тенденция на ограничение его самостоятельности в части поставок на внутренний рынок.

Тенденции:

- повышение роли армии в обеспечении внутренней безопасности;
- признание наличия угрозы возникновения (инспирирования извне) при определённых обстоятельствах внутреннего вооружённого конфликта;
- ориентация силового блока страны на решение новых масштабных задач в условиях ограниченности ресурсов;
- попытки активизации диалога по вопросам безопасности с Западом.

Новая Военная доктрина

Двадцатого июля 2016 года Александр Лукашенко утвердил окончательный вариант новой *Военной доктрины* Беларуси. Документ значительно повышает статус армии в системе силовых органов страны, базируется на выводах системного анализа военно-политической обстановки и призван предотвращать угрозы «цветных революций» и провокации внутренних вооружённых конфликтов.

В стремлении избежать негативных оценок со стороны внешних игроков, авторы документа постарались поль-

зоваться нейтральными формулировками. Тем не менее новая Военная доктрина вызвала критику со стороны Армении (за которой может стоять Россия). Замминистра иностранных дел Беларуси Валентин Рыбаков, реагируя на армянскую позицию, дал понять, что приоритетом белорусского руководства является защита в первую очередь собственных интересов.¹

Армия реагирует на «гибридные» вызовы

2016-й год примечателен масштабными мероприятиями по проверке боевой подготовки армии. Эти мероприятия дают представление об угрозах, рассматриваемых политическим руководством страны в качестве реальных.

В январе состоялась комплексная проверка Вооружённых сил (ВС), в ходе которой отрабатывались задачи усиления охраны границы армейскими подразделениями совместно с пограничниками и Внутренними войсками (ВВ) МВД² — в том числе на необорудованных участках границы (в настоящее время таковыми является российское направление). Проверка имела целью отработать отражение ограниченной агрессии со стороны соседнего государства, происходящей на фоне внутренней дестабилизации ситуации в Беларуси.

Пятнадцатого марта стартовала вторая проверка боеготовности армии. Среди прочего апробировались «современные взгляды на противодействие гибридным вызовам, рискам и угрозам»³ и новые алгоритмы в системе управления.

¹ «Стенограмма подхода к прессе заместителя министра иностранных дел Беларуси В. Рыбакова в рамках международной конференции “Осмысление безопасности Беларуси”.» *МИД Беларуси*. 05 May. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <http://mfa.gov.by/press/news_mfa/a42cb97e04380bf6.html>.

² «Сообщение пресс-службы Министерства обороны.» *Во славу Родины*. 19 Jan. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<http://vsr.mil.by/2016/01/19/press-sluzhba-ministerstva-oborony-175/>>.

³ «В ВС Беларуси началась масштабная проверка боеготовности.» *Беларусь сегодня*. 15 Mar. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<https://www.sb.by/articles/v-vooruzhennykh-silakh-belarusi-nachalas-vtoraya-masshtabnaya-proverka-boegotovnosti.html>>.

В сентябре состоялось командно-штабное учение (КШУ) «Управление группировкой Вооружённых сил, других войск и воинских формирований в ходе специальной операции по стабилизации обстановки в отдельных кризисных районах государства» с вовлечением практически всех силовых ведомств Беларуси. Основные задачи, которые отрабатывались в ходе КШУ:

- развёртывание центров управления практически всех силовых ведомств и координация их действий Генеральным штабом;
- формирование межведомственных группировок различных силовых ведомств;
- охрана центров военного управления и важных транспортных и экономических объектов на фоне протеста местного населения и содействия противнику со стороны сотрудников охраняемого объекта⁴;
- организация развёртывания системы связи, беспрецедентной по ёмкости и по площади охвата, испытание новых средств связи, в т. ч. системы спутниковой связи «Белинтерсат»;
- ведение непрерывной разведки местности и радиоэфира;
- пресечение попыток нарушения госграницы на суше и в воздушном пространстве;
- защита от ударов с воздуха;
- специальные действия, в том числе в условиях городской застройки с применением артиллерии по населённым пунктам с задачей минимизации ущерба инфраструктуре и мирному населению;
- организация перемещения значительных масс гражданского населения в ходе проведения совместной операции армии и МВД по блокированию условного населённого пункта, занятого незаконными вооружёнными формированиями, и его последующей зачистке⁵.

⁴ «Охрана важного объекта – комплексная задача.» *Во славу Родины*. 20 Sep. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<http://vsr.mil.by/2016/09/20/oxrana-vazhnogo-obekta-kompleksnaya-zadacha/>>.

⁵ «Любые задачи по плечу.» *Во славу Родины*. 21 Sep. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<http://vsr.mil.by/2016/09/21/lyubye-zadachi-po-plechu/>>.

Все *три* вышеуказанных мероприятия учитывали опыт конфликтов последних лет. Сентябрьское КШУ зафиксировало изменение роли ВС в свете вновь принятой Военной доктрины: теперь армия отвечает за решение гораздо более широкого круга задач, нежели просто защита страны от внешней агрессии, и выступает координатором всей системы национальной безопасности и обороны в кризисной ситуации.

Приспосабливаясь к новым реалиям

Беларуское руководство не рассчитывает на существенное улучшение ситуации с государственными финансами в ближайшие годы, в связи с чем предпринимает шаги по адаптации системы национальной обороны к жизнедеятельности в условиях жёстких бюджетных ограничений.

В конце 2016 года в Беларуси началось реформирование системы подготовки военных кадров.⁶ Направления трансформации: упор на практическую подготовку будущих офицеров; привлечение в качестве преподавательских кадров в военные учебные заведения офицеров-практиков вместо теоретиков; сокращение сроков обучения отдельным специальностям. Шестого декабря Александр Лукашенко назначил генерал-майора В. Лисовского начальником Военной академии Беларуси, ранее руководившего реорганизацией учебного процесса в Минском суворовском военном училище.

Корректировке подверглась и система территориальной обороны. На февральском сборе по территориальной обороне Беларуси заявлено о сокращении прежде озвученной (120 тыс.) численности территориальных войск с учётом демографических возможностей. Президент говорил об отработке взаимодействия армии, внутренних войск, пограничников, милиции и территориальных войск, а также

⁶ «Лукашенко поручил усовершенствовать систему подготовки военных кадров.» *БелТА*. 19 Oct. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-poruchil-usovershenstvovat-sistemu-podgotovki-voennyh-kadrov-215278-2016/>>.

о необходимости мобилизационной составляющей во всех силовых структурах.⁷

В мае учения по территориальной обороне прошли на территории Лунинецкого и Ганцевичского районов Брестской области, а в июне КШУ с участием сил территориальной обороны охватило *шесть* районов Гродненской области. Учение имело межведомственный характер. В нём приняли участие силы Минобороны, МВД, Госпогранкомитета, КГБ и МЧС. Впервые задействовано подразделение ВВ МВД, укомплектованное военными, призванными из запаса.

Медленное продвижение на Запад

Официальный Минск стремится развивать сотрудничество со странами Запада, которые озабочены состоянием безопасности в Восточной Европе. Принимая в расчёт масштабы влияния России на Беларусь в военно-политической сфере, белорусские власти вынуждены доказывать свою «субъектность» Западу.

22 января в ходе заседания Совета безопасности Александр Лукашенко отметил усиление противоречий между Россией и странами НАТО. С его точки зрения, дальнейшая эскалация обстановки может иметь непоправимые последствия.

22 февраля министр обороны Беларуси Андрей Равков заявил, что Беларусь будет отстаивать национальные интересы с использованием всех имеющихся у неё средств. Помимо кооперации с Россией и участия в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), в качестве фактора обеспечения национальной безопасности А. Равков отметил сотрудничество с КНР и указал на стремление Минска развивать конструктивный диалог с НАТО «с целью укрепления международной и региональной безопасности»⁸.

⁷ «Территориальная оборона: слова и дела.» *Belarus Security Blog*. 22 Feb. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<https://www.bsblog.info/territorialnaya-oborona-slova-i-dela/>>.

⁸ «Беларусь должна быть готова реагировать на современные вызовы и угрозы.» *Во славу Родины*. 25 Feb. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<http://>

В конце марта Минск посетила делегация Пентагона во главе с заместителем помощника министра обороны США Майклом Карпенгером. Судя по открытой части визита, американцев интересовали вопросы безопасности своих союзников по НАТО и возможное расширение российского военного присутствия в нашей стране. Принимая американских чиновников, А. Лукашенко заявил, что Беларусь готова выполнить обязательства перед своими союзниками, но лишь на собственной территории: белорусские войска он посылать никуда не собирается.⁹

В августе Беларусь и США обменялись военными атташе при посольствах. Двадцатого октября в Вашингтоне Минобороны Беларуси и Пентагон подписали *Совместное заявление* о сотрудничестве между оборонными ведомствами двух стран и *План двустороннего военного сотрудничества* на 2017 год.

23–24 ноября в Варшаве прошли консультации по планированию белорусско-польского военного сотрудничества. По итогам мероприятия подписан план взаимодействия между Минобороны Беларуси и Польши.

5–6 декабря подписано соглашение о сотрудничестве между оборонными ведомствами Беларуси и Латвии.

Однако уровень доверия к официальному Минску оставался низким. Показательным явилось отсутствие белорусской правительственной делегации на июльском саммите НАТО в Варшаве. Официальная причина – недостаточный уровень взаимодействия Альянса и Беларуси. Реальная же причина заключается в том, что у западных военачальников имеются сомнения относительно самостоятельности белорусских властей в оборонной сфере.

Запад ожидает от официального Минска чётких и однозначных гарантий неучастия при любых обстоятельствах

vsr.mil.by/2016/02/25/belarus-dolzha-byt-gotova-reagirovat-na-sovremennye-vyzovy-i-ugrozy/

⁹ «Лукашенко подчёркивает оборонительный характер Военной доктрины Беларуси: Беларусь должна быть готова реагировать на современные вызовы и угрозы.» *БелТА*. 30 Mar. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-podchekivaet-oboronitelnyj-harakter-voennoj-doktriny-belarusi-187533-2016/>>.

в возможных агрессивных действиях Москвы против соседних стран-членов Альянса, а также конкретных практических шагов, демонстрирующих самостоятельность Беларуси в области обороны. При этом устных заверений белорусского руководства явно недостаточно.

Треснувший союз

Четырнадцатого октября в Ереване состоялся саммит ОДКБ, в ходе которого председательство в организации перешло к Беларуси. Несмотря на громкие призывы из Минска укрепить коллективную безопасность и военную составляющую блока, Беларусь не заинтересована в реальном укреплении ОДКБ как военно-политического союза. В период председательства Минск планирует сосредоточиться на проведении совместных с ООН встреч и мероприятий по вопросам миротворчества, борьбы с терроризмом и наркоторговлей, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, противодействия торговле людьми и нелегальной миграции¹⁰. И никакого милитаризма.

Второго ноября в Минске прошла ежегодная коллегия Минобороны Беларуси и Российской Федерации под председательством министров А. Равкова и С. Шойгу. Хотя стороны демонстрировали оптимизм и удовлетворение сотрудничеством, стали заметны расхождения по ряду принципиальных вопросов. Так, для белорусских военных не существует проблемы противостояния с НАТО. Альянс — партнёр. Пока второстепенный, но очевидно — не противник.

Двадцать шестого декабря в Петербурге состоялся саммит ОДКБ, в котором белорусская делегация отменила своё участие. В итоге вопрос о новом Генеральном секретаре ОДКБ опять не рассматривался ввиду отсутствия представителей Беларуси.

¹⁰ «В МИД Беларуси заявили, что в период председательства в ОДКБ Республика Беларусь сосредоточится на консолидации усилий международных организаций по укреплению мира и безопасности.» *ОДКБ*. 01 Nov. 2016. Web. 26 Feb. 2017. <http://www.odkb-csto.org/news/detail.php?ELEMENT_ID=8608&SECTION_ID=91>.

ВПК: производственные успехи на фоне административного поражения

В 2016 году главным достижением отечественного ВПК явился запуск 15 января *первого* белорусского телекоммуникационного спутника *Belintersat-1* с космодрома Сичань, КНР. Аппарат обеспечивает защищённую связь на значительной территории Европы, Азии и Африки и является важнейшей составляющей объединённой цифровой системы связи военной организации государства. В декабре 2016 года официально оглашены планы запуска очередного спутника связи системы *Belintersat*.

В августе 2016 года внимание публики привлекла поставка в войска первых комплектов реактивной системы залпового огня (РСЗО) «Полонез». Нельзя исключать, что эта партия техники передана военным для отработки в первую очередь организационно-исследовательских задач (вопросы эксплуатации, применения и технического обслуживания новой техники). Действительно масштабная поставка будет связана с принятием на вооружение модификации «Полонеза» с дальностью действия 300 км.

Из других достижений ВПК следует выделить:

- создание отечественной колёсной бронетехники (бронемашины V-1 от Минского завода колёсных тягачей и «Кайман» от 140-го ремонтного завода);
- испытание модернизированных снарядов увеличенной дальности поражения для РСЗО «Град»;
- испытание ракетного твёрдого топлива отечественной разработки;
- создание демонстратора ударного беспилотного летательного аппарата (БПЛА) на базе «Буревестник-МБ», вооружённого двумя малыми БПЛА-«камикадзе», способными вести разведку и наблюдение, а при обнаружении цели – поразить её.

В минувшем году усилился контроль армии над национальной «оборонкой». *Во-первых*, за счёт институтов военных представительств Минобороны, наделённых широчайшими правами, включая контроль над ценообразованием на продукцию ВПК. *Во-вторых*, в декабре 2016

года первым заместителем председателя Государственного военно-промышленного комитета назначен генерал-майор И. Демиденко. Ранее он возглавлял Главную военную инспекцию ВС Беларуси, теперь И. Демиденко будет курировать разработку программ поставок вооружений, ценообразование, качество и своевременность обслуживания изделий. Фактически это означает ограничение самостоятельности ВПК в части, касающейся внутреннего рынка.

Заключение

Беларуское военно-политическое руководство исходит из того, что любая внешняя агрессия возможна только в условиях острого внутреннего конфликта. В этой связи оно готово задействовать все доступные ресурсы для купирования внутренних угроз на ранних стадиях, вплоть до вооружённого подавления.

В сфере обеспечения безопасности руководство страны сделало выбор в пользу опоры преимущественно на собственные силы. Следовательно, тенденция отдаления Минска и Москвы в этой сфере будет закреплена. Значимость ОДКБ для Беларуси уже девальвирована и будет снижаться впредь. Вместе с тем и диалог Беларуси с Западом продвигается весьма медленно, что является следствием отсутствия доверия между сторонами.

Всё вышесказанное означает, что Беларусь стоит перед необходимостью развития собственного производства военной техники и вооружений (прежде всего ракетных как основы стратегического сдерживания). Беларуский ВПК будет поставлять продукцию на внутренний рынок с минимальной рентабельностью, стремясь обеспечить прибыль за счёт поставок на внешние рынки.

ПАРЛАМЕНТ: ЗМЕНИ БЕЗ НАСТУПСТВАУ?

Андрэй Казакевіч

Рэзюмэ

Асноўны палітычны плён года для парламента засведчылі заўважныя змены палітычнай структуры ў выніку выбараў верасня 2016 года. Упершыню з 2000 года дэпутатамі сталі прадстаўнік апазіцыі і грамадзянскай супольнасці. Палітычныя партыі атрымалі рэкорднае прадстаўніцтва з выбараў 1995 года. Таксама ўпершыню з 2004 года значна змянілася ўзроставая структура дэпутацкага корпуса на карысць дэпутатаў ва ўзросце ад 40 да 50 гадоў, што можа азначаць адыход ад мадэлі, па якой парламент выступае месцам завяршэння адміністрацыйнай і палітычнай кар’еры. Павялічылася прадстаўніцтва вытворчага сектара пры скарачэнні колькасці прадстаўнікоў вертыкалі.

Пры гэтым цяжка казаць пра рэальныя палітычныя наступствы такіх змен. Калі гэтыя змены і былі накіраваны на павелічэнне палітычнага плюралізму, то, як і многія іншыя спробы рэформаў у Беларусі, не былі паслядоўнымі і перакрываліся контрмерамі. Партыйнае прадстаўніцтва засталася нязначным і недастатковым для калектыўнай палітычнай дзейнасці. Большасць палітычных арганізацый (партыі і «Белая Русь») не прадстаўлены ў парламенце лідарамі / кіраўнікамі. На кіраўнічых пасадах дамінаюць прадстаўнікі выканаўчай вертыкалі.

У парламенце не ўтвараліся дэпутацкія групы як асноўная праява калектыўнай палітычнай актыўнасці. Цалкам верагодна, што эксперыменты на стадыі фармавання палаты не будуць мець наступстваў на этапе палітычнай рэалізацыі. Выбары таксама паказваюць нявызначаны палітычны профіль «Белай Русі», уплыў самой арганізацыі на дэпутацкі корпус не прасочваецца.

Тэндэнцыі:

- заўважныя змены палітычнай структуры: пашырэнне прадстаўніцтва партый, наяўнасць прадстаўнікоў апазіцыі, амаладжэнне дэпутацкага корпуса, павелічэнне прадстаўніцтва вытворчага сектара;
- захаванне ключавых пазіцый за выхадцамі з вертыкалі, адсутнасць праяў калектыўнай палітычнай актыўнасці дэпутатаў, захаванне бюракратычнага, а не палітычнага, характару дэпутацкай дзейнасці. Адсутнасць у парламенце лідараў і кіраўнікоў нават тых партый і арганізацый, якія атрымалі дэпутацкія мандаты;
- захаванне нявызначанага і двухсэнсоўнага статусу «Белай Русі»;
- дамінаванне еўрапейскага вектара ў знешнепалітычнай дзейнасці.

У 2016 годзе найбольш важнай падзеяй для парламента сталі парламенцкія выбары. Нягледзячы на тое, што сам характар выбарчага працэсу практычна не змяніўся, вынікі выбараў прадэманстравалі змены ў фармаванні складу Палаты прадстаўнікоў (ПП). Па розных параметрах склад ПП моцна адрозніваецца ад усіх папярэдніх, што сведчыць пра пэўны эксперымент па рэарганізацыі заканадаўчага органа.

Палітычная структура

З выбараў 2000 года адбывалася крытычнае падзенне прадстаўніцтва фармальных партыйных структур у парламенце, тэндэнцыя мела ўстойлівы характар, і мінімум партыйнага прадстаўніцтва быў дасягнуты па выніках выбараў 2012 года (дзе партыі, якія прадстаўлялі 5 дэпутатаў). Цалкам мяняючы тэндэнцыю апошніх *пятнаццаці* гадоў, па выніках выбараў 2016 партыйнае прадстаўніцтва значна вырасла, дасягнуўшы свайго максімуму з выбараў 1995 года. Пры гэтым адбылася актывізацыя некалькіх лаяльных уладзе партый, якія інтэнсіўна праводзілі кампанію і даказвалі сваю сацыяльную і палітычную перспектыўнасць.

Як ужо адзначалася, па выніках выбараў 2012 года ў парламент патрапіла толькі *пяць* прадстаўнікоў палітычных партый. Па выніках выбараў 2016 года іх колькасць вырасла да 16 чалавек, што з'яўляецца самым высокім паказчыкам за ўсю гісторыю выбараў у Палату прадстаўнікоў з 2000 года. Акрамя гэтага, рэкордна павялічыліся колькасць і спектр прадстаўленых партый. Калі з 2004 года іх колькасць вагалася паміж 2–3, то зараз вырасла да 5, прычым упершыню афіцыйна прадстаўлена апазіцыйная Аб'яднаная грамадзянская партыя. Пры гэтым мадэляванне плюралізму ўсё адно засталася ў «тэставым» рэжыме, бо ніводная партыя не прадстаўленая ў колькасці, дастатковай для фармавання нават дэпутацкай групы, не кажучы пра арганізаваны ўплыў на заканатворчы працэс.

Найбольшае прадстаўніцтва атрымала Камуністычная партыя Беларусі (КПБ, 8 мандатаў), што ўкладаецца ў тэндэнцыю з 2000 года, па якой менавіта гэта партыя

заўсёды здабывала найбольшую колькасць месцаў у параўнанні з іншымі. Па *тры* мандаты атрымалі Рэспубліканская партыя працы і справядлівасці (РППС) і Беларуская патрыятычная партыя (БПП). Аднак паводна па *адным* мандаце прыпадае на Ліберальна-дэмакратычную партыю (ЛДП) і Аб'яднаную грамадзянскую партыю (АГП).

Калі разглядаць павелічэнне прадстаўніцтва партый як мадэляванне палітычнага плюралізму, то дамінантныя пазіцыі аддадзеныя левому спектру (КПБ, РППС, БПП), пры гэтым БПП адначасова выступае і як фармальна прарасійская палітычная структура. Правы спектр у яго апазіцыйнай і неапазіцыйнай формах мінімальна прадстаўлены ЛДП і АГП. Цікава, што на выбарах 2000 года, калі таксама адбываліся спробы мадэлявання беларускай версіі кантраляванага плюралізму, з усяго апазіцыйнага спектра менавіта былыя прадстаўнікі АГП былі дапушчаны ў парламент.

Па выніках выбараў 2016 года парламенцкія мандаты атрымалі 68 прадстаўнікоў «Белай Русі»¹, такім чынам прадстаўніцтва арганізацыі практычна не змянілася (па выніках выбараў 2012 іх было 67) і знаходзіцца на ўзроўні вышэй за 60%. Нягледзячы на такія трывалыя пазіцыі, факт дамінавання «Белай Русі» ў парламенце не з'яўляецца простым для інтэрпрэтацыі. Арганізацыя так і не трансфармавалася ў палітычную партыю, і яе значэнне ды вага ў палітычнай сістэме застаюцца пад пытаннем. Калі ў ПП мінулага склікання члены Рэспубліканскага савету «Белай Русі» займалі пасады намесніка старшыні ПП і старшыняў некалькіх пастаянных камісій, то зараз кіраўніцтва арганізацыі ў парламенце не прадстаўлена.

Таксама паказальным з'яўляецца факт, што на пасяджэнні «Белай Русі» ў лістападзе 2016 года, дзе былі абмеркаваны вынікі парламенцкай кампаніі, дэпутацкі корпус быў прадстаўлены шараговым дэпутатам Валерыем Курсевічам. На пасяджэнні прэзідыума арганізацыі

¹ «В штаб-квартире “Белой Руси” подвели итоги парламентских выборов.» *Профессиональное образование. Республиканский портал.* 16 Sep. 2016. Web. 28 Apr. 2017. <<http://www.ripo.unibel.by/index.php?id=1996>>.

15 снежня 2016 года, якое падводзіла вынік працы арганізацыі за год, парламент таксама быў прадстаўлены шараговым дэпутатам.² Адсутнасць кіраўніцтва парламента на ключавых пасяджэннях арганізацыі, якая фармальна дамінуе ў парламенце, ставіць праблему палітычнай ролі «Белай Русі».

Падобна, што «Белая Русь» на дадзены момант выступае не палітычным суб'ектам, але сервіснай арганізацыяй, асноўнай функцыяй якой з'яўляецца праца з кадрамі. Па аналогіі з БРСМ для моладзі прысутнасць у шэрагах «Белай Русі» можа спрыяць далейшай палітычнай ці адміністрацыйнай кар'еры, але гэта не значыць уплывовасці і істотнай палітычнай вагі самой арганізацыі.

З пачатку дзейнасці Палаты прадстаўнікоў *шостага* склікання не было інфармацыі пра стварэнне дэпутацкіх груп і іншай заўважнай палітычнай самаарганізацыі парламентарыяў. Гэта азначае працяг сфармаванай на пачатку 2000-х бюракратычнай мадэлі дзейнасці дэпутатаў выключна па пастаянных камісіях і тэматычных працоўных групах. Палітычная самаарганізацыя дэпутатаў у выглядзе дэпутацкіх груп адсутнічае ў беларускім парламенце з 2004 года. Праўда, адразу пасля выбараў 2012 года была створаная дэпутацкая група «Ініцыятыва». На момант фармавання група ўключала 21 дэпутата і мела Мінскую вобласць у якасці рэгіянальнай асновы, але ніякай заўважнай дзейнасці пасля свайго стварэння не праводзіла.

Дэманстрацыяй палітычнай абмежаванасці парламента з'яўляецца таксама тое, што ў ім практычна не прадстаўлены лідары партый і арганізацый. З пяці партый толькі БПП прадстаўленая кіраўніком. Кіраўнікі АГП і ЛДП не патрапілі ў парламент, а лідар РППС быў вымушаны зняць

² «15 декабря 2016 года депутат Палаты представителей О.В. Нехайчик (Шабановский избирательный округ № 91) приняла участие в заседании Президиума Республиканского совета РОО “Белая Русь”, на котором были подведены итоги деятельности объединения в 2016 году.» *Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь*. 15 Dec. 2016. Web. 26 Apr. 2017. <<http://www.house.gov.by/ru/news-ru/view/15-dekabrja--goda-deputat-palaty-predstavitelej-nexajchik-ov-shabanovskij-izbiratelnyj-okrug-91-prinjala-51833-2016/>>.

сваю кандыдатуру. Першы сакратар КПБ у выбарах не ўдзельнічаў, як і кіраўніцтва «Белай Русі».

Абнаўленне складу

Па выніках выбараў 2016 года свае мандаты захавала крыху больш за 24% дэпутатаў. У параўнанні з папярэднімі гадамі гэта можна лічыць сярэднім паказчыкам, які вышэй за вынікі выбараў 2012 года (19.1%), але ніжэй за ўсе папярэднія выбары ў ПП, па выніках якіх доля пераабраных дэпутатаў вагалася ў межах 27–40% (табл. 1).

Табліца 1. Доля дэпутатаў, пераабраных на новы тэрмін, ад агульнага складу дэпутацкага корпуса, %

	2000	2004	2008	2012	2016
Доля пераабраных	33.6	40.0	27.3	19.1	24.5

Вынікі выбараў паказваюць, што мадэль, паводле якой фармуецца ПП, прадугледжвае захаванне мандатаў для каля 1/4 дэпутатаў і абранне каля 3/4 новых. Мадэль склалася з 2008 года, застаецца дастаткова ўстойлівай і прадугледжвае істотнае абнаўленне дэпутацкага корпуса.

Узроставая і галіновая структура дэпутацкага корпуса

Істотныя змены адбыліся ва ўзроставай структуры ПП. Упершыню з 2000 года доля дэпутатаў ва ўзросце ад 51 да 60 (умоўна пенсійны і перадпенсійны ўзрост) значна скарацілася. Калі з 2004 года яна складала большасць ці нават значную большасць дэпутацкага корпуса (49–62%), то па выніках выбараў 2016 года іх доля ўпала да 46.4%. У той жа час доля дэпутатаў у сярэдзіне сваёй кар’еры значна вырасла — да 39.1%. Гэта ўпершыню з 2004 года дэманструе спробу значна амаладзіць дэпутацкі корпус. Акрамя іншага, наступствам тэндэнцыі можа быць адыход ад мадэлі ПП як месца завяршэння адміністрацыйнай і палітычнай кар’еры.

Галіновая структура новага дэпутацкага корпуса ў цэлым падобная да мінулых скліканняў. Асноўныя змены тычыліся прадстаўніцтва выканаўчых структур і вытворчай сферы. Калі па выніках выбараў 2012 года сярод новаабраных дэпутатаў самай вялікай групай былі чыноўнікі вертыкалі (21 з 89 дэпутатаў), то па выніках выбараў 2016 года іх колькасць знізілася да 16 чал., у сваю чаргу колькасць выхадцаў з вытворчай сферы вырасла з 15 да 22 чал. Пры гэтым колькасць новаабраных дэпутатаў са сферы адукацыі, аховы здароўя, сілавых структур і грамадскіх арганізацый практычна не змянілася ў параўнанні з выбарамі 2012 года. Рост ці зніжэнне прадстаўніцтва складае не больш за 1–2 дэпутаты.

Змены ў кіраўніцтве

Старшынёй Палаты прадстаўнікоў быў зноў абраны Уладзімір Андрэйчанка, які займае гэту пасаду з 2008 года, а да гэтага, з 1994 года, узначальваў Віцебскі абласны выканаўчы камітэт. Намеснікам старшыні стаў новаабраны дэпутат Баляслаў Пірштук, які з 2007 года займаў пасаду намесніка старшыні Гомельскага выканаўчага камітэта. Такім чынам, дзейснае вышэйшае кіраўніцтва ПП паходзіць з вертыкалі, што крыху адрознівае яго ад парламента мінулага склікання, у якім пасаду намесніка старшыні займаў Віктар Гумінскі з ваенным пачаткам кар’еры і *васьмігадовым* досведам дэпутацкай дзейнасці да прызначэння на пасаду.

Адбылося істотнае абнаўленне кіраўніцтва пастаянных камісій. З 14 старшынь свае пасады захавалі толькі *два* чалавекі, што збольшага адпавядае прапорцыі абнаўлення дэпутацкага складу (Андрэй Наўмовіч, камісія па правах чалавека, нацыянальных адносінах і СМІ; Людміла Дабрыніна, камісія па бюджэце). Яшчэ *два* дэпутаты сталі старшынямі камісій, маючы досвед працы ў іх раней (камісія па эканамічнай палітыцы, камісія па заканадаўстве). Астатнія камісіі ўзначалілі новаабраныя дэпутаты.

Сярод *дзесяці* новых старшынь *чатыры* паходзяць з выканаўчых структур (*тры* з рэгіянальнага і *адзін* з

нацыянальнага ўзроўню). Калі разгледзець усіх старшыняў камісій як групу, улічваючы кар’ерны досвед да абрання ў ПП, то прадстаўнікі вертыкалі займаюць 7 з 14 пазіцый.

Міжнародная дзейнасць

Парламент традыцыйна выконвае дапаможную ролю ў правядзенні знешняй палітыкі Беларусі. Роля парламента не вызначальная, але важная для агучвання пазіцыі беларускага кіраўніцтва на міжнародным узроўні, для ўплыву на дыскусію па беларускім пытанні, падтрымання кантактаў з палітыкамі і чыноўнікамі розных краін і міжнародных арганізацый.

У 2016 годзе ў міжнародных кантактах парламента ў цэлым заходні вектар дамінаваў над традыцыйным постсавецкім кірункам знешнепалітычнай актыўнасці. Найбольш актыўна кантакты развіваліся з Польшчай. Парламенцкая дэлегацыя Беларусі, узначаленая тагачасным намеснікам старшыні ПП Віктарам Гумінскім, *двойчы* наведала Польшчу: 14–16 красавіка, а таксама 30 жніўня — 1 верасня. У апошнім выпадку прадстаўнікі беларускага парламента прынялі ўдзел у сустрэчы спікераў парламентаў Цэнтральнай і Усходняй Еўропы. У сваю чаргу ў жніўні і снежні 2016 года дэлегацыя польскага Сейма наведала Беларусь.

У 2016 годзе прадстаўнікі ПП таксама прымалі парламенцкія дэлегацыі рознага ўзроўню з Румыніі і Балгарыі (красавік), Латвіі (травень), Францыі (чэрвень). Кіраўніцтва беларускага парламента таксама правяло сустрэчы з прадстаўнікамі італьянскага рэгіёна Сардынія (люты), кіраўніком МЗС Балгарыі (красавік) і некаторыя іншыя. Візіты беларускіх парламенцкіх дэлегацый адбыліся ў Чэхію (сакавік) і Латвію (чэрвень). Акрамя гэтага, беларускія дэпутаты ажыццяўлялі кантакты з ПА АБСЕ, дэлегацыямі Еўрасаюза, парламенцкай дэлегацыяй канферэнцыі Балтыйскага мора, ініцыятывай «Усходняе партнёрства».

На гэтым фоне кантакты з краінамі постсавецкай прасторы не былі інтэнсіўнымі. Узаемадачыненні з

расійскімі парламентарыямі ў межах Парламенцкага сходу Беларусі і Расіі праходзілі ў планавым рэжыме, і нават юбілейны характар некаторых пасяджэнняў істотна не ўплываў на іх фармат.

Актыўна развіваліся кантакты з Грузіяй. Дэлегацыя грузінскіх парламентарыяў наведала Беларусь у лютым, у сакавіку адбылася сустрэча з урадавай дэлегацыяй. Таксама прадстаўнікі ПП прынялі ўдзел ва ўрачыстасцях з нагоды 25-годдзя незалежнасці Грузіі. У чэрвені адбылася сустрэча з дэпутатамі Малдовы, а ў лістападзе візіт у Казахстан.

У 2016 годзе таксама адбываліся кантакты з азіяцкімі краінамі (В'етнам, Тайланд, Афганістан, Аман, КНР, Малайзія, Інданезія, Філіпіны). Да таго ж Нацыянальны сход Беларусі быў акрэдытаваны ў якасці пастаяннага назіральніка пры розных органах Лацінаамерыканскага парламента, а таксама ажыццяўляў кантакты з прадстаўнікамі Кубы і Эквадора.

На працягу года беларускія парламентарыі прымалі ўдзел у працы разнастайных міжнародных і рэгіянальных парламенцкіх структур: сусветнай Асамблеі Міжпарламенцкага саюза, Парламенцкай асамблеі Чарнаморскага эканамічнага супрацоўніцтва, Міжпарламенцкай асамблеі праваслаўя і іншых.

Заклучэнне

У 2016 годзе развіццё парламента вызначалася некаторымі заўважнымі зменамі ў прынцыпах фармавання і асцярожным эксперыентам з палітычным плюралізмам: павышэннем партыйнага прадстаўніцтва, прадстаўніцтва апазіцыі, амаладжэннем дэпутацкага корпуса, павелічэннем прадстаўніцтва вытворчай сферы.

Тым не менш цяжка сказаць, ці пацягнуць гэтыя змены за сабой трансфармацыю функцый і ролі парламента. Цалкам верагодна, што яны застануцца выключна фармальнымі. Прынамсі, у дзейнасці парламента не заўважны рост калектыўнай палітычнай актыўнасці, а сама дзейнасць мае, як і раней, не палітычны, але бюракратычны характар.

У заканадаўчым працэсе парламент паслядоўна трымаецца вызначанай ролі, якая прадугледжвае дапрацоўку і прыняцце законапраектаў, распрацаваных урадам ці Адміністрацыяй прэзідэнта. Актыўнасць саміх дэпутатаў у ініцыяванні новых законаў нязначная. Пры гэтым у апошнія гады крыху павялічылася роля парламента ў знешняй палітыцы і камунікацыі з грамадскімі структурамі.

МЯСЦОВЫЯ УЛАДЫ: УЗМАЦНЕННЕ ПРАДСТАЎНІЧАЙ ВЕРТЫКАЛІ І ЭКАНАМІЧНАЙ АДКАЗНАСЦІ

Зміцер Кухлей

Рэзюмэ

Разам са скарачэннем дзяржавай сацыяльных гарантый беларускае кіраўніцтва дэманструе гатоўнасць да павелічэння адказнасці мясцовых уладаў за развіццё сацыяльна-эканамічнай сферы і да пашырэння іх паўнамоцтваў. Найбольшыя трансфармацыі адбываюцца на першасным узроўні самакіравання – у сельсаветах. Аднак палітычны, кадравы і фінансава-эканамічны ўплыў прадстаўнічых органаў на выканаўчую ўладу на мясцовым і рэгіянальным узроўнях застаецца нязначным. Мясцовыя саветы і выканкамы па-ранейшаму пазбаўлены магчымасці паўнаўладна вызначаць палітыку развіцця сваіх рэгіёнаў. Аднак рэспубліканскія ўлады падштурхоўваюць мясцовае кіраўніцтва да большай ініцыятывы ў развіцці эканомікі рэгіёнаў.

Пры гэтым беларускае кіраўніцтва імкнецца да большай інтэграцыі мясцовых саветаў усіх узроўняў у вертыкаль прадстаўнічай улады і заканадаўча замацоўвае новы механізм – рэгіянальныя сходы дэпутатаў саветаў. Гэта дазваляе беларускаму кіраўніцтву ўдасканаліць працу мясцовых дэпутатаў у якасці дадатковага інструмента фармавання грамадскага меркавання і правядзення дзяржаўнай палітыкі. З іншага боку, назіраецца ўзмацненне гарызантальных сувязяў паміж саветамі за кошт развіцця асацыяцый, да чаго спрычыніліся, хутчэй за ўсё, міжнароднае супрацоўніцтва і пошук дадатковых сродкаў для мясцовых бюджэтаў.

Тэндэнцыі:

- рэспубліканскае кіраўніцтва падштурхоўвае мясцовыя ўлады да большай ініцыятыўнасці ў пошуку дадатковых крыніц фінансавання за кошт міжнароднай дапамогі і транспамежнага супрацоўніцтва, пашырэння падатковай аўтаноміі, а таксама эфектыўнасці і празрыстасці ў размеркаванні фінансаў;
- паступова трансфармуецца стаўленне ўладаў да прыватнага бізнесу ў рэгіёнах, які пачынае разглядацца як важная крыніца эканамічнага развіцця і новых працоўных месцаў;
- улады распачынаюць кампанію па падрыхтоўцы грамадскага меркавання да зменаў на першасным узроўні саветаў.

Мясцовыя саветы як элемент «партыі ўлады»

Адной з асноўных задач, якія ўскладаюцца на дэпутатаў саветаў, застаецца інфармацыйна-прапагандысцкая праца з насельніцтвам па фармаванні спрыяльных настройў у дачыненні да дзяржаўнай палітыкі. Так, дэпутаты мясцовых саветаў уключаюцца ў інфармацыйна-прапагандысцкія групы, якія праводзяць штомесячнае агульнадзяржаўнае мерапрыемства «Адзіны дзень інфармавання насельніцтва» па тэматыцы, вызначанай рэспубліканскімі ўладамі. Часам старшыні саветаў узначальваюць гэтыя групы. Таксама кіраўніцтва саветаў уваходзіць у склад маніторынгавых груп, якія адсочваюць дзейнасць прадпрыемстваў і выкананне планавага заданняў. Аднак прысутнасць у інфармацыйнай прасторы (у мясцовых афіцыйных газетах і на сайтах) дэпутатаў застаецца значна меншай у параўнанні з кіраўніцтвам мясцовых выканаўчых органаў.

З іншага боку, праца дэпутатаў з'яўляецца дадатковым механізмам зваротнай сувязі ўладаў з насельніцтвам, праз які рэспубліканскае кіраўніцтва праводзіць маніторынг грамадскіх настройў. Улады ўвесь час імкнуцца палепшыць гэтыя механізмы, напрыклад, за кошт кааптацыі дэпутатаў мясцовых саветаў у рэспубліканскія прадстаўнічыя органы. Так, 23 члены новага складу Савета Рэспублікі з'яўляюцца дэпутатамі мясцовых саветаў дэпутатаў 27-га склікання, у тым ліку 15 – дэпутаты абласных Саветаў дэпутатаў, 9 – раённых і гарадскіх, 4 – сельскіх.¹

Парламент спрабуе перафарматаваць механізмы ўзаемадзеяння з саветамі для паляпшэння зваротнай сувязі з мясцовымі прадстаўнічымі органамі ўлады. Так, у заснаваны яшчэ ў 2007 годзе Савет па ўзаемадзеянні з органамі мясцовага самакіравання (СУОМС) было прапанавана кааптаваць старшынь абласных Саветаў дэпутатаў, а з кожнай вобласці *адзін* раён і *адзін* сельскі Савет. Гэта дазволіла б беларускаму кіраўніцтву мець дадатковыя магчымасці маніторынгу настройў у прадстаўнічай

¹ «Члены Совета Республики.» *Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь*. 11 Sept. 2016. Web. 01 Mar. 2017. <<http://www.sovrep.gov.by/ru/senators-ru/>>.

вертыкалі і сярод насельніцтва ў рэгіёнах. З дапамогай рэкамендацый СУОМС рэспубліканскія ўлады карэктуюць сваю рэгіянальную палітыку і заканадаўства ў сферы мясцовага самакіравання.

У якасці альтэрнатывы асацыяцыям саветаў улады больш шырока задзейнічаюць рэгіянальныя сходы мясцовых дэпутатаў з удзелам сенатараў і дэпутатаў парламента, а таксама прадстаўнікоў выканаўчых органаў. Рэгіянальныя сходы праводзіліся і раней, але ж на пачатку 2016 года былі ўнесены змены ў заканадаўства аб мясцовых органах улады для фармалізацыі гэтага інстытута дадатковай інтэграцыі ўладнай вертыкалі.² Гэтыя рэгіянальныя сходы выкарыстоўваюцца як механізм для згуртавання мясцовых палітычных эліт вакол беларускага кіраўніцтва, які павінен надаваць дадатковы імпульс у прапагандзе дзяржаўнай палітыкі сярод насельніцтва.

Міжнароднае супрацоўніцтва: большая адкрытасць і празрыстасць наўзамен фінансавай дапамогі

Саветы не разглядаюцца як поўнафункцыянальны орган улады, здольны прымаць рашэнні аб эканамічным развіцці сваёй тэрыторыі. Аднак роля саветаў падвышаецца за кошт магчымасцяў прыцягнення дадатковага фінансавання з дапамогай міжнародных донараў і праграм супрацоўніцтва. Напрыклад, толькі ў Гарадзенскай вобласці па трансгранічных праграмах супрацоўніцтва «Латвія — Літва — Беларусь» і «Польшча — Беларусь — Украіна» падрыхтаваны 200 праектаў на суму больш за EUR 50 млн, рэалізацыя якіх запланавана на 2017 год³.

² «Закон Рэспублікі Беларусь от 04.01.2016 № 348-З “О внесении дополнений в Закон Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 06 Jan. 2015. Web. 02 Mar. 2017. <<http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11600348&p1=1&p5=0>>.

³ “Савет па ўзаемадзеянні органаў мясцовага самакіравання пачаў працаваць.” *Звязда*. 25 Jan. 2017. Web. 02 Mar. 2017. <<http://zviazda.by/be/news/20170124/1485275503-savet-pa-uzamadzeyanni-organau-myascovaga-samakiravannya-pachau-pracavac>>.

Гэтае супрацоўніцтва спрыяе павелічэнню эфектыўнасці мясцовага кіраўніцтва і перайманню міжнароднага досведу, а таксама празрыстасці ў выкарыстанні сродкаў.

Сенатар і старшыня Гарадзенскага абласнога савета дэпутатаў Ігар Жук прапанаваў стварыць рэспубліканскі фонд падтрымкі мясцовых ініцыятыў, які б размяркоўваў фінансавыя сродкі сярод мясцовых органаў самакіравання на конкурснай аснове. На думку І. Жука, напаўненне гэтага фонду магло б забяспечвацца не толькі з дзяржаўных сродкаў, але ж і за кошт спонсарскіх укладанняў. Хутчэй за ўсё, кіраўніцтва хацела б «лакалізаваць» асобныя міжнародныя праграмы дапамогі для Беларусі ў адпаведнасці з традыцыйнай цэнтралізаванасцю беларускай уладнай сістэмы і размяркоўваць іх без умяшання знешніх донараў у працэс.

Міжнароднае супрацоўніцтва і кантакты паміж прадстаўнічымі органамі ўлады з краін, дзе гэтыя органы маюць значна больш шырокія паўнамоцтвы, вядуць да некаторага павелічэння вагі саветаў у беларускай структуры ўлады. Назіраецца развіццё гарызантальных сувязяў і ўзмацненне пазіцыі саветаў па адстойванні супольных інтарэсаў перад Менскам за кошт стварэння абласных асацыяцый саветаў.

Утварэнне і развіццё аб'яднанняў мясцовых прадстаўнічых органаў з'яўляецца рэгіянальнай ініцыятывай, да якой мясцовае кіраўніцтва падштурхоўвае пошук дадатковых крыніц фінансавання, асабліва за кошт праектаў транспамяжнага супрацоўніцтва. Такая ініцыятыўнасць рэгіянальнага кіраўніцтва не заўсёды знаходзіць водгук у кіраўніцтва мясцовых саветаў. Аднак абласныя аб'яднанні прадстаўнічых органаў з'яўляюцца крокам да стварэння ў будучым нацыянальнай асацыяцыі мясцовых саветаў, якая магла б паўнаўважна прадстаўляць інтарэсы органаў мясцовага самакіравання на нацыянальным і міжнародным узроўнях.

Гарызантальныя сувязі паміж мясцовымі саветамі развіваюцца значна больш павольна за вертыкальныя. Так, для стварэння першай у Беларусі асацыяцыі саветаў (на Гарадзеншчыне) спатрэбілася пяць гадоў пасля прыняцця

адпаведных зменаў у заканадаўстве. У той жа час інстытут рэгіянальных сходаў дэпутатаў саветаў быў замацаваны заканадаўча ўжо пасля некалькіх гадоў практыкі іх правядзення.

Мясцовыя ўлады ўсё больш імкнучца ўдзельнічаць у праграмах па міжмуніцыпальным супрацоўніцтве паміж беларускімі і еўрапейскімі гарадамі. Асноўныя перавагі ад супрацы з Еўрасаюзам па транспамежным узаемадзеянні маюць заходнія рэгіёны Беларусі. Усходнія вобласці імкнучца перанесці еўрапейскі досвед на міжрэгіянальную кааперацыю з расейскімі абласцямі. Так, у жніўні 2016 года ў Магілёве адбыўся форум Магілёўскай і Бранскай абласцей.

Досвед супрацы беларускіх абласцей з рэгіёнамі ўсходняга суседа пераносіцца і на захад краіны. Так, напрыканцы мінулага года была заключана дамова аб правядзенні форуму рэгіёнаў паміж Беларуссю і Польшчай.⁴ Традыцыйнае правядзенне форуму (III) рэгіёнаў Беларусі і Расеі спрыяе эканамічнай дэцэнтралізацыі мясцовых уладаў і павелічэнню палітычнай ролі ў структуры дзяржаўных органаў. Тым не менш рэгіёны і гарады пераважна застаюцца ізаляванымі ад узаемадзеяння, што палягчае рэспубліканскім органам улады задачу навязваць свой парадак дачыненняў і падтрымліваць жорсткую вертыкаль для выканання дзяржаўнага курсу і рашэнняў.

Сельсаветы: рэформы пад ціскам эканамічнага крызісу

Улады працягваюць скарачэнне сацыяльных гарантый у селькай мясцовасці ў адпаведнасці з эканамічнай мэтазгоднасцю. Праводзіцца аб'яднанне сельсаветаў, што дазваляе пераглядаць нарматывы па абслугоўванні насельніцтва і скарачаць выдаткі. Варта адзначыць, што сацыяльныя гарантыі пераглядаюцца нават у тых

⁴ “Беларусь і Польшча маюць намер наладзіць цеснае ўзаемадзеянне паміж рэгіёнамі.” *БелТА*. 07 Dec. 2016. Web. 02 Mar. 2017. <<http://blr.belta.by/politics/view/belarus-i-polshcha-majuts-namer-naladzits-tsiesnae-uzaemadzejanne-pamizh-regienami-53568-2016/>>.

населенных пунктах, куды ў другой палове 2000-х былі інвеставаны істотныя дзяржаўныя сродкі ў рамках праграмы па адраджэнні сяла, якая з’яўлялася адным з фасадных элементаў ідэалогіі «беларускай мадэлі развіцця». Адным з *двух* галоўных напрамкаў сацыяльнай палітыкі вызначалася паляпшэнне якасці жыцця людзей у сельскай мясцовасці, для чаго ствараліся паселішчы новага тыпу — *аграгарадкі*. Зараз жа адбываецца адваротны працэс — сацыяльная інфраструктура паслядоўна скарачаецца.

Улады дэкларуюць намер увесці прамыя выбары кіраўніцтва органаў улады першаснага ўзроўню. Верагодна, што беларускае кіраўніцтва ацаніла мізэрныя рызыкі ад увядзення прамых выбараў старшынь сельсаветаў, дзе насельніцтва традыцыйна мае больш кансерватыўныя настроі і падтрымлівае мясцовае начальства. Прычым палітычныя партыі ўжо даўно адмовіліся ад працы з вясковым насельніцтвам, а ў публічнай прасторы таксама няма звестак — за рэдкім выключэннем — аб дзейнасці апазіцыйных актывістаў у сельскай мясцовасці.

Беларускае кіраўніцтва працягне паступовае рэфармаванне адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу і сістэмы мясцовай улады. Верагодна, рэспубліканскія ўлады разглядаюць і магчымасць паступовага трансфармавання сённяшняга *трохузроўневага* падзелу ў *двухзвённы* з ліквідацыяй сельсаветаў.

Мясцовыя фінансы: пашырэнне падатковай аўтаноміі і стымуляванне эканамічнай ініцыятывы

Змяняюцца правілы размеркавання падатковых паступленняў паміж бюджэтамі, што дазваляе планаваць дзейнасць на больш працяглы перыяд. Так, нарматывы адлічэнняў ад падаткаў у мясцовыя бюджэты захоўваюцца не менш за *тры* гады. Пры гэтым рэспубліканскае кіраўніцтва (Мінфін) імкнецца падштурхнуць мясцовыя ўлады да больш празрыстага бюджэтнага размеркавання.

Адбываецца трансфармацыя падыходаў цэнтральнага кіраўніцтва да ацэнкі дзейнасці мясцовых органаў улады. Зараз Менск усё больш звяртае ўвагу на эканамічную

эфектыўнасць мясцовага кіраўніцтва, прыцягненне інвестыцый і развіццё эканомікі, а не толькі на прадухіленне сацыяльнай напружанасці і забеспячэнне грамадска-палітычнай стабільнасці. Змяняецца стаўленне да малога бізнесу, і мясцовае кіраўніцтва імкнецца стварыць лепшыя ўмовы для развіцця прадпрыемальніцтва ў сваіх рэгіёнах.

У структуры даходаў мясцовых бюджэтаў пераважаюць уласныя паступленні – яны складаюць у сярэднім каля 79.3% (за 9 месяцаў 2016 года).⁵ Аднак датацыі раённым бюджэтам размеркаваны па краіне не раўназначна і складаюць у Магілёўскай вобласці 35.8%, у Віцебскай – 32.0%, Гомельскай – 31.5 %, Гродзенскай – 29.5 %, Брэсцкай – 29.0% і ў Менскай вобласці – 15.0%. Менск застаецца амаль бездатацыйным з атрыманнем толькі 1.0% з рэспубліканскага бюджэту.

Кожны *пяты* бюджэт сельсаветаў таксама з'яўляецца бездатацыйным, *тры з пяці* – з умераным узроўнем датацый, і толькі кожны *пяты* датуецца з вышэйшых бюджэтаў на 50.0% і болей. Датацыі складаюць 70.0%, а субвенцыі – да 30.0% ад фінансавай падтрымкі мясцовых бюджэтаў з рэспубліканскага.

Саветы пачалі масава выкарыстоўваць магчымасці па ўвядзенні мясцовых падаткаў і збораў для павелічэння напаўняльнасці бюджэтаў за кошт асабістых сродкаў. Так, у 2016 годзе мясцовыя ўлады ўводзілі падатак на валоданне сабакамі, часткова з нарыхтоўшчыкаў і курортны збор, а таксама атрымлівалі сродкі са збораў згодна з дэкрэтам № 3 «Аб папярэджанні сацыяльнага ўтрыманства»⁶. Аднак рэспубліканскія ўлады ўвялі абмежаванні па стаўках падатку на валоданне сабакамі. Пры гэтым яны дэкларуюць намер павялічваць падатковую аўтаномію мясцовых саветаў

⁵ «Бюллетень об исполнении местных бюджетов.» *Министерство финансов Республики Беларусь*. 01 Oct. 2016. Web. 01 Sept. 2017. <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2016_3/2016_3.pdf>.

⁶ «Декрет Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 года № 3 “О предупреждении социального иждивенчества”.» *Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь*. 12 Jan. 2017. Web. 01 Mar. 2016. <<http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/DEKRET-3-Etalon.pdf>>.

пачынаючы з бюджэтаў першаснага ўзроўню і перадаваць на базавы ўзровень адміністраванне іншых падаткаў — адзінага падатку з індывідуальных прадпрымальнікаў, збору за ажыццяўленне рамеснай дзейнасці, цалкам курортнага збору і збору з нарыхтоўшчыкаў.

Мясцовыя ўлады актывізуюць пошук асабістых крыніц напаўнення мясцовых бюджэтаў за кошт продажу нерухомасці і зямлі. З дапамогай пашырэння падаткавай аўтаноміі ўлады імкнуцца матываваць мясцовае кіраўніцтва да большай эфектыўнасці ў развіцці эканомікі сваіх тэрыторый.

Кіраўніцтва дзяржавы таксама перадала паўнамоцтвы па вызваленні грамадзян ад выплаты збору згодна з дэкрэтам № 3 мясцовым саветам, хаця тая часцей за ўсё дэлегуе гэтыя абавязкі выканаўчым органам. Варта адзначыць, што сярод дэпутатаў няма аднагалоснай падтрымкі дэкрэта⁷, што здараецца даволі рэдка.

Фінансавая адказнасць мясцовых уладаў адрозніваецца, і ў выпадку адсутнасці рэгулявання з боку рэспубліканскіх уладаў магла б прывесці да неплацёжаздольнасці асобных рэгіёнаў. Так, некаторыя раёны знаходзяцца ў зоне рызыкі ў сувязі з даўгавымі абавязкамі — Пастаўскі, Кіраўскі, Пінскі, Брэсцкі, Маларыцкі раёны маюць доўг у памеры 60–79% ад даходаў бюджэту. Рэгіянальныя ўлады маюць розныя падыходы да пазыкаў — у 2016 годзе аб’ём выдаткаў на абслугоўванне доўгу ў Брэсцкай вобласці склаў каля BYN 5 млн, у той час як у Віцебскай — BYN 55 млн.

Заклучэнне

Хутчэй за ўсё, рэспубліканскія ўлады будуць падштурхоўваць мясцовых дэпутатаў да больш інтэнсіўнай працы з насельніцтвам для зняцця сацыяльнага напружання ў рэгіёнах, асабліва напярэдадні мясцовых выбараў. Узмацненне вертыкалі прадстаўнічых органаў улады і іх працы

⁷ “Утрыманцаў стане менш?” *Звязда*. 25 Jan. 2017. Web. 02 Mar. 2017. <<http://zviazda.by/be/news/20170124/1485267604-utrymancau-stanc-mensh>>.

з насельніцтвам можа стаць адным з кампенсатарных механізмаў магчымага скарачэння ідэалагічнага апарату (што не меней важна, значна больш танным).

Кіраўніцтва асобных рэгіёнаў будзе імкнуцца да ўзмацнення гарызантальных сувязяў і асацыяцый мясцовых саветаў. Асацыяцыі саветаў пашыраць магчымасці мясцовых уладаў па ўдзеле ў транспамежных праектах і прыцягненню дадатковых фінансаў у рэгіёны.

Па ўсёй верагоднасці, найбольшую трансфармацыю працягне зазнаваць самы ніжэйшы – *першасны* – ўзровень самакіравання, дзе беларускае кіраўніцтва бачыць найменшую пагрозу для дэстабілізацыі ўладнай структуры. Беларуская дзяржава ўжо не ў стане падтрымліваць былы ўзровень сацыяльных гарантый у сельскай мясцовасці, што патрабуе захадаў па рэфармаванні сацыяльна-эканамічных адносінаў у сельсаветах.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ: КАК ВПИСАТЬСЯ В ТРАЕКТОРИЮ?

Дмитрий Брюховецкий

Резюме

Три крупнейшие республиканские государственно-общественные организации (ГоНГО) – Федерация профсоюзов Беларуси (ФПБ), Белорусский республиканский союз молодёжи (БРСМ) и Республиканское общественное объединение (РОО) «Белая Русь» – крайне настороженно отнеслись к изменениям в социально-экономическом курсе страны. Речь, прежде всего, идёт об ужесточении денежно-кредитной политики и резком сокращении социальных обязательств. Но пролоббировать иные решения эти организации оказались не в состоянии.

Все *три* ГоНГО попытались в той или иной степени скорректировать свою деятельность в соответствии с процессами, условно называемыми «мягкой беларусизацией» и «либерализацией», однако попытки имели ограниченный и неустойчивый характер.

В общественно-политической жизни страны всё большую роль начинают играть новые ГоНГО, прогосударственный характер которых не столь очевиден. Они могут имитировать относительно развитое гражданское общество в Беларуси, тогда как ФПБ, БРСМ и «Белая Русь» постепенно утрачивают эту функцию.

Тенденции:

- неспособность ведущих ГоНГО адаптироваться к происходящим социально-политическим и экономическим изменениям;
- утрата значения ФПБ, БРСМ и РОО «Белая Русь» как субститутов гражданского общества на фоне появления и роста новых ГоНГО.

По эту сторону налога на «тунеядство»

В 2016 году в условиях углубляющегося социально-экономического кризиса весьма наглядно продемонстрирована неспособность Федерации профсоюзов Беларуси (ФПБ) функционировать как прогосударственное общественное объединение (ГоНГО), призванное осуществлять контроль на предприятиях и «гасить» возможное недовольство. Двадцать четвёртого октября состоялась традиционная

ежегодная встреча президента А. Лукашенко с председателем ФПБ Михаилом Ордой. Оба собеседника обратили внимание на ухудшение социально-экономического положения трудящихся, однако никаких предложений по защите их прав не озвучили (за исключением заявления А. Лукашенко о недопустимости решать проблемные вопросы за счёт увольнения работников¹).

Михаил Орда, со своей стороны, пытался критиковать жёсткую денежно-кредитную политику и постепенный отход от всеобщей занятости, но не был услышан. Зато профсоюзного лидера озадачили грядущей в 2017 году оптимизацией государственного аппарата, которая должна затронуть и ФПБ.²

Бессодержательным было и выступление М. Орды на V Всебелорусском народном собрании (ВНС), прошедшем в Минске 27 июня. Профсоюзный лидер смог сформулировать только *два* внятных предложения: обеспечить льготную поддержку для предприятий со стороны банков и расширить программы переподготовки и повышения квалификации. Естественно, эти меры требуют бюджетных вливаний, что делает ФПБ одним из очевидных противников проводимого в настоящее время курса на ужесточение денежно-кредитной политики. Понятно, что сокращение занятости и снижение зарплат прямо бьют по финансовым интересам ФПБ. Однако прямо критиковать официальную политику федерация не имеет права.

Тринадцатого июля 2016 года по итогам ВНС Президиум ФПБ утвердил постановление «О комплексе мер по реализации в системе ФПБ основных положений Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы». Как и абсолютное большинство белорусских программных документов, данную программу характеризуют низкое качество и безыдейность. Её основной лейтмотив – борьба с ростом сокращений на предприятиях. И хотя в тексте фигурирует иезуитский

¹ После этого заявления увольнения на белорусских предприятиях продолжились.

² Уже сам этот факт выдаёт реальный статус ФПБ как де-факто органа государственной власти.

термин «социально ответственная реструктуризация», никаких внятных и конкретных предложений, тем более действенных мер по их реализации ФПБ предложить не смогла.

ФПБ сохранила свою традиционную роль одного из «легитиматоров» электоральной политики в ходе сентябрьских парламентских выборов, выдвинув более 9 тысяч членов комиссий и 5 тысяч наблюдателей.

На международной арене ФПБ также традиционно не смогла достигнуть каких-либо значимых результатов. Так, в ходе 105-й сессии Международной организации труда (МОТ) в Женеве (30 мая – 11 июня) ожидаемо был поднят вопрос о принудительном труде в Беларуси (в связи с принятием декрета № 3 «О предупреждении социального иждивенчества»). Несмотря на попытки официальных делегаций от Беларуси (включая делегацию ФПБ) оправдать этот документ, а также апелляции к отмене декрета № 9 «О дополнительных мерах по развитию деревообрабатывающей промышленности», МОТ потребовала от Беларуси привести законодательство в соответствие с нормами, запрещающими принудительный труд. Что значительно нивелировало прежние успехи – в частности невключение в 2015 году Беларуси, впервые за несколько лет, в специальный параграф МОТ как страну, где грубо нарушаются права трудящихся и профсоюзов.

ОО «БРСМ»: красно-зелёная «вышиванка» и традиционный набор пропагандистских клише

Как и в прежние годы, ОО «Белорусский республиканский союз молодёжи» (БРСМ) пытался продемонстрировать приспособляемость к изменяющимся условиям. Один из трендов 2016 года для БРСМ – продвижение национальной символики. Данный процесс получил в СМИ название «Мягкая беларусизация». Второго июля совместно с Министерством культуры и Мингорисполкомом БРСМ даже провёл в центре Минска «День вышиванок» – мероприятие, которое было бы сложно представить, например, в 2015 году. Однако, учитывая крайне ограниченный

характер «мягкой беларусизации», а также отсутствие у власти ясного и чёткого видения того, как должен развиваться этот процесс, сложно ожидать от БРСМ дальнейших шагов в этом направлении.

Так, в ходе V ВНС — когда «вышиваночная кампания» была в самом разгаре — первый секретарь БРСМ Андрей Беляков вообще не затронул эту тему. Его выступление строилось по стандартным советским клише, а тема патриотизма ограничилась памятью о Великой Отечественной войне и постулатом о необходимости для молодёжи оставаться на родине и «не быть свободным» от неё.

Помимо гражданско-патриотического воспитания, в иных сферах деятельности (работа в интернете, культурно-досуговая деятельность, волонёрское движение, организация студенческих отрядов) никаких инновационных решений БРСМ не предложил. Учитывая ситуацию в экономике, можно предположить, что 2017 год окажется ещё сложнее для работы в этом направлении.

Традиционной оставалась роль БРСМ и в сопровождении организации очередных выборов. Молодёжный союз обеспечил около 6.2 тысячи наблюдателей, внося таким образом свою лепту в «легитимацию» парламентских выборов.

Хронической проблемой БРСМ остаётся зависимость от госбюджета. Ранее неоднократно озвучивались планы, согласно которым организация должна была выйти на самоокупаемость к 2011 году, затем сроки были перенесены на 2013 год. Однако указом президента № 6 от 13 января 2016 года бюджетное финансирование ОО «БРСМ» продлено на 2016—2017 годы.

В декабре организация пережила серьёзный удар в связи с кадровыми перестановками в руководстве Администрации президента Республики Беларусь (АП). Патрон и куратор БРСМ Игорь Бузовский лишился должности заместителя главы АП. Более того, в ходе реструктуризации этого органа власти в 2017 году ликвидирована должность помощника президента по идеологии, а занимавший её Всеволод Янчевский (фактический создатель БРСМ) назначен директором Парка высоких технологий.

Таким образом, хотя БРСМ и является наиболее динамичной из всех *трёх* рассматриваемых ГоНГО (хотя бы в силу специфичности своей целевой аудитории), значимых трансформаций в работе организации в течение 2016 года не произошло. БРСМ в меньшей степени, чем ФПБ, выступает против текущего ужесточения в денежно-кредитной политике, поскольку его финансовые доходы не напрямую связаны с оплатой труда и общей ситуацией с занятостью.

Примечателен тот факт, что БРСМ — единственная из рассматриваемых организаций, которая попыталась подключиться к тому, что некоторые аналитики именуют «мягкой беларусизацией» и «либерализацией». Однако неопределённость указанных процессов, как и сам «советский» характер организации, не позволили существенно воздействовать на настроения той части общества, которая приветствовала этот, пусть даже слабый, поворот во внутренней политике.

РОО «Белая Русь»: на обочине социально-политической жизни

Абсолютным аутсайдером с точки зрения адаптации к изменяющимся в стране условиям и отношения к политическому процессу среди *трёх* рассматриваемых ГоНГО является РОО «Белая Русь». Своеобразным индикатором «значимости» этой организации явилось отсутствие упоминания о «Белой Руси» в повестке дня президента А. Лукашенко и его администрации на протяжении всего 2016 года. Более того, председатель организации Александр Радьков хотя и был избран делегатом V ВНС, не выступал на нём с речью в отличие от Михаила Орды и Андрея Белякова.

О безыдейности существования организации и её маргинальном положении в общественно-политической жизни страны свидетельствует выступление А. Радькова на заседании Республиканского совета 28 января 2017 года: фактически, организации нечем даже отчитаться за прошедший 2016 год. Нельзя сказать, что в «Белой Руси»

не понимают этой ситуации и не пытаются что-либо изменить. Организация предпринимала и продолжает предпринимать попытки представить себя в качестве центристской силы, способной объединить правящий класс и скептически настроенные по отношению к нему слои общества (разумеется, при примате власти).

В ходе подготовки парламентских выборов 2016 года «Белая Русь» предложила ограниченные либеральные поправки в избирательное законодательство, а также попыталась выступить в качестве посредника между властями и ОБСЕ. Тем не менее в ходе парламентских выборов руководство страны предпочло традиционно использовать «Белую Русь» в качестве источника лояльных и послушных кадров при формировании избирательных комиссий и корпуса наблюдателей. Значимых изменений выборы для «Белой Руси» не принесли: в Палате представителей 2012 года созыва организация имела 67 депутатов из 110, в новом парламенте их количество увеличилось на *единицу*.

Перспектив превращения в политическую партию РОО «Белая Русь» по-прежнему не имеет, о чем в течение 2016 года вынужден был неоднократно высказаться и её председатель А. Радьков.

Заключение

С каждым годом роль и значение *трёх* ведущих ГоНГО в общественно-политической жизни страны неуклонно снижается. Этому способствуют не только постепенные, пусть и очень медленные, изменения в белорусском обществе, которое всё менее остаётся советским, но и снижение запроса на подобные организации как со стороны социума, так и со стороны власти. Последняя в условиях сокращения социального контракта предпочитает использовать другие методы политического и социального контроля. Ещё одним значимым фактором, во многом обуславливающим снижение значения ФПБ, БРСМ и РОО «Белая Русь», является стремительное появление в последние несколько лет новых общественных объединений, так или иначе ассоциированных с властью.

В складывающихся условиях для ФПБ, БРСМ и РОО «Белая Русь» первостепенной задачей становится уже не столько адаптация к происходящим изменениям (экономический кризис, сокращение занятых на госпредприятиях и в организациях, рост недовольства действующей властью и ассоциированными с ней организациями), сколько приспособление к новым запросам со стороны государства – предложить эффективные и действенные способы контроля над гражданами.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

БЕЛАРУСЬ – РОССИЯ: К РЕВИЗИИ СОЮЗНИЧЕСТВА

Анатолий Паньковский

Резюме

В 2016 году тон в двусторонних отношениях задавался взаимным несогласием партнёров с ценностью услуг, предоставляемых контрагентом. Обе стороны оказались разочарованы результатами двустороннего партнёрства, явно ожидая от него *больших* выгод, в том числе в рамках многосторонних организаций – ЕАЭС, ОДКБ. Отношения подверглись ревизии практически по всему спектру направлений взаимодействия – политическому, торговому, энергетическому, культурному, военному.

Напряжение в отношениях нарастало весь год и к концу года не разрешилось ни по одному из направлений. Разногласия, конфликты и споры тем не менее не вылились в полноценный кризис: обе стороны соблюдали определённую осторожность, не ставя под удар саму основу партнёрства и осознавая пределы своих возможностей давления на партнёра. В дальнейшем Беларуси и России, по-видимому, придётся снизить взаимные ожидания от сотрудничества.

Тенденции:

- ослабление взаимной поддержки двух стран в силу снижения выгод союзничества;
- создание со стороны России собственной инфраструктуры – транспортной, пограничной и военной;
- попытки Беларуси укрепить самостоятельность во внешней политике и преодолеть одностороннюю энергозависимость;
- высокая степень взаимозависимости двух стран, для Беларуси – критическая.

Общий обзор

Вступление России в ВТО и запуск ЕАЭС привели к снижению выгод союзничества Беларуси и России: конкуренция на российском рынке для белорусских товаров выросла, при этом эффективность механизмов защиты внутреннего рынка Беларуси от российских товаров и товаров из *третьих стран* снизилась. Санкции против

России, сократив платежеспособность российского рынка, оказали дополнительное негативное влияние на белорусский экспорт в Россию.

Низкие мировые цены на нефть на протяжении последних нескольких лет также негативно сказались на выгодах белорусско-российского сотрудничества в этой сфере, поскольку ценовые преимущества Беларуси в сравнении с другими странами восточно-европейского региона существенно сократились. В сложившейся ситуации каждая сторона предприняла попытки скорректировать или пересмотреть имеющиеся договоренности в свою пользу, что привело к целой группе конфликтов и споров, компромиссные решения по которым, как правило, не были приняты до конца года.

Отдельно следовало бы выделить информационную составляющую этого конфликтного фона, драматический накал которой показателен сам по себе. Если в 2015 году основной целью российской пропаганды выступала Украина, то в 2016 году информационным атакам всё в большей степени начала подвергаться Беларусь. В конечном итоге белорусское руководство вынуждено было озаботиться вопросами информационной безопасности, что проявилось также и в конкретных действиях — задержании и аресте *трёх* журналистов, писавших для российского ресурса *ИА Regnum*. Несмотря на информационную агрессию российских СМИ и болезненную реакцию белорусской стороны, сами взаимоотношения официальных лиц, включая президентов, премьеров, министров иностранных дел и т. д., оставались сдержанными и в этом отношении вполне «союзническими».

Приблизительно то же самое — с определёнными оговорками — можно сказать о внешнеполитической координации России и Беларуси. Оговорки касаются *двусмысленной* позиции Минска по российско-украинскому конфликту и факту принадлежности Крыма, «инициатив» А. Лукашенко по вовлечению в миротворческий процесс США и попыток Минска укрепить свою самостоятельность за счёт активизации диалога с Западом и интенсификации контактов с развивающимися странами.

В целом же белорусская сторона демонстрировала осторожность, её действия вполне укладывались в коридор базовых предпочтений Кремля. В июле на сессии ПА ОБСЕ Беларусь не проголосовала за резолюцию, осуждающую оккупацию Крыма Россией, а в декабре в Генассамблее ООН она оказалась в числе стран, заблокировавших проект резолюции по Крыму, в котором Россия признавалась страной-оккупантом.

Снижение нефтегазовой ренты: «длинный» конфликт и фактор логистики

В 2016 году разгорелся нефтегазовый конфликт — наиболее длительный за всю историю российско-белорусских отношений.¹ Начиная с конца 2015 года белорусская сторона безуспешно пыталась пересмотреть ценовые параметры заключённого в 2014 году контракта на поставки российского газа в Беларусь², а с начала 2016 года перешла на самостоятельное ценообразование. Специально отметим, что контракт такую возможность предусматривает в том случае, если в ЕАЭС так и не заработает принцип «равнодоходности» (конечная цена рассчитывается по старой формуле, но она не должна превышать «равнодоходную»). Минск самостоятельно определил ценовой потолок «равнодоходности» и весь год платил за газ, руководствуясь этими соображениями.

Россия предсказуемо с таким ценообразованием не согласилась, и весь минувший год стороны безуспешно пытались прийти к компромиссу. Россия впервые использовала поставки нефти как рычаг давления в споре вокруг цены на газ, сократив со второй половины года поставки нефти в Беларусь более чем на 5 млн тонн.³ Общее сокращение

¹ По состоянию на начало апреля 2017 года конфликт так и не был разрешён.

² «Подписаны контракты на поставку газа в Беларусь и транзит по ее территории в 2015–2017 годах.» *Газпром*. 12 Дек. 2016. Web. 28 Apr. 2017. <www.gazprom.ru/press/news/2014/december/article210959/>.

³ Подробнее см. статью Александра Автушко-Сикорского *Энергетический сектор: завершение эры нефтегазовой ренты* в наст. сб.

поставок нефти в 2016 году составило 20.8% (18.1 млн т против 22.8 млн т в 2015 году) и существенно отразилось на множестве показателей белорусской экономики, включая доходы от экспорта и ВВП.

Между тем разногласия по газу оказались скорее поводом, чем основной причиной сокращения поставок нефти. Оно связано с необходимостью обеспечить доходы российской «Транснефти» от эксплуатации БТС-2, новой инфраструктуры порта Усть-Луга, то есть перенаправить значительную часть поставок нефти с белорусского на балтийский коридор (как это уже происходило в случае заполнения БТС-1).⁴ Кроме того, такое перенаправление сохраняет пошлины на нефть и нефтепродукты в российском, а не белорусском бюджете. Скорее всего, если бы белорусская сторона не дала соответствующего повода в виде недоплаты за газ, россияне нашли бы иные обоснования для сокращения поставок нефти в Беларусь (хотя, возможно, и не в столь существенном объёме).

В конечном итоге базовая причина нефтегазового конфликта 2016 года (как всех предыдущих и вероятных последующих) состоит в том, что российская сторона ещё на *один* шаг продвинулась в формировании своей «обходной» логистической инфраструктуры, позволяющей снизить зависимость от транзитных стран, в то время как белорусское руководство оказалось не готово смириться с факторами, свидетельствующими о снижении транзитного значения своей страны. И, следовательно, смириться со снижением стоимости транзитных услуг Беларуси, а в конечном счёте – с сокращением нефтегазовой ренты. Поскольку *обе* стороны по-разному оценивают относительную значимость своих услуг и обязательств, нефтегазовая сфера в видимой перспективе будет оставаться потенциально конфликтной.

⁴ См. Головатый, Стас. «Договорится ли Лукашенко с Москвой?» *Наше мнение*. 22 Мар. 2017. Web. 26 Apr. 2017. <<http://nmbny.eu/news/express/6293.html>>.

Военная и торговая инфраструктура

В 2016 году нефтегазовая коллизия оказалась не единственной тучей в синем небе союзничества. Продолжал набирать обороты начавшийся в 2015 году торг⁵ вокруг размещения в Беларуси российский авиабазы, который привёл к нулевым результатам. К аналогичным результатам привели попытки белорусской стороны пробить поставки новых российских вооружений. В результате Россия пришла к выводу о необходимости укрепления военной инфраструктуры на собственной территории вблизи белорусской и украинской границ и приступила к обустройству военной базы в Клинцах, закрепив таким образом тенденцию на отдаление от своего ведущего союзника в сфере обороны.

Эта тенденция была расширена на торговую инфраструктуру: в 2016 году Россия продолжила обустройство элементов торговой границы с Беларусью, в основном, ввиду того что Беларусь не поддержала продуктовые «антисанкции» России против стран, подключившихся к режиму санкций против неё. Следует отметить, что последние годы Россия с разной интенсивностью, но вполне последовательно занималась обустройством своих границ с остальными окружающими её странами. И здесь Беларусь, со всеми оговорками по поводу особого характера отношений с Россией, оказывается в общем тренде.

Взаимный товарооборот с Российской Федерацией незначительно снизился (94.8% к 2015 году) — главным образом за счёт снижения российского импорта, в структуре которого значительно сократились поставки нефти. Экспорт белорусских товаров незначительно вырос (104.0% к показателям 2015 года), что в конечном итоге позитивно отразилось на динамике торгового сальдо, которое существенно сократилось в отношении к 2015 году и в абсолютных показателях — минус USD 4.476 млрд — достигло приблизительно таких же показателей, как и в 2004 году, когда общий товарооборот не превышал USD 16 млрд.

⁵ Который развивался главным образом в медиапространстве.

Таблица 1. Динамика внешней торговли товарами Республики Беларусь с Российской Федерацией в 2009–2015 гг., USD млн⁶

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% к 2014
Товарооборот	28 035	39 439	43 860	39 742	37 371	27 533	26 114	94.8
Экспорт	9 954	14 509	16 309	16 837	15 181	10 389	10 819	104.1
Импорт	18 081	24 930	27 551	22 905	22 190	17 144	15 295	89.2
Сальдо	-8 127	-10 421	-11 242	-6 068	-7 009	-6 755	-4 476	150.9

Как видно из таблицы, это далеко не самые худшие показатели двустороннего товарооборота между Беларусью и Россией, если учесть, что в 2015 году его общее падение по отношению к 2014 году составило 26.3% (USD 27.533 млрд при отрицательном торговом сальдо Беларуси USD 6.755 млрд). Вместе с тем говорить об оживлении торгово-экономических отношений по результатам 2016 года преждевременно.

Главным образом необходимо отметить то, что совместное нахождение России и Беларуси в едином торговом союзе (ЕАЭС) не оказало позитивного влияния на взаимные обмены: сохраняется большинство тарифных ограничений в торговле, по настоянию российских отраслевых лобби вводятся новые. Отстаивание интересов белорусских производителей в рамках ЕАЭС по-прежнему идёт с трудом, попытки привлечь исполнительные органы ЕАЭС в спорах с российскими ведомствами значимых результатов не приносят.

Заключение

Поскольку взаимная зависимость России и Беларуси является динамической величиной и в будущем будет снижаться, то любой компромисс по любым конфликтным вопросам, включая торговые, военно-политические

⁶ «Внешняя торговля / Годовые данные.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Web. 15 Apr. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnyye-pokazateli-za-period-s-__-po-____gody_10/>.

и нефтегазовые, будет иметь временный характер. С другой стороны, неготовность руководства стран-союзниц к проведению реформ и убежденность, что социально-экономические проблемы разрешатся в автоматическом режиме, в общем и целом предопределяют сохранение в отношениях *status quo*, который можно определить как «меркантилистское союзничество».

В силу «меркантилистской» доминанты в российско-белорусских отношениях, ЕАЭС в видимой перспективе будет оставаться слабым союзом — с огромным перечнем ограничений. Объёмы торговли будут находиться в прямой зависимости от цены нефти и, соответственно, устойчивости российского рубля (а не от институциональных сдвигов).

Беларусь будет стремиться к сохранению некоторой самостоятельности во внешней политике, однако возможность возобновления репрессивных практик против оппонентов режима задаёт определённые ограничения в этом отношении.

БЕЛАРУСЬ – ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: КОЛИЧЕСТВО НЕ ПЕРЕХОДИТ В КАЧЕСТВО

Денис Мельянцов

Резюме

В 2016 году отношения Беларуси с Европейским Союзом демонстрировали устойчивое улучшение: постепенно происходило расширение и углубление повестки дня как с институтами Евросоюза, так и с отдельными странами-членами, появлялись новые форматы взаимодействия. Главным событием явилось снятие Евросоюзом практически всех санкций в отношении белорусских граждан и компаний, что улучшило атмосферу диалога и открыло новый этап в отношениях.

Создан новый структурированный формат диалога Беларуси и Евросоюза – Координационная группа. На этом фоне Минск официально объявил заключение базового соглашения с Евросоюзом в качестве своей среднесрочной цели. Тем не менее, несмотря на увеличение количества контактов и углубление диалога, Беларусь не вполне удовлетворена практической отдачей от нормализации отношений с Брюсселем, а Евросоюз хотел бы видеть больше реформационных усилий официального Минска.

Тенденции:

- открытие новых форматов сотрудничества;
- возобновление встреч на высшем уровне;
- расширение и углубление двусторонней повестки дня отношений;
- активизация двусторонних отношений с отдельными странами-членами Евросоюза.

Разрушение барьеров, создание площадок

Уже в начале 2016 года наметилась позитивная динамика в белорусско-европейских отношениях. Так, 15 февраля министры иностранных дел Евросоюза приняли ожидаемое решение о непродлении санкций в отношении 170 белорусских граждан, включая президента А. Лукашенко, и *трёх* компаний. Официальный Минск приветствовал это решение Совета ЕС. Однако часть санкций всё же была сохранена: эмбарго на поставки Минску некоторых видов вооружений и ограничения для *четырёх* граждан

Беларуси, подозреваемых в причастности к политическим исчезновениям, продлены на 1 год.

По завершении осенью 2015 года «временной фазы» в отношениях стороны приняли решение открыть новый формат двустороннего взаимодействия, и уже 6–7 апреля 2016 года в Брюсселе прошло *первое* заседание «Координационной группы Беларусь – Евросоюз». Как отметил белорусский МИД, речь идёт о новом формате структурированного комплексного диалога. Белорусскую делегацию на заседании Координационной группы возглавила тогдашний замминистра иностранных дел Е. Купчина, делегацию Евросоюза – генеральный секретарь Европейской службы внешних действий Х. Шмидт.

По итогам заседания заявлено, что стороны детально обсудили возможности интенсификации существующих отраслевых диалогов по экономике, финансам и охране окружающей среды, а также перспективы запуска новых двусторонних диалогов по тематике торговли, энергетики, таможи, модернизации и технической помощи, проблематике прав человека и др.¹ Необычным и позитивным событием в рамках нового формата явилось приглашение представителей гражданского общества для участия в части дискуссий.

В целом запуск формата Координационной группы представляет собой шаг вперёд в рамках процесса поступательного расширения и конкретизации повестки дня в белорусско-европейских отношениях. Такие встречи решено проводить каждые полгода попеременно в Минске и Брюсселе.

Второе заседание Координационной группы состоялось 16–17 ноября в Минске. Дискуссии фокусировались на конкретных направлениях дальнейшего расширения отношений, в том числе на участии Беларуси в «Восточном партнёрстве», взаимодействии в сфере мобильности, текущем состоянии секторальных диалогов, интенсифи-

¹ «11 приоритетов диалога. Что обсуждали Минск и Брюссель на первом заседании Координационной группы.» *TUT.by*. 08 Apr. 2016. Web. 05 Mar. 2017. <<https://news.tut.by/politics/491767.html>>.

кации сотрудничества в рамках технической помощи и на тематике прав человека.

Важным итогом белорусско-европейского диалога явился «Венский форум: продвижение инвестиций Евросоюза в Беларусь», который прошёл в столице Австрии 24 мая при финансовой поддержке Еврокомиссии. Белорусскую делегацию возглавил первый вице-премьер В. Матюшевский. В состав делегации вошли первый замминистра иностранных дел А. Михневич, первый замминистра финансов М. Ермолович, представители руководства Нацбанка, Минстройархитектуры, Национального агентства инвестиций и приватизации, Белорусской торгово-промышленной палаты. Со стороны Евросоюза в форуме принимали участие еврокомиссар по европейской политике соседства и переговорам о расширении Й. Хан и вице-президент ЕБРР А. Пию. На форуме были представлены свыше 90 компаний из стран Евросоюза и более 30 белорусских предприятий. Основное внимание в ходе дискуссий и презентационных мероприятий уделялось сотрудничеству в банковской, информационно-коммуникационной сферах и в области экологического строительства.

В октябре Минск и Брюссель запустили новый диалог – по торговле, который дополнил уже существовавшие диалоги по экономике и финансам, экологии, правам человека.

Интенсифицировались контакты и в других сферах. Двадцать первого ноября Минск в полном составе посетил Комитет по политике и безопасности Совета Евросоюза. Учитывая роль комитета в выработке общей внешней политики и политики безопасности Евросоюза, члены делегации принимались на самом высоком уровне: президент Беларуси провёл с членами делегации встречу, на которой были подведены итоги процесса нормализации отношений последних лет и высказаны идеи для дальнейшего развития отношений. Александр Лукашенко, в частности, упомянул о необходимости начать дискуссию о базовом соглашении. Среди других ожиданий белорусской стороны он назвал устранение ограничений в торговле с Евросоюзом, оказание содействия в выстраивании от-

ношений с МВФ и повышении Беларуси в кредитном рейтинге ОЭСР, а также в активизации переговоров о вступлении в ВТО. Упомянув о растущем геополитическом напряжении в Европе, А. Лукашенко предложил подумать о возможности запустить новый миротворческий процесс, который мог бы проходить в белорусской столице («Минский процесс»)².

По дорожной карте нормализации

Ещё в январе 2015 года Евросоюз создал своеобразную неформальную «дорожную карту» дальнейшего улучшения белорусско-европейских отношений, озаглавленную «Список возможных дополнительных конкретных мер для углубления политики критического вовлечения по отношению к Беларуси». Эта «дорожная карта» содержала 29 конкретных мер, которые могли быть реализованы в случае, если официальный Минск и далее будет демонстрировать своё желание сблизиться с Евросоюзом, делая шаги навстречу.

На сегодняшний день в той или иной форме реализовано 13 из 29 пунктов, наиболее значимые из которых — подписание Партнёрства о мобильности и Меморандума о механизме раннего предупреждения, снятие санкций, развитие секторных диалогов, а также увеличение финансовой помощи³. Однако ряд важных мер, запланированных в этом документе, Евросоюз так и не реализовал. Стороны, к примеру, не продвинулись в переговорах по упрощению визового режима и реадмиссии, в основном, ввиду дополнительных условий, выдвинутых Евросоюзом. Переговоры по подписанию *Соглашения о сотрудничестве и партнёрстве* и вовсе не начинались.

² «Лукашенко предлагает запустить “минский процесс” для урегулирования отношений между Востоком и Западом.» *БелТА*. 21 Nov. 2016. Web. 05 Mar. 2017. <<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-predlagaet-zapustit-minskij-protsess-dlja-uregulirovanija-otnoshenij-mezhdu-vostokom-i-220091-2016/>>.

³ В 2016 году Еврокомиссия *вдвое* увеличила размер финансовой помощи для Беларуси.

Вместе с тем белорусская сторона всё более активно напоминает о проблеме отсутствия между Минском и Брюсселем базового соглашения. Об этом заявил и президент, выступая на Всебелорусском народном собрании, а также во время встречи с делегацией Комитета по политике и безопасности Совета ЕС. Этот вопрос поднимался и на встрече министров иностранных дел Беларуси и Латвии в Риге в июле. По мнению белорусского министра В. Макея, ориентирами для документа могли бы служить соглашения Евросоюза с Казахстаном и Арменией, но при этом должны быть и отличия, отражающие специфику отношений Минска и Брюсселя. О желательности начала переговоров по базовому соглашению между Беларусью и Евросоюзом Владимир Макей напомнил и в ходе неформальной встречи министров иностранных дел стран Евросоюза и стран-участниц инициативы «Восточное партнёрство» 3 сентября в Братиславе.

Брюссель, в свою очередь, пока воздерживается от принятия предложения о начале переговоров, мотивируя это необходимостью двигаться последовательно по ранее намеченной повестке дня отношений. В частности, Евросоюз хотел бы сначала завершить переговоры по упрощению визового режима и реадмиссии. Евросоюз также продолжает настойчиво подчёркивать желательность введения Минском моратория на применение смертной казни.

Важным фоном отношений по линии Беларусь – Евросоюз явилась кампания по выборам депутатов Палаты представителей Национального собрания. Главным итогом для отношений Минска и Брюсселя можно считать то, что избирательная кампания не создала новых преград развитию диалога. После президентских выборов октября 2015 и выборов в парламент 2016 впервые удалось разорвать «порочный круг» электоральных циклов, когда после очередной избирательной кампании происходило резкое ухудшение отношений с Западом. Более того, избрание *двух* оппозиционных кандидатов в парламент явилось позитивным сигналом для Евросоюза и зародило надежду на построение межпарламентского измерения в отношениях.

Несмотря на общую позитивную динамику и атмосферу отношений, со стороны официального Минска начали проявляться и некоторые нотки нетерпения и даже разочарования ввиду отсутствия немедленных конкретных результатов взаимодействия. Так, выступая в конце апреля с *ежегодным посланием* к белорусскому народу и парламенту, А. Лукашенко подчеркнул важность «не заговорить» процесс нормализации отношений с Евросоюзом и Западом в целом и двигаться к позитивной конкретике: «У нас какой-то новый этап наступил – этап, как я бы его охарактеризовал, с Западом – некой говорильни»⁴.

Двусторонние отношения и региональные форматы

В процессе нормализации отношений с Евросоюзом Минск делал ставку на углубление диалога не только с европейскими институтами, но и с отдельными странами-членами, которые имеют вес в системе принятия решений Евросоюза. Ярким примером такого подхода явилось улучшение отношений с Польшей.

В марте Беларусь посетил министр иностранных дел Польши В. Ващиковский. Учитывая в целом сложные отношения Минска и Варшавы после декабря 2010 года, приезд польского министра имел особые символизм и значение. В двустороннем формате этот визит стал *первым* за последние *восемь* лет.

Польский министр провёл переговоры с Владимиром Макеем и встретился с Александром Лукашенко. Белорусский президент высказался за перевод отношений между странами на новый уровень, чтобы решить существующие проблемы, и подчеркнул, что Беларусь готова на самое тесное сотрудничество с Польшей. В свою очередь В. Ващиковский заявил, что новое правительство Польши сочло ненормальными прежние отношения между странами и

⁴ «Обращение с ежегодным Посланием к белорусскому народу и Национальному собранию.» *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 21 Apr. 2016. Web. 5 Mar. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-21-aprelja-obratitsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-13517/>.

потому намерено без всяких предварительных условий начать диалог и урегулировать все вопросы, которые можно решить в ближайшее время.

В октябре состоялся ответный визит белорусского министра иностранных дел в Варшаву, во время которого В. Макей провёл переговоры с президентом Польши А. Дудой, статс-секретарём президентской канцелярии К. Шерским и министром иностранных дел В. Вашиковским. В качестве знака доброй воли Минска В. Макей привёз с собой архивные документы, по словам В. Вашиковского, касающиеся «судьбы многих поляков».

Двадцатого мая президент А. Лукашенко посетил Италию и Ватикан. Визит А. Лукашенко в Рим, ставший первым визитом белорусского президента в Евросоюз с момента снятия визовых санкций, явился сопутствующей частью давно прорабатывавшейся встречи с Папой Римским в Ватикане. Святой Престол пусть и не выступал официальным посредником между Брюсселем и Минском, но определённую роль в новой разрядке всё же сыграл. В июле 2015 года именно Папа Франциск написал письмо А. Лукашенко с пожеланием освободить политических узников. Это пожелание было удовлетворено, что явилось толчком для дальнейших шагов навстречу. Сегодня именно Ватикан является воротами Беларуси в Европу, и состоявшийся визит должен был сигнализировать, что белорусского лидера уже прилично принимать в европейских столицах.

Примечательно, что и в 2009 году, в предыдущий период улучшения отношений Минска с Евросоюзом, Ватикан стал для главы Беларуси первой остановкой в Евросоюзе. Правда, тогда его принимал премьер-министр Италии. На этот раз итальянская программа А. Лукашенко ограничилась встречей с президентом, который в политической иерархии занимает преимущественно церемониальное место.

6–7 июля состоялся рабочий визит Владимира Макея в Ригу. Обращает на себя внимание большое количество встреч, проведённых белорусским министром с латвийским руководством и главами ряда министерств:

президентом Р. Вейонисом, премьер-министром М. Кучинским, министром иностранных дел Э. Ринкевичем, вице-премьером, министром экономики А. Ашераденсом и министром сообщений У. Аугулисом.

Пятого ноября визит в Ригу совершил премьер-министр Андрей Кобяков, который принял участие в саммите глав правительств стран Центральной и Восточной Европы и Китая (формат «16+1»). Беларусь получила приглашение на саммит в качестве специального гостя. На полях саммита прошли переговоры белорусской делегации с премьер-министром Латвии М. Кучинским, в ходе которых обсуждались множественные вопросы торгово-экономического сотрудничества и реализации совместных проектов.

Десятого ноября состоялся визит в Минск заместителя премьер-министра, министра экономики Латвии А. Ашераденса, который провёл встречи с зампредела правительства Беларуси А. Калининым и министром экономики В. Зиновским.

Обращает на себя внимание и официальный визит в Латвию министра обороны Беларуси А. Равкова, который состоялся 5–6 декабря. Глава оборонного ведомства провёл встречи со своим коллегой Р. Бергманисом и министром иностранных дел Э. Ринкевичем. Главным итогом визита явилось подписание соглашения между министерствами обороны *двух* стран о сотрудничестве.

Одним из самых важных событий года явился визит в Беларусь премьер-министра Словакии Р. Фицо в конце ноября. Это самый статусный (в контексте *двусторонних* отношений) визит европейского политика за последние *шесть* лет. Отметим, что во второй половине 2016 года Словакия председательствовала в Евросоюзе, поэтому Р. Фицо приехал в Беларусь в двойном качестве. При этом визит не следует рассматривать как некий прорыв по линии Беларусь – Европейский Союз, однако и без позитивной динамики в этих отношениях он не был бы возможным.

Девятого февраля в Минске официально открылось Посольство Австрии в Беларуси. В церемонии приняли участие министр иностранных дел Беларуси В. Макей и

генеральный секретарь МИД Австрии М. Линхарт. Постепенно приходят в норму и отношения со Швецией. Так, в Стокгольм прибыл временный поверенный в делах Беларуси Алексей Поплавский. В скором времени должно возобновить полноценную работу Посольство Беларуси в Швеции. В декабре открылось Посольство Беларуси в Испании.

Заключение

2016-й стал, вероятно, наилучшим годом в белорусско-европейских отношениях: отменено большинство санкций, возобновились контакты на высшем уровне, увеличилась финансовая помощь Евросоюза, расширена повестка дня диалога. Создан новый *двусторонний* формат «Координационная группа Беларусь – Европейский Союз».

Прошедшие парламентские выборы не привели к похолоданию отношений, а, напротив, создали предпосылки к налаживанию межпарламентского сотрудничества. Вместе с тем официальный Минск всё ещё не получает желаемых дивидендов от этого прогресса – значимого финансирования по линии европейских институтов, роста инвестиций и создания договорно-правовой базы белорусско-европейских отношений.

БЕЛОРУССКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: ТРЕВОЖНАЯ ПЕРСПЕКТИВА НА ФОНЕ ПОЗИТИВНЫХ СДВИГОВ

Андрей Фёдоров

Резюме

Наметившееся в 2015 году улучшение отношений между Республикой Беларусь и Соединёнными штатами Америки получило продолжение в 2016 году, хотя существенных конкретных результатов достичь не удалось. Официальный Минск продемонстрировал заинтересованность в расширении сотрудничества, в свою очередь Вашингтон в значительной степени сократил критику белорусского режима. Вместе с тем огромная зависимость Беларуси от России наряду с серьёзными внутренними переменами в США вызывает опасения относительно сохранения нынешней позитивной динамики.

Тенденции:

- демонстративное стремление сторон (особенно белорусской) к нормализации отношений при отсутствии существенных позитивных сдвигов;
- снижение показателей экономического сотрудничества в сравнении с 2015 годом;
- возможность возникновения серьёзных угроз суверенитету Беларуси в силу ожидаемого глобального изменения американского внешнеполитического курса.

Хронология событий

18 января. В Женеве подписано соглашение о предоставлении «Беларусбанку» торгового займа объёмом почти USD 100 млн от одной из крупнейших транснациональных американских корпораций.

28–30 марта. Состоялся официальный визит в Беларусь заместителя помощника министра обороны США Майкла Карпентера, который встретился с Александром Лукашенко, министрами иностранных дел и обороны.

14 апреля. Опубликован ежегодный доклад Госдепартамента США о ситуации с правами человека в мире, в котором отмечено сохранение в Беларуси значительных проблем в этой сфере.

25 апреля. Минской школе № 130 присвоено имя сотрудницы миссии ЮНПРА, гражданки США Рут Уоллер. На церемонии выступил министр иностранных дел Владимир Макей.

29 апреля. США продлили до 31 октября частичную приостановку санкций в отношении белорусских предприятий.

17–18 мая. Визит заместителя помощника госсекретаря США по делам Европы и Евразии Бриджит Бринк и заместителя помощника госсекретаря США по вопросам демократии, прав человека и труда Роберта Берцинского. Состоялся *третий раунд* американо-белорусского диалога по правам человека.

11 июня. Барак Обама продлил действие ограничительных мер в отношении ряда белорусских чиновников. В документе, адресованном Конгрессу, отмечалось, что «действия и политика определённых членов правительства Беларуси и других лиц продолжают создавать необычайную и чрезвычайную угрозу для национальной безопасности и внешней политики Соединённых Штатов».

2 июля. Государственный департамент США сообщил о введении санкций против ряда компаний, включая «Белвнешпромсервис», по подозрению в нарушении американского закона о нераспространении технологий для производства оружия массового поражения.

6 июля. В связи с завершением миссии временного поверенного в делах США в Беларуси Скотта Роланда состоялась его встреча с белорусским президентом А. Лукашенко.

8 августа. Министерство обороны Беларуси аккредитовало Майкла Вандевелде в качестве военного атташе в посольстве США (по совместительству с Украиной).

22 августа. В Минск прибыл новый поверенный в делах США в Беларуси Роберт Райли.

19–20 сентября. Во время сессии ООН в Нью-Йорке министр иностранных дел Владимир Макей провёл переговоры с помощником госсекретаря США Викторией Нуланд и заместителем помощника министра обороны США Майклом Карпентером. Стороны отметили необходимость сохранения положительной динамики в

белорусско-американских отношениях, а также обсудили вопросы «налаживания прямого диалога между военными ведомствами *двух* стран в условиях нарастания напряжённости в восточноевропейском регионе».

21 сентября. В Нью-Йорке Владимир Макей подписал белорусско-американское межправительственное соглашение о защите и сохранении некоторых культурных ценностей.

18–19 октября. Визит в Минск заместителя помощника госсекретаря США по делам Европы и Евразии Бриджит Бринк. Она сообщила, что США приняли решение о продлении режима приостановки санкций против ряда белорусских компаний на очередные полгода.

20 октября. В Вашингтоне на рабочей встрече представителей министерств обороны Беларуси и США подписан план двустороннего военного сотрудничества на 2017 год.

28–30 ноября. Визит в Беларусь главы отдела Восточной Европы Госдепартамента США Джоргана Эндрюса. Он встретился с представителями власти, оппозиционных партий, неправительственных организаций и СМИ.

28 декабря. МИД Беларуси и американское посольство обменялись заявлениями по случаю 25-летия установления дипломатических отношений между Республикой Беларусь и США.

Прогресс есть, но до прорыва далеко

Приведённая хронология наглядно демонстрирует, что двусторонние отношения между странами продолжали меняться в лучшую сторону. К негативным из отмеченных событий можно отнести лишь продление американским президентом ограничений против белорусских официальных лиц, введение санкций против «Белвнешпромсервиса» и критическое содержание доклада Госдепартамента о ситуации с правами человека. Речь идёт в основном о рутинных акциях, которые не вызвали даже стандартной отповеди. При этом представитель МИД Беларуси выразил надежду, что «юбилейный, десятый, год действия санкций станет последним».

Зато в демонстрациях стремления Минска к дальнейшей нормализации, причём на самом высоком уровне, недостатка не наблюдалось. На встрече с заместителем помощника министра обороны США М. Карпентером белорусский лидер отметил, что «у Беларуси с Соединёнными штатами Америки наметился некий позитив», и он «очень хотел бы, чтобы это был новый этап в наших отношениях»¹. Во время прощальной аудиенции Скотта Роланда А. Лукашенко заявил: «Мы никогда не скрывали того факта, что без нормализации отношений с Соединёнными штатами мы не будем иметь полноценной внешней политики»².

Одиннадцатого сентября на участке для голосования во время парламентских выборов Александр Лукашенко сообщил о возможности восстановления в скором времени взаимного дипломатического представительства на уровне послов и подчеркнул готовность «специально способствовать» увеличению штата посольства. Наконец, 15 декабря на церемонии вручения иностранными послами верительных грамот прозвучало: «Это империя, ведущая страна в мире, и мы должны с ними иметь хорошие отношения», хотя и с оговоркой, что «бежать впереди паровоза и обещать то, чего мы никогда не сделаем, ни в коем случае нельзя»³.

Позиция Вашингтона была не столь оптимистичной. В частности, прошедшая в Беларуси избирательная кампания по выборам в парламент получила сдержанную оценку

¹ «Встреча с заместителем помощника Министра обороны США Майклом Карпентером.» *Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 30 Mar. 2016. Web. 1 Feb. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-zamestitelem-pomoschnika-ministra-oborony-ssha-majklom-karpenterom-13375>.

² «Встреча с временным поверенным в делах США в Беларуси Скоттом Роландом.» *Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 6 Jul. 2016. Web. 1 Feb. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-vremennym-poverennym-v-delax-ssha-v-belarusi-skottom-rolandom-13974>.

³ «Лукашенко: Беларусь хочет иметь хорошие отношения с США, но не будет бежать впереди паровоза.» *БелТА*. 15. Dec. 2016. Web. 01 Feb. 2017. <<http://m.belta.by/president/view/lukashenko-belarus-hochet-imet-dobrye-otnosheniya-s-ssha-no-ne-budet-bezhat-vperediparovoza-223850-2016/>>.

Госдепартамента. Там также не разделяли оптимизма по поводу скорого восстановления дипломатических отношений в полном объёме.

Тем не менее по сравнению с высказываниями *двух-летней* давности риторика американской стороны заметно смягчилась. Так, Скотт Роланд признал, что отношения между нашими странами находятся в гораздо лучшем состоянии, чем *два года* назад, «в том числе благодаря шагам, предпринятым белорусскими властями». Таким образом, общее улучшение атмосферы отрицать нельзя, но при этом складывается впечатление, что все многочисленные визиты и контакты имели главным образом характер нащупывания потенциальных точек сближения.

Конкретные же примеры более или менее заметных прорывов немногочисленны. К их числу можно, по-видимому, отнести достижение не особо афишируемых соглашений в военной сфере и договоренность о расширении количественного состава дипломатических представительств до *девяти* человек. В частности, стороны воспользовались возможностью аккредитовать военных атташе.

Строго говоря, возвращение послов, хотя это можно только приветствовать, является, скорее, символическим шагом. Скажем, в 2007 году при наличии послов произошло самое большое обострение двусторонних отношений, тогда как в настоящее время в их отсутствие наблюдается едва ли не самое лучшее за *два* десятилетия положение дел в этой сфере.

Не слишком вдохновляющими выглядят также результаты экономического сотрудничества, к тому же на них пока не отразилась приостановка действия санкций. За 11 месяцев 2016 года товарооборот Беларуси с США составил, по американским сведениям⁴, USD 273.5 млн с отрицательным сальдо около USD 16 млн. Как обычно, по не очень понятным причинам белорусские цифры⁵

⁴ “Trade in Goods with Belarus.” *United States Census Bureau*. Web. 01 Feb. 2017. <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4622.html>>.

⁵ «Итоги внешней торговли Республики Беларусь за январь-ноябрь 2016 года.» *Государственный таможенный комитет*. Web. 01 Feb. 2017. <http://www.customs.gov.by/ru/2016_stat-ru/view/itogi-vneshnej-torgovli-respubliki-belarus-za-janvar-nojabr-2016-goda-677/>.

отличаются весьма существенно: соотв. USD 539 и свыше USD 300 млн.

Но даже в последнем случае этот товарооборот составил всего 1.2% от всего объёма белорусской внешней торговли, что вряд ли можно считать достойным показателем для взаимодействия с первой экономикой мира. Причём по сравнению с предыдущим годом произошло сокращение более чем на 3.0%, то есть говорить о каком-то прогрессе не приходится.

В итоге, по общему объёму поставок на американский рынок Беларусь находится всего лишь на 120-м месте среди 225 стран и территорий. Если же учесть, что основу нашего экспорта составляют калийные удобрения, то положение дел выглядит ещё более удручающим.

Нельзя, конечно, утверждать, что для исправления ситуации ничего не предпринималось. В начале июня в Минске побывала американская бизнес-делегация, представленная дюжиной компаний (названия не сообщались), изучавших возможность расширения своей деятельности в нашей стране. Делегация встретилась с замглавы МИД Александром Михневичем, представителями Национального агентства по инвестициям и приватизации и Национального банка Беларуси.

В начале декабря состоялся ответный визит белорусской экономической делегации, в состав которой вошли высокопоставленные чиновники президентской администрации, Национального банка, Минфина, Минэкономики и других министерств. Конкретные вопросы экономического и торгово-инвестиционного сотрудничества *двух* стран обсуждались в госдепартаменте, министерстве торговли, офисе торгового представителя, федеральной комиссии связи, министерстве сельского хозяйства, Агентстве международного развития (USAID). Согласно официальным сообщениям, удалось достичь принципиальных договоренностей в сферах финансов и инвестиций, высоких технологий, сельского хозяйства и энергетики. Понятно, однако, что в лучшем случае они могут быть реализованы лишь в перспективе.

Общие угрозы сближают. Но не до конца

Заинтересованность белорусских властей в максимально возможном расширении сотрудничества с Западом, в том числе с США, понятна: в условиях наглядно проявляемых Россией имперских поползновений и серьёзного осложнения отношений по целому ряду направлений Беларуси крайне необходима внешняя поддержка. Что же касается цели политики США относительно нашей страны, то её, как представляется, абсолютно чётко обозначил С. Роланд на встрече с А. Лукашенко: «Главное, чтобы территориальный суверенитет и независимость Беларуси были на самом высоком и крепком уровне».

Таким образом, основной причиной сближения сторон является складывающаяся в регионе политическая обстановка. Кроме того, находясь в тяжёлой экономической ситуации, официальный Минск откровенно рассчитывает на содействие США в получении долгожданного кредита МВФ.

Вместе с тем очевидно, что белорусское руководство не настроено продвигаться чересчур далеко по пути сближения. Можно не сомневаться, что при первом же намёке на возникновение угрозы властным полномочиям президента процесс будет немедленно прекращён.

С другой стороны, тот факт, что санкции до сих пор не отменены, а только приостановлены, свидетельствует об осторожности, с которой относится к Беларуси наученный негативным опытом Белый дом. Не исключено, что, разобравшись в конце концов в сущности белорусского режима, в Белом доме потому и не торопятся возвращать дипломатические отношения на прежний уровень, что хорошо осознают: кардинальных перемен в обозримом будущем здесь ожидать не приходится.

Перспективы не обнадеживают

Впрочем, все вышеприведённые соображения остались бы в той или иной степени справедливыми только в случае победы на президентских выборах Хиллари Клинтон.

Теперь же имеется сильное подозрение, что при новой власти в Вашингтоне у Беларуси будет не слишком много шансов на проведение хотя бы умеренно самостоятельного внешнеполитического курса.

Более того, судьба нашей страны будет определяться не столько её собственными взаимоотношениями с Америкой, сколько состоянием дел между Вашингтоном и Москвой. Как оно сложится, сегодня вряд ли может знать даже сам Дональд Трамп, поэтому можно рассматривать лишь отдельные сценарии, среди которых принципиально различных видится *три*.

Сценарий 1: возвращение к ялтинско-потсдамской системе. Во время предвыборной кампании новый американский президент неоднократно декларировал своё желание наладить отношения с Кремлём. Поэтому можно предположить, что он согласится на повторение Ялтинского соглашения 1945 года, что позволит Москве фактически получить карт-бланш на любые действия на большей части бывшего СССР. В самой тяжёлой ситуации окажутся тогда, разумеется, Украина и Грузия, однако и у Беларуси шансов выйти из тотальной зависимости от России практически не останется.

Сценарий 2: возобновление полномасштабной «холодной войны». В этом случае любое отклонение Беларуси от позиции России будет расцениваться как предательство, допускающее вооружённую аннексию. В таких обстоятельствах даже если Вашингтон и предпримет попытки привлечь на свою сторону официальный Минск, успехом они увенчаться не смогут, так что итог будет примерно тем же, что и в предыдущем случае.

Сценарий 3: сохранение статус-кво. Такой исход можно считать самым благоприятным. С одной стороны, у Москвы не должно возникнуть насущной потребности в очередной раз пренебречь международным правом и осуществить силовую интервенцию. С другой, она будет опасаться, что такого рода акция усугубит и без того далеко не самое лучшее её нынешнее положение. В этом случае белорусские власти могли бы (естественно, при сохранении соответствующего желания) осуществлять постепен-

ную нормализацию белорусско-американских отношений, разумеется, лишь до некоторого предела.

Заключение

К сожалению, принципиальная проблема заключается в сомнениях насчёт приемлемости варианта *статус-кво* для нового главы Белого дома, ибо известные до сих пор сведения о нём большого оптимизма не вызывают. Нет уверенности, что белорусскому президенту зачтётся его признание в том, что «больше, чем мы, открыто и честно, от души, никто Трампа не поддерживал»⁶.

Известны многочисленные предвыборные обещания Трампа «прекратить попытки строить иностранные демократии, свергать режимы и безрассудно стремиться вмешиваться в ситуации, в которые мы не имеем права вмешиваться». Соответственно, следует ожидать, что прежнее стремление к расширению демократии в мире вряд ли сохранится в числе американских приоритетов.

Между тем на протяжении почти всей новейшей истории нашей страны вследствие слабости интереса Вашингтона к взаимодействию в политической и экономической сферах преимущественно этот аспект и является определяющим. И если теперь он будет отодвинут далеко на задний план или вообще исключён из рассмотрения, «белорусский вопрос» может практически исчезнуть из поля зрения Америки. Со всеми упомянутыми выше последствиями.

⁶ «Лукашенко: больше, чем мы, открыто и честно, от души, никто Трампа не поддерживал.» *Белорусские новости*. 15 Dec. 2016. Web. 01 Feb. 2017. <<http://naviny.by/new/20161215/1481806340-lukashenko-bolshe-chem-my-otkryto-i-chestno-ot-dushi-nikto-trampa-ne>>.

ПОЛЬШЧА І БЕЛАРУСЬ: НОВАЕ АДКРЫЦЦЁ?

Ганна Марыя Дынэр

Рэзюмэ

Беручы пад увагу ўсё часцейшыя сустрэчы прадстаўнікоў уладаў Польшчы і Беларусі на палітычным узроўні, 2016 год можна прызнаць «новым адкрыццём» ва ўзаемадачыненьнях паміж абедзвюма дзяржавамі. Змена стасункаў стала магчымай дзякуючы паляпшэнню зносін Еўрапейскі Саюз – Беларусь, а перш за ўсё адмене санкцый, за якія выступала Польшча. Таму *абедзве* дзяржавы маюць шанцы на большае выкарыстанне патэнцыялу, абумоўленага суседствам, агульнай гістарычнай спадчынай, у развіцці турызму і інтэнсіфікацыі эканамічных кантактаў. Аднак сапраўдным выклікам застануцца нявырашаныя двухбаковыя справы, якія датычаць дзейнасці Саюза палякаў Беларусі і ўступлення ў сілу малога прымежнага руху.

Тэндэнцыі:

- засяроджванне польска-беларускіх стасункаў на супрацоўніцтве ў галіне эканомікі і інфраструктуры;
- павелічэнне шанцаў на выкарыстанне магчымасцяў двухбаковых ўзаемадачыненьняў праз фонды Еўрасаюза, асабліва праграмы «Польшча – Беларусь – Украіна», і развіццё рэгіянальнага супрацоўніцтва;
- нявырашанасць асноўных праблем ў польска-беларускіх стасунках, звязаных з дзейнасцю Саюза палякаў Беларусі і ўступленнем у сілу дамовы аб малым прымежным руху (МПР).

Палітычныя стасункі

Хоць 2016 год цяжка лічыць пераломам у зносінах Польшчы і Беларусі (чым быў бы, напрыклад, візіт прэзідэнта Беларусі ў Польшчу або прэзідэнта Польшчы ў Беларусь), аднак з 2010 года адбываліся найбольш інтэнсіўныя палітычныя і эканамічныя кантакты. Змена палітыкі Польшчы стала вынікам не столькі істотных палітычных і эканамічных трансфармацый у Беларусі, колькі агульнай сітуацыі ў рэгіёне. Можна меркаваць, што становішча ва Украіне схіліла беларускія ўлады да змены падыходу да партнёраў з Еўрасаюза. Асабліва істотным было рашэнне дзяржаў Еўрасаюза, прынятае 15 лютага 2016 года, аб ад-

мене санкцый у дачыненні да Беларусі. Хоць гэтага кроку чакалі з восені 2015-га, ён значна палепшыў стасункі паміж Польшчай і Беларуссю толькі ў 2016 годзе.

Беларускія ўлады станоўча адраагавалі на тое, што ўрад Польшчы актыўна выступаў за адмену санкцый Еўрасаюза супраць Беларусі. Крыху больш за месяц пасля гэтага рашэння, 23 сакавіка 2016 года, адбыўся першы з восені 2010-га візіт міністра замежных спраў Рэспублікі Польшча у Беларусь. Як галоўная мэта сустрэчы Вітальда Вашчыкоўскага з Уладзімірам Макеем заяўлялася тое, што *абедзве* дзяржавы павінны засяродзіцца на вырашэнні актуальных двухбаковых праблем, а не палітызаваць іх.

Падчас візіту польскі міністр сустрэўся і з прэзідэнтам Беларусі А. Лукашэнкам. Дваццатага ліпеня ў Варшаве адбыліся *двухбаковыя* палітычныя кансультацыі на ўзроўні МЗС. У сустрэчы ўдзельнічалі міністр замежных спраў В. Вашчыкоўскі і намеснік міністра замежных спраў Беларусі Алена Купчына. Падчас кансультацыі было падпісана пагадненне пра супрацоўніцтва ў галіне адукацыі.

Інтэнсіўныя палітычныя кантакты працягваліся і восенню. Дзясятага кастрычніка 2016 года з афіцыйным візітам прыбыў у Варшаву міністр замежных спраў Беларусі У. Макей. Падчас паездкі ён сустрэўся з прэзідэнтам Анджэем Дудай і міністрам замежных спраў В. Вашчыкоўскім. Разам з палітычнымі і эканамічнымі пытаннямі перамовы датычылі таксама супрацоўніцтва ў межах кітайскага праекта *Новага шаўковага шляху*. Падчас візіту ў Варшаву беларускі міністр даў інтэрв'ю газеце *Rzeczpospolita*, у якім сцвердзіў, што Беларусь не бачыць у дзеяннях НАТА пагрозы для сваёй бяспекі.¹

Дваццаць чацвёртага кастрычніка ў Мінску пачаўся польска-беларускі эканамічны форум «Добрасуседства», у якім прыняў удзел віцэ-прэм'ер Матэвуш Маравецкі. У сваіх выступленнях ён закрануў пытанне эканамічнага

¹ Bielecki, Jędrzej. “SzeF MSZ Białorusi: nie jesteśmy utrzymankami Moskwy.” *Rzeczpospolita*. 16. Oct. 2016. Web. 22 Apr. 2017. <<http://www.rp.pl/Swiat/310169954-SzeF-MSZ-Bialorusi-nie-jestesmy-utrzymankami-Moskwy.html#ap-1>>.

супрацоўніцтва паміж дзяржавамі, а таксама кітайскі праект *Новага шаўковага шляху* і магчымасці, якія ён дае для развіцця польска-беларускага эканамічнага супрацоўніцтва.

Падчас шматлікіх палітычных сустрэч, якія спадарожнічалі форуму, беларускі прэм'ер Андрэй Кабякоў папрасіў міністра М. Маравецкага, каб Польшча падтрымала беларускія намаганні ўступлення ў Сусветную гандлёвую арганізацыю. Андрэй Кабякоў закрануў тэму будучага энергетычнага супрацоўніцтва з Польшчай і дзяржавамі Еўрасаюза, падкрэсліваючы, што ў 2018 годзе будзе ўведзены ў эксплуатацыю першы энергаблок Астравецкай АЭС.

У межах форуму «Добрасуседства» таксама адбылася сустрэча польска-беларускай камісіі па эканамічным развіцці. Дамовіліся, што камісія павінна збірацца *раз* або *двойчы* на год. Восьмага лістапада ў Беларусі знаходзілася дэлегацыя польскага міністэрства сельскай гаспадаркі з віцэ-міністрам Рышардам Зарудскім.

Відавочныя былі і кантакты ў галіне бяспекі: 23—24 лістапада ў Варшаве адбыліся кансультацыі паміж міністэрствамі абароны *абедзвюх* краін. Другога снежня польская ваенная інспекцыя згодна з Венскім дакументам наведала беларускую 111-ю Гвардзейскую артылерыйскую брыгаду.

У 2016 годзе развіваліся і парламенцкія кантакты. Другога жніўня ў Мінску сустрэліся старшыня Савета Рэспублікі (вышэйшая палата беларускага парламента) Міхаіл Мясніковіч і віцэ-маршалак Сойма Рышард Тарлецкі. Падчас свайго знаходжання ў Беларусі віцэ-маршалак Тарлецкі сустрэўся таксама з намеснікам міністра замежных спраў Беларусі Аленай Купчынай.

Чарговая група польскіх парламентарыяў наведала Мінск 5 снежня. Дэлегацыю ўзначальваў маршалак сената Станіслаў Карчэўскі, які сустрэўся з прэзідэнтам Беларусі А. Лукашэнкам, старшынёй Савета Рэспублікі М. Мясніковічам і Палаты прадстаўнікоў У. Андрэйчанкам. У выніку сустрэчы была створана польска-беларуская парламенцкая група і наладжана супрацоўніцтва паміж

вышэйшымі палатамі парламентаў абедзвюх дзяржаў (Сенатам і Саветам Рэспублікі).

У 2016 годзе аднавіліся экспертныя кансультацыі ў галіне транспарту, сельскай гаспадаркі і інвестыцый. Працягвалася тэхнічнае супрацоўніцтва паміж нацыянальнымі банкамі абедзвюх дзяржаў. Плануецца таксама аднавіць пасяджэнні камісіі па супрацоўніцтве ў галіне навукі і тэхналогій.

Дзякуючы актыўнасці польскага ўрада Беларусь падпісала з Еўрасаюзам Партнёрства дзеля мабільнасці (MOST). Яно было запушчана 13 кастрычніка ў Люксембургу з мэтай забеспячэння лепшага кіравання міграцыйнымі патокамі. Тым самым кантакты выйшлі далёка па-за тэхнічны ўзровень, да якога зводзіліся ў ранейшыя гады. Можна прагназаваць, што ў чарговыя гады інтэнсіўнасць стасункаў на розных палітычных узроўнях будзе падтрымлівацца.

Двухбаковыя дамовы

У сакавіку ўдалося вырашыць праблему, звязаную з выдачай віз. На тэрыторыі Беларусі было запушчана 8 візавых цэнтраў у абласных гарадах — Мінску, Брэсце, Гродне, Гомелі, Магілёве, а таксама ў Пінску, Баранавічах і Лідзе. Гэта значна спрашчае працу польскіх консульскіх аддзелаў, а перш за ўсё зварот грамадзян Беларусі па візы. Тым больш што, як і ў ранейшыя гады, Польшча выдала беларусам амаль 400 тыс. віз.

У 2016 годзе было падпісана польска-беларускае пагадненне аб супрацоўніцтве ў галіне адукацыі. На падставе гэтага дакумента была створана супольная кансультацыйная камісія, якая павінна каардынаваць працу школ для польскай меншасці ў Беларусі і для беларускай меншасці ў Польшчы. Тут трэба зазначыць, што дамова павінна спрасціць супрацоўніцтва ВНУ. На дадзены момант усе ВНУ Беларусі падтрымліваюць кантакты з ВНУ і навуковымі ўстановамі Польшчы.

У 2016 годзе працягвалася праца над дамовай аб супрацоўніцтве Польшчы і Беларусі ў галіне воднай гаспадаркі з асаблівым націскам на сістэму маніторынгу

Буга, а таксама над дамовай аб супрацоўніцтве ў галіне вяртаньня воднага шляху Е-40 Днепр – Вісла. У планах таксама падпісанне двухбаковай дамовы аб прымежным супрацоўніцтве. Варта адзначыць, што 23 жніўня 2016 года А. Лукашэнка падпісаў дэкрэт, які дазваляе прыязджаць і знаходзіцца на тэрыторыі Аўгустоўскага парку без віз. Аднак пералічаныя вышэй дамовы – гэта толькі частка пытаньняў, звязаных з супольнай дамоўна-прававой базай, якія патрабуюць далейшай працы.

Эканамічнае супрацоўніцтва

Польшча для Беларусі – гэта *трэці* пасля Расіі і Украіны гандлёвы партнёр. Згодна са звесткамі Нацыянальнага статыстычнага камітэта Беларусі, гандлёвы абарот паміж дзяржавамі ў 2016 годзе дасягнуў амаль USD 2 млрд, з чаго USD 815.9 млн склаў беларускі экспарт у Польшчу, а USD 1 183 млн – польскі экспарт у Беларусь.² Рост складае 7% у параўнанні з 2015 годам, калі гандлёвыя абароты склалі USD 1.8 млрд. Развіццё палітычных стасункаў паспрыяла павелічэнню гандлёвага абмену паміж дзяржавамі, асабліва беручы пад увагу становішча ў рэгіёне.

Рэгіянальнае супрацоўніцтва

Як і ў папярэднія гады, важным элементам *двухбаковых* стасункаў былі кантакты на мясцовым узроўні. Аднак, у адрозненне ад папярэдніх гадоў, яны складалі толькі частку польска-беларускіх стасункаў і не былі іх галоўным стрыжнем. Сёмага верасня 2016 года Гродна і Аўгустаў падпісалі дамову аб развіцці прымежнага супрацоўніцтва. Дамову аб супрацоўніцтве ў галіне дрэвапрацоўкі падпісалі Падляскае ваяводства і Гродзенская вобласць. Падчас снежаньскага візіту ў Беларусь польскіх парламентарыяў

² Тут і далей: «Внешняя торговля / Годовые данные.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. 2017. Web. 22 Apr. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-__-po-___-god_10/>.

было вырашана кожны год праводзіць Форум рэгіёнаў абедзвюх дзяржаў. Гэта часткова пераклікаецца з падобным супрацоўніцтвам, якое мела месца паміж Польшчай і Расіяй.

Супрацоўніцтва паміж мясцовымі ўладамі канцэнтравалася таксама на вырашэнні праблем памежжа. У кастрычніку падляскі ваявода Ежы Ляшчынскі і старшыня гродзенскага аблвыканкама Уладзімір Краўцоў прапанавалі стварыць новы памежны пераход паміж Польшчай і Беларуссю пад назвай Сафіева – Ліпчаны. Пункт пропуску прызначаўся б для пешых, веласіпедыстаў і легкавых аўтамабіляў масай да 3.5 тонаў. Пераход павінен спрашчаць шлях да беларускага парку Аўгустоўскі канал, а таксама скарачаць шлях з Аўгустова да Гродна з больш чым *сотні* кіламетраў да 57 км. Да мяжы абодвух бакоў выдуць пад'язныя дарогі, а на польскім баку ўжо нават ёсць тэрыторыя, прызначаная для будаўніцтва прымежных аб'ектаў.

Стварэнне пераходу асабліва істотнае, калі ўлічыць павелічэнне турыстычнага руху на гэтым адрэзку мяжы. З 2016 года турысты змогуць наведаць Беларусь таксама праз памежны пераход Рудаўка – Лясная (тым самым ён стаў другім пунктам пропуску такога тыпу пасля памежнага пераходу Белавежа – Пярэраў). Аднак ініцыятыва мясцовых уладаў патрабуе ўзгаднення на дзяржаўным узроўні.

Надалей развівалася супрацоўніцтва польскіх і беларускіх суб'ектаў у межах праграмы Еўрасаюза «Польшча – Беларусь – Украіна 2014–2020». Асабліва актыўна супрацоўнічаюць Дзяржаўная пажарная служба і беларускае міністэрства надзвычайных сітуацый (МНС). Абедзве службы плануюць рэалізаваць 8 праектаў, пераважна ў галіне развіцця інфраструктуры па барацьбе са стыхійнымі бедствамі (пажары, паводкі) у прымежных рэгіёнах. Дваццаць трэцяга лістапада была таксама падпісана дамова аб супрацоўніцтве паміж універсітэтам МНС і Галоўнай школай пажарнай службы.

У сваю чаргу 30 праектаў у сферы турызму прапанавала суб'ектам з Польшчы Гродзенская вобласць. Тым самым праграма «Польшча – Беларусь – Украіна 2014–2020»

становіцца важным элементом, які стымулюе польска-беларускае рэгіянальнае супрацоўніцтва. Здаецца таксама, што ў будучым супрацоўніцтва на гэтым узроўні павінна паспрыяць эканамічным і асабістым кантактам.

Патэнцыял супрацоўніцтва

Нягледзячы на паляпшэнне палітычных стасункаў, перад абедзвюма дзяржавамі стаіць доўгі шлях да поўнай рэалізацыі патэнцыялу двухбаковага супрацоўніцтва. Асноўнае значэнне будзе мець пабудова транспартнай інфраструктуры (найперш прымежнай), асабліва калі беларускія ўлады вырашацца запусціць дамову аб малым прымежным руху з Польшчай.

Згодна з дадзенымі польскай памежнай службы, у 2016 годзе сухапутную мяжу з Беларуссю пераходзілі больш за 7 мільёнаў 925 тысяч разоў³ (рост каля 1% у параўнанні з 2015 годам), а ўступленне ў сілу МПР або павелічэнне бязвізавага турыстычнага руху ў Гродзенскую вобласць яшчэ больш павялічыць нагрузку на памежныя пераходы. Таму неабходна будзе павялічыць прапускную здольнасць пераходаў для тых, хто перасякае мяжу ў турыстычных мэтах на легкавым аўтамабілі, пешкі, на ровары або па вадзе. Неабходна таксама павялічыць колькасць грузавых аўтамабіляў, якія афармляюцца. Апошнія асабліва значна, бо чэргі на межах узнікаюць рэгулярна.

Адным з найважнейшых элементаў супрацоўніцтва з Польшчай для Беларусі з'яўляецца энергетыка. У 2018 годзе будзе запушчаны першы энергаблок Астравецкай АЭС, і беларускія ўлады стараюцца, каб адным са спажыўцоў аказалася Польшча. Аднак гэта патрабуе вялікіх выдаткаў на развіццё наяўных энергетычных камунікацый.

Польшча і Беларусь маюць значныя магчымасці развіцця супрацоўніцтва ў галіне турызму. Перадусім гаворка ідзе пра як найбольшае выкарыстанне патэнцыялу

³ “Statystyki SG styczeń-grudzień 2016.” *Straż Graniczna*. 2017. Web. 22 Apr. 2017. <<https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>>.

Белавежскай пушчы і Аўгустоўскага канала. Абедзве дзяржавы ўжо думаюць над стварэннем супольнай камісіі па кіраванні Аўгустоўскім каналам, што павінна паспрыяць яшчэ лепшаму выкарыстанню турыстычнага патэнцыялу гэтага рэгіёна.

Патэнцыял развіцця маюць таксама эканамічныя кантакты: беларускія ўлады шукаюць і патрабуюць замежных інвестыцый, асабліва з дзяржаў Еўрасаюза. Беларусь пры гэтым указвае, што прадукт, створаны на яе тэрыторыі, можа свабодна ўвозіцца на ўсю тэрыторыю Еўразійскага эканамічнага саюза. Аднак значным абмежаваннем у гэтай галіне можа быць палітыка Расіі (забарона імпарту спажывецкіх прадуктаў з краін Еўрасаюза, а таксама ўсё большы гаспадарчы пратэкцыянізм і выкарыстанне гандлёвых войнаў у палітычных мэтах).

Таму выразна бачна, што дзякуючы суседству, супольнай гістарычнай і прыроднай спадчыне абедзве дзяржавы маюць значны патэнцыял для супрацоўніцтва і абмену досведам. І гэты патэнцыял надалей выкарыстоўваецца ў невялікай ступені.

Заклучэнне

Нягледзячы на інтэнсіфікацыю палітычных кантактаў, надалей застаецца нявырашаным такое пытанне, як дзейнасць Саюза палякаў Беларусі (як прызнанага толькі ўладамі Рэспублікі Польшча, так і прызнанага мінскімі ўладамі). Аднак рашэнне праблемы СПБ запатрабуе значных дыпламатычных намаганняў і добрай волі з боку абедзвюх дзяржаў.

Да нявырашаных спраў трэба дадаць гістарычныя пытанні. Яны датычаць перш за ўсё перадачы т. зв. «белага катынскага спісу» і будаўніцтва вайсковых могілак у Курапатах. Яны павінны стаць прадметам інтэнсіўнай працы польска-беларускай групы па гістарычных пытаннях.

Усё яшчэ не ўступіла ў сілу дамова пра малы прымежны рух. Афіцыйна беларускі бок спасылаецца на аргумент, звязаны з благім станам прымежнай інфраструктуры.

У студзені 2016 года кіраўнік Дзяржаўнага памежнага камітэта Беларусі Леанід Мальцаў заявіў, што кошт увядзення МПП на мяжы з Польшчай і Літвой складзе ВУН 100 млн (з чаго 45 млн – гэта кошт дамовы з Польшчай). Гэтыя грошы павінны паслужыць павелічэнню колькасці памежных пераходаў, іх абнаўленню і адкрыццю пераходаў для пешаходнага руху. Леанід Мальцаў таксама падкрэсліў, што ўсе *тры* дзяржавы павінны звярнуцца па сродкі Еўрасаюза на паляпшэнне функцыянальных магчымасцяў прымежнай інфраструктуры. У той жа час як Польшча, так і Беларусь падкрэсліваюць неабходнасць двухбаковага супрацоўніцтва, звязанага з аховай межаў.

Таму відавочна, што для вырашэння праблемных спраў ва ўзаемадачыненнях, а таксама для развіцця патэнцыялу супрацоўніцтва абедзве краіны павінны яшчэ больш інтэнсіфікаваць узаемныя кантакты, у тым ліку і на рэгіянальным узроўні. Толькі тады можна будзе казаць пра заўважныя змены ў стасунках абедзвюх дзяржаў.

БЕЛАРУСЬ – УКРАИНА: ЭПОХА «ЗРЕЛОГО ПАРТНЁРСТВА»

Олег Богуцкий

Резюме

В 2016 году сотрудничество с Украиной оставалось стратегически значимым направлением внешней политики для Беларуси. Прагматичная позиция Минска по ситуации в Украине способствовала разрядке отношений с Западом и снятию большинства санкций. Киев и Запад позитивно восприняли отказ Беларуси от размещения российской авиабазы на своей территории.

Стороны продемонстрировали готовность оперативно решать спорные вопросы во взаимной торговле. Несмотря на проблемы с поставками российской нефти, Беларусь оставалась ключевым экспортёром нефтепродуктов в Украину. Стороны начали активно развивать сотрудничество в сфере транзита и поиска альтернатив российским энергоносителям.

Тенденции:

- двусторонняя ориентация на сохранение стратегической значимости отношений;
- сохранение Беларусью ограниченного нейтралитета в российско-украинском конфликте;
- снижение значимости Минска как переговорной площадки по урегулированию ситуации на юго-востоке Украины;
- развитие сотрудничества в военной сфере;
- развитие совместных проектов в сфере транзита в обход России и снижения нефтяной зависимости от Кремля.

Сфера политики

В 2016 году в публичной риторике белорусского руководства украинская тематика занимала значительно меньше места, чем в 2015 году. В июне во время выступления на V Всебелорусском народном собрании Александр Лукашенко затронул украинскую тематику только вскользь. Это изменение объясняется потерей актуальности украинского фактора для белорусского электората в прошедшем году, хотя для Минска Украина остаётся стратегически значимым партнёром. Белорусское руководство в лице

президента А. Лукашенко, главы МИД В. Макея и посла в Украине В. Величко продолжало декларировать поддержку территориальной целостности Украины, уверяя, что Беларусь не станет плацдармом военной угрозы.

Подтверждением уверений явился отказ разместить в Беларуси российскую авиабазу, как и вполне лояльное отношение Минска к сотрудничеству Украины с НАТО, что было позитивно воспринято в Киеве. В ходе своего визита в Киев в августе Владимир Макей отметил, что Беларусь не рассматривает размещение дополнительных контингентов НАТО у своих границ как угрозу военной безопасности. Он также раскритиковал Кремль за «непрозрачность» военных учений, проводимых у границ Беларуси и Украины.

Ещё одним дружественным жестом по отношению к Украине явилось решение Минска не признавать паспорта самопровозглашённых Донецкой и Луганской Народных Республик (ДНР, ЛНР). Эта позиция была подтверждена и после того, как Россия де-факто такие «паспорта» признала.

В 2016 году основным дипломатическим событием в двусторонних отношениях явился рабочий визит в Киев в августе главы белорусского МИД В. Макея, который провёл переговоры с Петром Порошенко, главой МИД Украины П. Климкиным и вице-премьером Г. Зубко. В ходе переговоров обсуждались вопросы обустройства границы, торгово-экономических отношений за счёт расширения сотрудничества в машиностроении, энергетике, АПК и транспорте, а также взаимодействие в военной и культурной сферах. По итогам диалога В. Макей заявил, что между Беларусью и Украиной нет «никаких неразрешимых проблем» и «между двумя государствами существует зрелое партнёрство». Он особо поблагодарил президента Украины за содействие в восстановлении диалога Беларуси с Евросоюзом и США.

Минск оставался важной переговорной площадкой по урегулированию конфликта в Украине. Однако ввиду неэффективности Минского процесса значимость этой площадки неуклонно снижалась. В апреле белорусская сторона вообще поставила под сомнение статус Минска

как нейтральной территории, запретив по требованию России въезд в Беларусь вице-спикеру Верховной рады, представителю Украины на переговорах Ирине Геращенко и ряду украинских парламентариев. Кризис был быстро урегулирован, однако вызвал нервную реакцию в Киеве, выразившуюся в обращении украинских парламентариев в ПАСЕ и Совет Европы.

Компенсировать падение значимости Минского процесса А. Лукашенко пытался за счёт других миротворческих инициатив, включая даже те, которые явно шли вразрез с позицией Кремля. Так, в марте на переговорах с заместителем помощника министра обороны США М. Карпентером белорусский президент предложил вовлечь в миротворческий процесс США и напомнил, что уже выдвигал эту инициативу.

В мае А. Лукашенко поднимал украинскую тему на встрече с Папой Римским Франциском, высказавшись о политическом потенциале Ватикана и своей готовности превратить Минск в площадку для межхристианского диалога в рамках постсоветского пространства. В ноябре А. Лукашенко предложил помощь Беларуси в проведении выборов на юго-востоке Украины и установлении контроля над границей.

Основной проблемой двусторонних отношений оставался вопрос принадлежности Крыма, по которому Беларусь демонстрировала двусмысленную позицию. Так, 8 апреля В. Макей заявил, что в этом вопросе «мы должны исходить из того, чей сегодня де-факто Крым. Это не означает, что мы с чем-то согласны или не согласны. Мы считаем, что сейчас главная задача заключается в том, чтобы сохранить территориальную целостность и нерушимость оставшейся части Украины»¹.

Шестого июля на сессии ПА ОБСЕ Беларусь не проголосовала за резолюцию, в которой осуждалась оккупация Крыма Россией. Представитель делегации Беларуси

¹ «Министр иностранных дел Владимир Макей: “Мы должны исходить из того, чьим Крым является де-факто”».» *Комсомольская правда*. 09 Apr. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <<http://www.kp.by/online/news/2359759/>>.

В. Леоненко заявила, что белорусская сторона не станет голосовать по спорным вопросам, касающимся России и Украины.

Пятнадцатого ноября в комитете Генассамблеи ООН по правам человека Беларусь пыталась по процедурным основаниям заблокировать украинский проект резолюции по Крыму, в котором Россия впервые признавалась страной-оккупантом. Девятнадцатого декабря на заседании Генассамблеи ООН Беларусь оказалась в числе 26 стран, проголосовавших против аналогичной резолюции.

Подобная позиция Беларуси вызвала эмоциональную реакцию в Киеве. Вице-спикер Верховной рады Ирина Геращенко назвала её «предательством» и «ножом в спину», а глава комитета Верховной рады по иностранным делам А. Гопко и лидер Меджлиса крымско-татарского народа Р. Чубаров предложили отказаться от переговорной площадки в Минске. В ответ пресс-секретарь МИД Беларуси Д. Мирончик заявил, что позиция Беларуси в отношении территориальной целостности Украины не изменилась, а негативное голосование вызвано только непринятием практики «страновых резолюций» по правам человека.

В локальных, но болезненных для Киева вопросах Минск старался подыгрывать Украине. В марте МИД Беларуси напомнил, что правительство не одобряет визиты граждан Беларуси в Крым, особенно с территории России, так как в этом вопросе Минск следует законодательству Украины. В мае руководство БЖД решило не возобновлять маршруты в оккупированный Крым. В июне власти Могилёва изъяли из продажи глобусы, на которых аннексированный Крым изображён в составе России, что ранее вызвало скандал в украинских СМИ.

Отношения в военной сфере

В сфере военного сотрудничества отношения развивались неоднозначно. В феврале Беларусь провела на границе с Украиной масштабные учения с привлечением комплексов тактических ракет «Точка-У», реактивных систем залпового огня «Смерч», «Ураган» и «Белград», дальнобойных

орудий «МСТА-Б». Несмотря на то что украинские СМИ придали этому значение, большинство украинских экспертов не усмотрели здесь военной опасности. Так, депутат Верховной рады Д. Тымчук отметил: «В настоящее время Украина не может рассматривать Беларусь как источник потенциальной военной угрозы»².

Украинские, белорусские и российские массмедиа неоднократно констатировали наращивание военного сотрудничества между Беларусью и Украиной. В июне украинские СМИ зафиксировали транспортировку в Украину по железной дороге шасси белорусского производства, предназначенных для зенитно-ракетных комплексов в рамках совместного проекта Т-38 «Стилет», где украинская часть — ракета от КБ «Луч».

В марте украинская корпорация «Богдан» (связана с семьей президента П. Порошенко) и белорусский «МАЗ» заключили соглашение о совместном производстве грузовиков двойного назначения. В апреле стало известно, что грузовики «Богдан-МАЗ» будет закупать Минобороны Украины. В ответ на критику оппозиции, что это приведёт к остановке Кременчугского автозавода, советник президента Украины Ю. Бирюков указал на более высокое качество белорусской продукции.

По оценкам украинских экспертов, за два года военных действий в Донбассе Минск приложил немало усилий для укрепления обороноспособности Украины. Согласно некоторым оценкам, помощь Беларуси оценивается в USD 90–100 млн без учёта поставок топлива.³

В июле Беларусь провела военную инспекцию в Украине в рамках соглашения о дополнительных мерах доверия и безопасности. В сентябре представители Минобороны Беларуси в соответствии с положениями Венского доку-

² «Ракеты на границе с Украиной: Тымчук оценил опасность вторжения из Беларуси.» *Обозреватель*. 05 Feb. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <<https://www.obozrevatel.com/crime/97153-raketyi-na-granitse-s-ukrainoj-tyimchuk-otsenil-opasnost-vtorzheniya-iz-belarusi.htm>>.

³ «Власти Беларуси помогают Украине создавать мощную армию.» *Politeka*. 11 May. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<https://politeka.net/214926-vlasti-belarusi-pomogayut-ukraine-sozdavat-moshhnyuyu-armiyu/>>.

мента 2011 года (ОБСЕ) посетили авиабазы ВВС и воинские части сухопутных сил Украины, где осмотрели новые типы вооружений.

Двадцать восьмого октября представитель Главного управления разведки Минобороны Украины В. Скибицкий сообщил, что в ходе совместных с Беларусью учений российская авиация отрабатывала в воздушном пространстве Беларуси нанесение авиаударов по объектам Украины. На что последовал комментарий начальника управления информации Минобороны Беларуси В. Макарова: в тренировке объединённой системы ПВО государств СНГ участвовали силы ПВО Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Узбекистана, и, таким образом, налицо попытка неадекватной интерпретации соответствующей информации.

Торгово-экономические отношения

В 2016 году в белорусской внешней торговле Украина заняла *вторые* места по обороту и экспорту (удельный вес вырос соответственно с 6.1 до 7.5% и с 9.4 до 12.2%) и *пятое* место по импорту; в 2015 году — соотв. *второе, третье и пятое* места. Сохранилось значительное положительное сальдо, составившее USD 1.87 млрд (в 2015 году — USD 1.56 млрд). Белорусский экспорт вырос с USD 2.515 до 2.848 млрд, импорт — с USD 0.952 до 0.982 млрд.⁴

Основную долю *экспорта* в Украину составили нефтепродукты, сжиженный газ, кокс и битум нефтяные — USD 1.874 млрд (75% от общего объёма экспорта), в 2015 году — USD 1.820 млрд (72%). При этом физические объёмы выросли с 3.621 до 4.881 тыс. т. Другие значимые направления экспорта: тракторы, седельные тягачи, автомобили грузовые, части и принадлежности для автомобилей и тракторов — USD 158 млн (6%), удобрения минеральные

⁴ Здесь и далее: «Внешняя торговля / Годовые данные.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Web. 05 Apr. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-__-po-___gody_10/>.

и азотные – USD 137 млн (5%), шины – USD 58 млн (2%), стекло – USD 33 млн.

Самые значимые направления *импорта*: продукция АПК – USD 216 млн (22%), отходы от извлечения растительных масел – USD 138 млн (14%), продукция металлургии – USD 131 млн (13%), а также мебель, кондитерские изделия, лекарства.

Беларусь увеличила в 5 раз экспорт молочных продуктов, стала основным поставщиком ржи в Украину (66% от импорта) и основным импортёром картофеля. Значительно выросли авиаперевозки – рост трафика в аэропорту «Минск 2» превысил 20%, что связано со взаимной воздушной блокадой Украины и России. В октябре в Украине начал работу официальный дилер Белорусской калийной компании для максимального охвата украинского рынка.

В январе завершилась очередная украинско-белорусская «торговая война». Межведомственная комиссия по международной торговле Украины приостановила введение спецпошлин на ряд белорусских товаров, чему предшествовали уступки Минска по импорту из Украины кондитерской и пивоваренной продукции.

Развитию *двусторонних* торгово-экономических отношений способствовали заседания белорусско-украинских Рабочей группы по вопросам взаимной торговли, Межправительственной смешанной комиссии по торгово-экономическому сотрудничеству, Рабочей группы по вопросам сотрудничества в области промышленности и производственной кооперации (сентябрь-ноябрь). На них были урегулированы многие спорные вопросы во взаимной торговле, определены новые сферы производственной кооперации в АПК и машиностроении. В частности, решены проблемы с экспортом белорусского цемента, сняты ограничения по поставкам реактивного топлива для заправки самолётов украинской военной авиации. Стороны договорились увеличить взаимный товарооборот до USD 8 млрд.

В июле проблема с поставками российской нефти в Беларусь вызвала снижение поставок в Украину белорусских нефтепродуктов, которые являются для Киева стратегиче-

ски значимыми. Хотя поставки быстро возобновились, обе стороны начали искать другие альтернативы. Киев провёл переговоры с Азербайджаном и Ираном о возобновлении транзита по нефтепроводу Одесса — Броды. В сентябре заинтересованность Беларуси в поставках каспийской нефти через Украину обозначил А. Лукашенко, а в октябре он сообщил о начале переговоров с Тегераном и Баку. В том же месяце через Одесский порт прошла *первая* поставка азербайджанской нефти в Беларусь.

В настоящее время транзит каспийской нефти тормозится дефицитом лёгкой технической нефти в нефтепроводе Одесса — Броды, хотя оператор заявляет о готовности оперативно решить эту проблему. Но Киев волнует вопрос долгосрочности таких поставок, так как Минск уже использовал эту альтернативу как инструмент шантажа Кремля. Ещё одной проблемной сферой можно назвать резкое снижение транзита белорусских нефтепродуктов через порты Украины вследствие переориентации на Литву.

Значительные подвижки произошли в сфере сухопутного транзита, и в первую очередь по проекту «Новый шёлковый путь» (от Китая до Украины). В феврале этот проект объединился с проектом «Викинг» (грузовой железнодорожный маршрут Ильичевск — Минск — Клайпеда). Оба маршрута предназначены для транзита грузов в обход России. Значимость проекта обозначил глава КНР Си Цзиньпин (июнь), заявив, что Китай намерен инвестировать в него порядка USD 15 млрд.

В ноябре стороны договорились о развитии перевозок водным транспортом по транспортному коридору Балтийское — Чёрное моря.

Обустройство госграницы

Стороны ратифицировали ряд соответствующих двусторонних соглашений. На протяжении 2016 года шли переговоры глав таможенных и погранведомств об упрощении процедур прохождения границы гражданами и грузами; реализовывались совместные целевые проекты в рамках

«Восточного партнёрства» и других программ международной техпомощи.

Сохранялись проблемы ввиду отказа Беларуси признать новые ID-паспорта украинцев. Белорусский МИД заявил, что «безвизовый режим поездок между Беларусью и Украиной по действующему соглашению полностью сохраняется», но в отношении ID-карт необходимы дополнительные консультации. В октябре спикер МИД Д. Мирончик отметил, что Киев так и не инициировал процедуру о признании нового паспорта.

Заключение

В 2016 году двусторонние отношения Беларуси и Украины оставались стабильными и стратегически значимыми для обеих стран. Возрастала роль Украины как крупнейшего рынка сбыта белорусской продукции (12%; для сравнения: Россия — 46%, Евросоюз — 24%), увеличивалась зависимость Украины от поставок белорусских нефтепродуктов. Прагматичная позиция Минска в отношении Украины и отказ от размещения российской авиабазы на территории Беларуси способствовали нормализации отношений с Западом. Для Украины это явилось важной гарантией безопасности северной границы. Наметились серьёзные перспективы сотрудничества в поиске альтернатив нефтяной зависимости от России.

БЕЛАРУСЬ И РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ: ЗАКОНОМЕРНАЯ СТАГНАЦИЯ

Андрей Елисеев

Резюме

В 2016 году внешнеполитические контакты с развивающимися странами¹ пошли на убыль в сравнении с предыдущим годом, хотя в 2011–2014 годах их интенсивность возрастала. Наиболее активная динамика отношений наблюдается с Китаем и странами Южной и Юго-Восточной Азии. Взаимодействие с латиноамериканскими и африканскими странами в прошлом году переживало застой. Качественных прорывов в отношениях с ближневосточными странами, за исключением Турции, также не произошло. В течение года состоялись всего *два* официальных визита белорусского президента А. Лукашенко в развивающиеся страны (Китай и Пакистан). Он принял также участие в саммите Организации исламского сотрудничества в Турции. В то же время *два* предварительно анонсированных визита (в Эквадор и Монголию) не состоялись.

Тенденции:

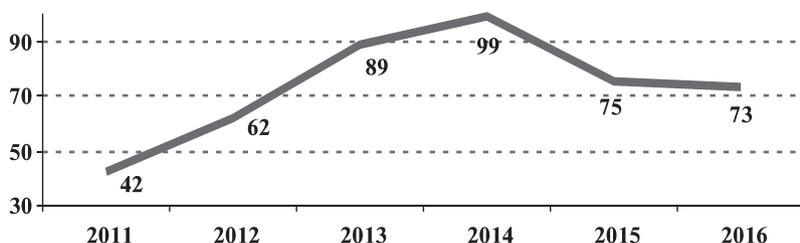
- продолжающаяся стагнация во внешнеполитических контактах с развивающимися странами;
- попытки получить статус страны-наблюдателя в ряде региональных организаций для поддержания и развития отношений с удалёнными государствами;
- наличие небольшого прогресса в создании зон свободной торговли между государствами ЕАЭС и развивающимися странами;
- искажение официальной торговой статистики со многими развивающимися странами ввиду реэкспорта в Россию продукции, находящейся под действием эмбарго.

Снижение интенсивности политико-дипломатических контактов Беларуси с развивающимися странами происходит *второй год* подряд (рис. 1). Наиболее активная

¹ Как и в прежних выпусках *Белорусского ежегодника*, для концептуального удобства к «развивающимся странам» не относятся страны СНГ и Грузии, государства бывшей Югославии, страны Евросоюза и ассоциированные с ними государства, а также США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Япония, Южная Корея, Сингапур, Тайвань, Израиль и страны Южноафриканского таможенного союза.

динамика отношений наблюдается со странами Южной и Юго-Восточной Азии, а также с Китаем.²

Рис. 1. Индекс развития внешнеполитических контактов Беларуси с развивающимися странами



Примечание. Не включена динамика внешнеполитического взаимодействия с Китаем.

Источник: Внешнеполитические индексы BISS 2011–2016.

Южная и Юго-Восточная Азия: калийные удобрения и военное сотрудничество

Президент А. Лукашенко поставил задачу в 2015–2016 годах увеличить товарооборот с Индией, Индонезией и Пакистаном до USD 1 млрд с каждой из стран. В 2016 году суммарный товарооборот с этими *тремя* странами составил около USD 660 млн. Причём большая часть белорусского экспорта пришлась на калийные удобрения.

Среди стран региона самое активное политическое и экономическое взаимодействие, как и в 2015 году, отмечено с Пакистаном. В мае в Минске состоялось *первое* заседание совместной торговой комиссии, а в ходе официального визита А. Лукашенко в Пакистан (5–6 октября) стороны подписали пакет документов о сотрудничестве в

² Китай остаётся основным внешнеторговым партнёром Беларуси в условной группе развивающихся стран. Выгоды и проблемы белорусско-китайских отношений описаны в *Белорусском ежегоднике 2014*, их оценка остаётся актуальной до сих пор; см. Елисеев, Андрей. «Беларусь и развивающиеся страны: В поиске новых “венесуэл”».» *Белорусский ежегодник 2014*. Vilnius: Логвінаў, 2015: 108–111. Print.

различных сферах. В перспективе Беларусь рассчитывает увеличить поставки дорожной техники в Пакистан для её использования в масштабном проекте строительства китайско-пакистанского экономического коридора. В связи с этим предприятие «Амкодор» уже заявило о планах модернизировать сборочное производство своей техники и тракторов МТЗ в Пакистане. Очень важным направлением в двусторонних отношениях остаётся также военно-техническое сотрудничество.

Интерес к большему взаимодействию с Беларусью в военно-технической сфере проявили и другие страны региона. Так, в феврале Минск посетила правительственная делегация Таиланда во главе с министром обороны, а в апреле — министр обороны Индонезии. Иностранные делегации встретились с представителями белорусской правящей элиты и Государственного военно-промышленного комитета.

Беларусь продолжила продвигать проекты совместного производства техники во Вьетнаме, Таиланде, Шри-Ланке и Индии. Впрочем, значительных событий в этом направлении не произошло, за исключением открытия сервисного центра техники БелАЗ в индийском городе Нагпур.

В октябре 2016 года вступило в силу *Соглашение о зоне свободной торговли* между странами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Вьетнамом (подписано в мае 2015 года). Это соглашение вряд ли значительно активизирует белорусско-вьетнамскую торговлю, поскольку стороны сохранили тарифную защиту своих наиболее чувствительных категорий товаров.

В принципе, соглашения о свободной торговле в рамках ЕАЭС могли бы стать одним из механизмов увеличения товарооборота Беларуси с развивающимися странами. Однако прогресс в этой сфере довольно медленный. Хотя около 40 стран мира заинтересовались возможностью преференциальной торговли с ЕАЭС и совместные исследовательские группы начали работать с рядом государств (включая Египет, Индию, Иран), скорое заключение новых соглашений пока не анонсировано.

Турция: товарооборот растёт, но не в пользу Беларуси

Турция остаётся основным внешнеполитическим и торговым партнёром Беларуси на Ближнем Востоке. Контакты Беларуси с арабскими монархиями (Саудовская Аравия, Катар, Бахрейн, ОАЭ) продолжились, но без качественных прорывов. Из знаковых событий следует отметить визит большой бизнес-делегации Омана в Беларусь и проведение белорусско-оманского бизнес-форума в сентябре месяце.

Минск и Тегеран пытались придать импульс застоявшимся торговым отношениям, одоббив план развития экономического сотрудничества до 2018 года. Принимая покидающего свой пост посла Ирана в Беларуси, А. Лукашенко довольно резко высказался о двустороннем взаимодействии: «Если соотносить этот реальный уровень сотрудничества с нашими возможностями, он никакой»³. Пример белорусско-иранских отношений показывает, что схожесть внешнеполитических взглядов руководителей сама по себе не гарантирует развития торговых отношений между странами.

В апреле 2016 года Александр Лукашенко по приглашению турецкого президента Эрдогана участвовал в саммите Организации исламского сотрудничества (ОИС) в Стамбуле. В ходе мероприятия состоялись его встречи с Р. Эрдоганом, а также с высокопоставленными лицами Афганистана, Пакистана и Катара. Беларусь рассчитывает получить статус наблюдателя в ОИС, чтобы иметь дополнительную площадку для поддержания связей с мусульманскими странами.

В ноябре Минск с официальным визитом посетил президент Турции Реджеп Эрдоган. Вследствие масштабных репрессий в отношении независимых СМИ, демократиче-

³ «Встреча с Чрезвычайным и Полномочным Послом Исламской Республики Иран в Беларуси Мохаммадом Резой Сабури.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 15 Dec. 2016. 01 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-chrezvychajnym-i-polnomochnym-poslom-islamskoj-respubliki-iran-v-belarusi-mohammadom-rezoy-saburi-15095/>.

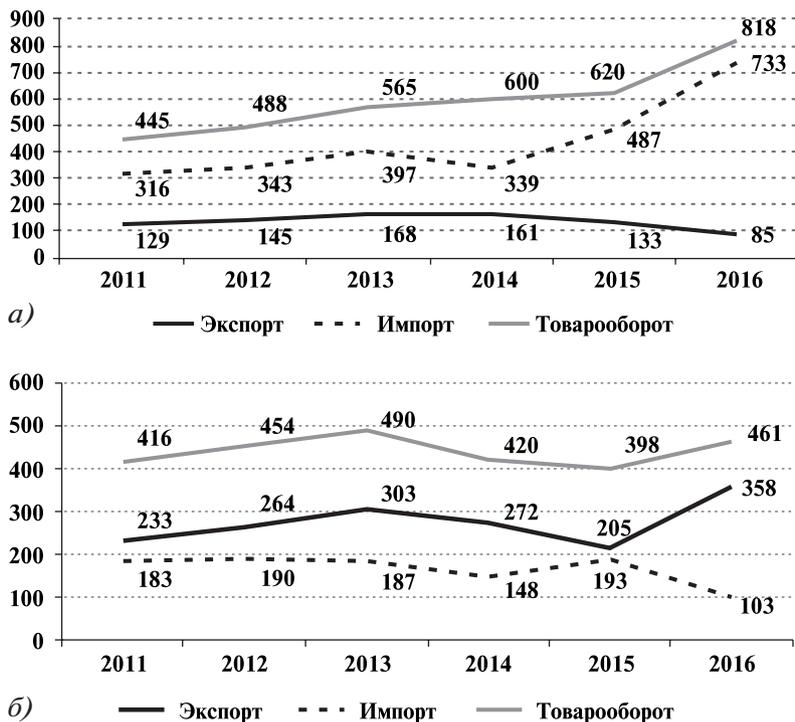
ской оппозиции и гражданского общества в Турции после неудавшегося государственного переворота, Беларусь — одна из немногих европейских стран, готовых принимать Эрдогана.

В ходе визита была торжественно открыта минская мечеть. Это важное событие как для местного мусульманского сообщества, так и для истории города, учитывая, что оригинальная мечеть XIX столетия была уничтожена в Минске советской властью в 1962 году. Для Эрдогана — это пример щедрой поддержки Турцией мусульман, проживающих за рубежом. Мечеть была построена с помощью Фонда *DIYANET*, связанного с Управлением по делам религии Турции. В свою очередь Александр Лукашенко продолжает развивать имидж регионального миротворца, поддерживающего мирное сосуществование людей разных национальностей и вероисповеданий. В своём приветственном слове на церемонии открытия мечети Р. Эрдоган поддержал этот имидж, заявив для контраста про «проявления ксенофобии и нетерпимости в ряде (других. — *Прим. авт.*) европейских стран».

Анализ официальной белорусской торговой статистики, как и изыскания Россельхознадзора и других контрольных российских органов, указывают на то, что западные продовольственные товары отчасти экспортировались в Россию под видом турецких. В результате белорусская статистика показывает ежегодное увеличение товарооборота с Турцией. Однако, согласно турецким данным, в 2014 году объёмы торговли с Беларусью уменьшились. За 2016 год белорусская сторона предоставляет цифру товарооборота (около USD 818 млн), почти *вдвое* превышающую данные турецких статистиков (около USD 461 млн) (рис. 2).

Тем не менее торговая статистика *обеих* стран указывает на неблагоприятную для Беларуси тенденцию уменьшения объёмов белорусского экспорта и постоянное увеличение отрицательного торгового сальдо. Ранее белорусский премьер-министр Андрей Кобяков ставил задачу увеличить товарооборот с Турцией до USD1 млрд в 2016 году (что не очень разумно, учитывая постоянное ухудшение внешне-торгового сальдо для Беларуси).

Рис. 2. Взаимная торговля: статистические данные Беларуси (а) и Турции (б), USD млн



Примечание. Диаграммы построены автором на основе официальных статистических данных по товарообороту Беларуси и Турции.

Застой в отношениях со странами Латинской Америки и Африки

В 2016 году не произошло качественных подвижек в отношениях с африканскими и латиноамериканскими странами. Среди стран Латинской Америки в течение последних нескольких лет наблюдалась положительная динамика отношений с Эквадором, с которым в 2016 году возникла напряжённость в экономической и политической сферах. В ходе мартовского визита в Беларусь главы эквадорского

парламента, А. Лукашенко заявил о своём намерении в течение года посетить Эквадор. Однако, по неизвестным причинам, такая поездка не состоялась.

Возможно, отчасти это связано с финансовыми проблемами, которые возникли в Эквадоре у белорусской компании «БелЗарубежСтрой». В мае стало известно, что представители белорусского подрядчика и его сотрудники не получили причитающейся выплаты за работу в рамках крупного инвестиционного проекта в Эквадоре. Сообщалось о задолженности со стороны эквадорской государственной корпорации CELEC в размере USD 18.7 млн.⁴

В начале 2016 года Беларусь получила статус страны-наблюдателя в Ассоциации карибских государств, в которую входят 25 стран Карибского бассейна, Центральной и Южной Америки. В июне в саммите организации принял участие заместитель министра иностранных дел Беларуси Евгений Шестаков. Статус страны-наблюдателя позволяет Беларуси эпизодически поддерживать отношения с удалёнными странами без расходов на содержание постоянных заграничных дипломатических учреждений. Впрочем, представительство Беларуси в регионе всё же увеличилось в связи с открытием Почётного консульства в аргентинском городе Росарио.

В 2016 году белорусские делегации в составе служащих МИД и представителей промышленных предприятий посетили с визитами Марокко, Гану и Нигерию. Беларусь также пыталась активизировать отношения с Суданом, Эфиопией и Намибией. Тем не менее ничего не известно о новых договорённостях по размещению белорусских производств в Африке либо о больших контрактах на поставку белорусских промышленных товаров в африканские страны.⁵

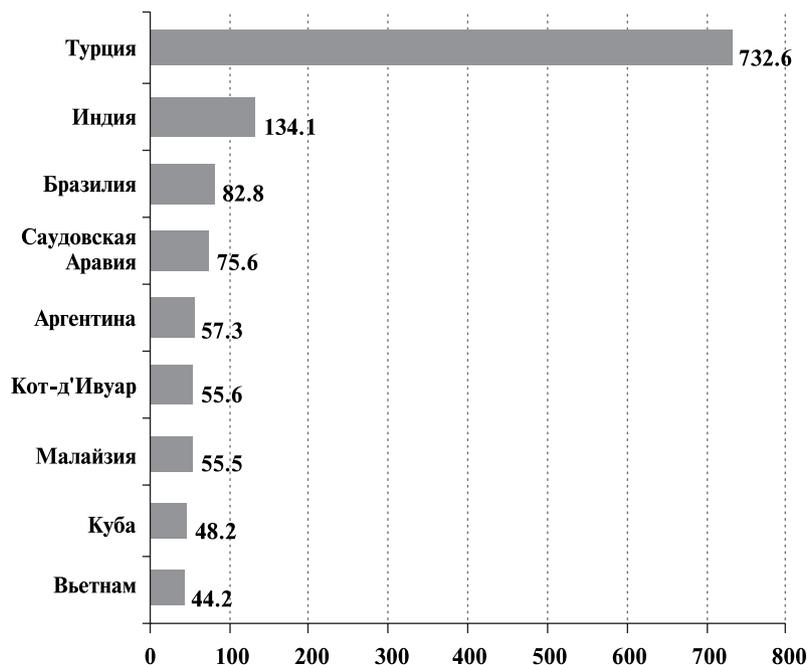
⁴ «Эквадорский долг: белорусские строители страдают на чужбине от безденежья.» *Завтра твоей страны*. 02 May 2016. Web. 01 Apr. 2017. <http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=21267>.

⁵ Подробнее о сложностях взаимодействия Беларуси с африканским регионом см. Елисеев, Андрей. «Беларусь и развивающиеся страны: приоритет — Южная Азия.» *Белорусский ежегодник 2016*. Vilnius: Логвінаў, 2016: 119–130. Print.

Только на бумаге: фиктивный взлёт торговли с Кот-д'Ивуаром

Данными белорусской официальной статистики по торговле с развивающимися странами в 2016 году, как и годом ранее, следует пользоваться очень осторожно. С целью обхода российского продовольственного эмбарго в отношении западной продукции через Беларусь транзитом идут большие объёмы продукции с сертификатами, выданными неистинными производителями продукции.

Рис. 3. Импорт Беларуси: ТОП-10 развивающихся стран в 2016 году, USD млн



Примечание. Данные по Китаю не включены в график. Импорт из КНР превысил суммарный импорт из всех остальных развивающихся стран и в 2016 году составил USD 2.1 млрд.

Источник: Белстат⁶.

⁶ «Импорт товаров в Республику Беларусь по отдельным странам вне СНГ.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь.*

В 2015 году по этой причине в *десятку* крупнейших торговых партнёров Беларуси среди развивающихся стран вошли Марокко и Эквадор.⁷ В 2016 году, очевидно, по этой же самой причине неожиданно «выстрелил» Кот-д’Ивуар, а также ряд других западно- и центрально-африканских стран включая Бенин, Буркина-Фасо, Гвинею, Гвинею-Бисау, Камерун, Либерию и ЦАР. Некоторые из этих государств, согласно данным *Белстата*, неожиданно увеличили объёмы поставок растительной продукции в Беларусь в десятки и сотни раз.

В результате, по общему объёму товарооборота с Беларусью Кот-д’Ивуар занял 12-е место среди развивающихся стран, а по объёму импорта (USD 55.6 млн) — 7-е, пропустив вперёд Китай, Турцию, Индию, Саудовскую Аравию, Бразилию и Аргентину (рис. 3). Для сравнения: в 2015 году объём импорта из Кот-д’Ивуара в Беларусь составлял USD 15.1 млн.

Заключение

В 2016 году наблюдалась определённая стагнация внешнеэкономических и внешнеполитических связей с развивающимися странами, особенно в регионах Латинской Америки и Африки.

Усилия белорусской дипломатии по получению статуса наблюдателя в различных региональных организациях начали приносить свои плоды. Так, в 2016 году Беларусь удостоилась статуса страны-наблюдателя в Ассоциации карибских государств, а также приблизилась к получению такого статуса в рамках Организации исламского сотрудничества. Годом ранее Беларусь стала наблюдателем в Шанхайской организации сотрудничества, а также при

Web. 01 Apr. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-__-po-___gody_10/import-tovarov-v-respubliku-belarus-po-osnovnym-stranam-vne-sng/>.

⁷ См. Елисеев, Андрей. «Беларусь и развивающиеся страны: приоритет — Южная Азия.» *Белорусский ежегодник 2016*. Vilnius: Логвінаў, 2016: 125. Print.

Совещании по взаимодействию и мерам доверия в Азии. Хотя статус наблюдателя в региональных объединениях не даёт права голоса и непосредственного влияния на принятие решений, он позволяет поддерживать контакты с различными удалёнными странами, в которых Беларусь не может себе позволить содержать постоянные дипломатические учреждения.

Ещё один способ развития отношений с удалёнными странами, который в 2016 году Беларусь начала активнее использовать, — это взаимодействие с российскими дипломатами в расчёте на их помощь в налаживании экономических связей с рядом стран Африки и Латинской Америки.

В Национальной программе поддержки и развития экспорта на 2016—2020 годы справедливо отмечено, что в ходе прежней 5-летней программы органы госуправления и госпредприятия были не готовы «оперативно реагировать на изменения конъюнктуры рынков, активно продвигать продукцию на рынки стран “дальней дуги”». В программе также поставлена задача диверсифицировать белорусский экспорт для равного распределения экспортных поставок между *тремя* рынками: ЕАЭС, Евросоюза и всех других стран, которое к 2020 году должно составить соотношение 3:3:3.⁸

Доля белорусского экспорта в страны «дальней дуги» (их перечень примерно совпадает с категорией развивающихся стран в рамках данной статьи) действительно увеличилась за последние годы и достигла 26.6% в 2015 году. Однако не по причине увеличения объёма экспорта в эти страны в абсолютном выражении, а в основном по причине снижения экспорта в страны Евросоюза и Россию.

Факторы, сдерживающие более эффективное взаимодействие с развивающимися странами, остаются прежними. Это отсутствие новых конкурентоспособных

⁸ «Национальная программа поддержки и развития экспорта на 2016—2020 годы.» *Совет министров Республики Беларусь*. 01 Aug. 2016. Web. 01 Apr. 2017. <<http://www.government.by/upload/docs/fileaff83a3fc04eb9c0.PDF>>.

отраслей, неэффективный госсектор и невысокий уровень менеджмента и маркетинговых служб белорусских предприятий. В такой ситуации ожидать качественных подвижек во внешнеэкономических отношениях Беларуси не приходится.

ОБЩЕСТВО

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ОТ КРИЗИСА К РАЗВИТИЮ В ИЗМЕНИВШИХСЯ УСЛОВИЯХ

Юрий Чаусов

Резюме

В 2016 году развитие организаций гражданского общества (ОГО) происходило в условиях наблюдаемых ранее, внешних по отношению к неправительственному сектору тенденций: переориентации донорских политик на взаимодействие с государственными субъектами, продолжающегося, хотя и во многом формального, потепления отношений по линии «государство – ОГО».

Тенденция улучшения самооощения гражданского сектора, которая фиксируется в индексе устойчивости ОГО, составляемом USAID, нашла своё продолжение: экспертами зафиксирован прогресс по всем параметрам, кроме правовой среды. Общая оценка устойчивости гражданского общества также улучшилась (*второй год подряд*), при этом начиная с 2008 года улучшение составило 0.5 балла, что в рамках методологии индекса свидетельствует о существенном улучшении.¹ Однако ни на уровне законодательства, ни на уровне правоприменительной практики не зафиксировано позитивных изменений, которые позволяли бы рассматривать это улучшение самооощения белорусских ОГО как институционально обоснованное.

Тенденции:

- переориентация деятельности ОГО в направлении конструктивного сотрудничества с государственными органами и местной властью;
- увеличение значимости внутренних ресурсов для развития гражданского общества через механизмы краудфандинга, краудсорсинга и социального предпринимательства;
- создание новых ОГО в большинстве случаев в форме учреждений;
- рост мероприятий ОГО, нацеленных на привлечение внимания СМИ и общественности к организаторам и проблемам, а не на достижение реальных изменений.

Условия для развития гражданского сектора

Правовые условия для создания новых ОГО в Беларуси остаются неблагоприятными как на уровне законодатель-

¹ “Civil Society Organization Sustainability Index (CSOSI).” USAID. Web. 20 Mar. 2017. <<https://www.usaid.gov/europe-eurasia-civil-society>>.

ства, так и на практике. В законодательстве сохраняется запрет на деятельность общественных объединений (ОО) без государственной регистрации с предусмотренной за это уголовной ответственностью.

Порядок регистрации ОО и фондов остаётся сложным и обременительным (в том числе финансово) по сравнению с другими странами региона ОБСЕ и коммерческими организациями. Однако даже выполнение этого порядка не гарантирует положительного исхода: регистрирующие органы рассматривают данный вопрос не в юридической, а в политической плоскости и регистрируют лишь те организации, существование которых признаётся государством целесообразным. В частности, в течение года отказано в регистрации общественным объединениям Центр гендерных исследований «Ружа», «Молодёжь Возрождения», «Мирные инициативы и решения», Комитет поддержки предпринимательства «Солидарность», «Гендерное партнёрство», Движение солидарности «Разам» и др.

По данным Министерства юстиции², в Беларуси обладают статусом зарегистрированной организации 2 731 ОО (из них 221 международное и 730 республиканских) и 172 фонда (из них 16 международных, 6 республиканских), по состоянию на 1 января 2017 года. В 2016 году зарегистрировано 116 новых общественных объединений (в т. ч. 2 международных, 17 республиканских) и 16 новых фондов (в т. ч. 1 международный, 1 республиканский).

По сравнению с 2015 годом общее количество зарегистрированных ОО увеличилось на 2.5% (с 2665 до 2731). Количество зарегистрированных фондов увеличилось на 4.9% (с 164 до 172). Среди создаваемых ОО сохраняется устойчивое доминирование организаций физкультурно-спортивной направленности — всего в стране действует 745 таких ОО. Несмотря на неблагоприятные

² «О результатах работы органов юстиции по государственной регистрации общественных объединений, фондов и других некоммерческих организаций в 2016 году.» *Министерство юстиции Республики Беларусь*. 10 Feb. 2017. Web. 20 Mar. 2017. <<http://minjust.gov.by/ru/news/909/>>.

условия для регистрации фондов и общественных объединений, этот сегмент ОГО демонстрирует устойчивую тенденцию к численному росту приблизительно с конца 2000 годов.

Таблица 1. Прирост числа общественных объединений и фондов в Беларуси, 2008–2017 гг.

	1 января 2008 года	1 января 2009 года	1 января 2010 года	1 января 2011 года	1 января 2012 года	1 января 2013 года	1 января 2014 года	1 января 2015 года	1 января 2016 года	1 января 2017 года
<i>Общественные объединения</i>										
Количество вновь зарегистрированных ОО (по итогам предыдущего года)	94	—	94	134	118	111	70	86	106	116
Общее число зарегистрированных ОО в стране на указанную дату	2255	2221	2225	2325	2402	2477	2521	2596	2665	2731
<i>Фонды</i>										
Количество вновь зарегистрированных фондов (по итогам предыдущего года)	9	9	8	14	21	22	11	11	11	16
Общее число зарегистрированных фондов в стране на указанную дату	64	75	84	99	119	139	145	155	164	172

В большинстве случаев вновь создаваемые ОГО регистрируются в форме учреждения. Однако лишь немногие из них закладывают в уставы нормы о коллегиальности управления, прозрачности и отчётности. В результате тенденция доминирования учреждений несёт долгосрочную угрозу устойчивости и здоровью белорусского общественного сектора.

Правовые рамки для деятельности ОГО

В 2016 году не отмечено значительных изменений в рамочном законодательстве, регулирующем деятельность ОГО. Ряд нововведений либо проекты правовых

актов затрагивают отдельные направления деятельности ОГО: творческие союзы и организации культуры (вступивший в силу 3 февраля 2017 года *Кодекс о культуре*), ОГО неформального образования (обсуждаемая новая редакция *Кодекса об образовании*), ОГО защиты животных (подготовленный к принятию парламентом в 2017 году Закон Республики Беларусь «Об обращении с животными»).

Основным законодательным изменением, имеющим значение для ОГО, явилось вступление в силу 4 марта 2016 года декрета № 5 «Об иностранной безвозмездной помощи». Декрет улучшил положение государственных организаций как получателей помощи, а для ОГО создал дополнительные трудности в связи с пробелами регулирования и непоследовательностью практики Департамента по гуманитарной деятельности в части толкования норм декрета при оформлении зарубежных грантов. Лишь немногие проблемы, пробелы и разночтения в трактовках были разрешены в ходе практической работы и разъяснений. В конце 2016 года сам Департамент по гуманитарной деятельности признал несовершенство нового декрета и инициировал обсуждение с заинтересованными ОГО его корректировки.

В 2016 году при Комиссии по вопросам международного технического сотрудничества при Совете министров заработал *Координационный совет* с участием представителей государственных органов, доноров материально-технической помощи (МТП), неправительственного сектора. Этот совещательный орган, созданный на *трёхсторонней основе*, обладает большим потенциалом в части согласования интересов ключевых стейкхолдеров. В декабре на заседании его рабочей группы принято решение о необходимости привлечения общественности к рассмотрению проекта паспорта Национальной программы международной технической помощи до 2020 года. Эта *четырёхлетняя* программа представляет собой список проектов с бюджетами, которые Беларусь желала бы профинансировать за счёт средств зарубежных доноров и международных организаций.

Краудфандинг, социальное предпринимательство, государственный соцзаказ

Политическое потепление в отношениях между официальным Минском и Западом обусловило изменение донорских стратегий основных источников иностранной помощи для Беларуси. Несмотря на увеличение размера предоставляемой Беларуси помощи (об этом, в том числе, заявил Евросоюз³), финансовые потоки подверглись реструктуризации в пользу госорганов и связанных с ними структур (университеты, лояльные и контролируемые государством ОГО, в том числе созданные специально для симуляции участия общественности в реализации проектов, особенно на местном уровне).

Некоторые ОГО начали приспосабливаться к такому положению вещей традиционным способом, меняя свою тактику фандрайзинга на зарубежном рынке либо перенаправляя фокус своей деятельности на проекты сотрудничества с властями. Иные же ОГО (в особенности небольшие организации и новые проекты-стартапы) переориентировали тактику поиска финансов внутри Беларуси: в 2016 году продолжился бум краудфандинговых проектов. Масштаб проектов, финансируемых белорусами, расширяется: это и деятельность традиционных организаций, и издательские проекты (книги, фильмы, мультфильмы), и просветительские семинары, и общественные стартапы, и сбор средств для отправки спортсменов на международные соревнования. В отличие от предыдущих лет, благотворительность перестала доминировать в сборе пожертвований.

Рано говорить о том, что собранные в Беларуси путём краудфандинга средства могут быть сопоставимы по объёму с суммами МТП либо иностранной безвозмездной помощи: для большинства ОГО последние остаются основным источником финансирования. Но для проектов по созданию конкретных продуктов,

³ «Глава представительства ЕС: Евросоюз увеличит помощь Беларуси в модернизации экономики.» *TUT.by*. 09 Mar. 2016. 2017. Web. 20 Mar. 2017. <<https://news.tut.by/economics/487849.html>>.

имеющих ясно обозначенную общественную востребованность, краудфандинг стал новой и многообещающей альтернативой.

Менее заметным для общества, но значимым для сектора направлением явилось развитие *социального предпринимательства*. Уже довольно давно белорусские общественные инициативы начали коммерциализировать свою деятельность, стремясь к определённой степени самокупаемости своих продуктов и услуг: распространение национальной символики и продукции с национальным колоритом стало сферой деятельности не только ремесленников, но и специализированных организаций, которые могут существовать как в форме ОГО, так и в форме коммерческих предприятий. В 2016 году этот процесс развивался по нарастающей.

О буме социального предпринимательства говорить не приходится, но это значимая для сектора тема. Можно лишь утверждать, что в 2016 году социальное предпринимательство начало обретать институциональную и теоретическую основу.

Энтузиазм в отношении краудфандинга и перспектив социального предпринимательства контрастирует с некоторым разочарованием в *государственном социальном заказе*, который начал внедряться в Беларуси с 2012 года. Надежды на то, что появление в белорусском законодательстве механизма конкурсного распределения государственных средств среди ОГО коренным образом изменит структуру финансирования хотя бы социальных ОГО, не оправдались. В реальности этот механизм доступен лишь для нескольких организаций с политически безупречной биографией для власти, которые в состоянии выполнить сложные требования для получателей госсоцзаказа.

Количество договоров соцзаказа растёт, но, как и в 2015 году, в минувшем году основная масса договоров заключалась только с одной организацией – Белорусским обществом Красного креста и его региональными отделениями. Тем не менее некоторые ОГО рассчитывают на расширение практики государственного соцзаказа на

новые области, в частности на борьбу с социально значимыми заболеваниями.⁴

Эти направления привлечения внутреннего финансирования могут быть рассмотрены как примеры эффективности различных стратегий изменения инфраструктуры поддержки общественного сектора. Те изменения, которые достигались через реформу законодательства, демонстрируют явно меньшую эффективность (и меньшую значимость для общества) по сравнению с теми, которые реализовывались через создание новых коммуникативных инструментов, подходов и тактик без участия государства, хотя и с учётом существующих политико-правовых реалий.

Поиск эффективных решений: в погоне за общественным вниманием

Необходимость строить деятельность на основе поступлений из внутренних источников не повлияла на рост числа ОГО, основанных на членстве: общественные объединения по-прежнему остаются менее популярной формой для создания новых организаций по сравнению с учреждениями. Это обусловлено как более простым порядком регистрации учреждений, так и большими возможностями для получения материальных ресурсов за счёт оказания услуг целевым группам. Некоторые ОГО легализуют свою деятельность и в форме коммерческих организаций, занимающихся социальным предпринимательством, — условия для их работы остаются лучшими, чем для ОГО.

В 2016 году ОГО демонстрировали гибкость в поиске возможностей для эффективных действий по использованию тех возможностей, которые открываются в изменившейся геополитической ситуации. Государство отошло от политики тотального неприятия общественных инициатив и, наоборот, по некоторым направлениям демонстрировало открытость к сотрудничеству, в том числе в таких

⁴ «Государственный социальный заказ: анализ практики применения и предложения по совершенствованию.» *АКТ*. Web. 20 Mar. 2017. <http://www.actngo.info/sites/default/files/files/gsz_praktika_i_predlozheniya.pdf>.

чувствительных областях, как защита прав человека. Уже такое сотрудничество зачастую оставляло у ОГО впечатление формального взаимодействия, тогда как реальные, полезные для общества результаты были редкими.

Продолжается позитивно воспринятый государством тренд на *мягкую беларусизацию*, которая, зародившись в гражданском обществе, стала главной характеристикой культурной политики государства в 2016 году, распространившись на самые разные сферы.

Появляется всё больше организаций и инициатив *гендерного характера*, направленных на продвижение прав женщин и их видимости во всех сферах общества. Ряд женских организаций взяли на вооружение методы прямого действия, что является новым для феминистского движения Беларуси.

Для *экологических организаций* самым ярким событием явился конфликт с католическим костёлом по поводу вырубки деревьев в парке Котовка, где планировалось построить церковное здание. В горячем противостоянии верх взяли «зелёные»: государство отменило решение о выделении земли под стройку и предложило иную площадку, без вырубки зелёных насаждений.

В гражданском обществе наблюдается заметный рост мероприятий и событий, нацеленных на привлечение внимания СМИ и широкой общественности к определённым проблемам и организациям (и организаторам), но не на достижение реальных результатов и изменений в обществе.⁵ В этой связи значимым представляется снятие табу на участие экспертов и активистов независимых организаций в передачах государственного телевидения, что многими ОГО рассматривается как ценное достижение.

Для правозащитных организаций основным событием прошедшего года можно назвать принятие пра-

⁵ Указанная тенденция особо подчёркивалась участниками встречи экспертов, проведённой Международным просветительским объединением «АКТ» в сентябре 2016 года; см. «Организации гражданского общества Беларуси: 8 тенденций 2016 года.» *АКТ*. 29 Oct. 2016. Web. 20 Mar. 2017. <<http://www.actngo.info/article/organizacii-grazhdanskogo-obshchestva-belarusi-8-tendenciy-2016-goda>>.

вительством Межведомственного плана по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения *второго цикла* универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 годы. Сам факт принятия *плана* правозащитное сообщество восприняло позитивно, однако в совместном обращении⁶ белорусские правозащитные ОГО отметили, что из 22 тем, по которым коалиция правозащитных организаций Беларуси представила свои предложения, в Межведомственном плане частично учтены предложения лишь по 17 темам. В качестве существенного недостатка правозащитники отмечают отсутствие в *Межведомственном плане* мероприятий по выполнению рекомендаций в таких важных сферах прав человека, как свобода слова и ассоциаций, религиозные свободы и социально-экономические права.

Правозащитные ОГО, оставляя в своём арсенале методы мониторинга и тактики *watch dog*, борясь с проблемами нарушения свободы слова, собраний, ассоциаций, акцентируя внимание на наличии в стране политзаключённых⁷, искивают новые направления и подходы к деятельности. Они обратились к проблематике дискриминации и социальных прав (что особенно актуально в связи с болезненно воспринятым в обществе декретом № 3 «О предупрежде-

⁶ «Общая позиция белорусских правозащитных организаций в связи с принятием Межведомственного плана по реализации рекомендаций, адресованных Республике Беларусь в рамках механизмов ООН.» *Беларускі Хельсінскі камітэт*. 21 Nov. 2016. Web. 20 Mar. 2017. <<http://belhelcom.org/be/node/347>>.

⁷ Несмотря на то что поводом для снятия в 2016 году большинства санкций в отношении белорусских чиновников Евросоюз назвал освобождение политзаключённых, белорусские правозащитные организации заявляют, что в местах заключения находятся *два* человека, осуждённые в связи с их общественной деятельностью, которые признаны политзаключёнными согласно выработанным правозащитниками критериям: Михаил Жемчужный и Александр Лапицкий; см. “Спіс палітычных вязняў.” *Вясна*. Web. 20 Mar. 2017. <<http://spring96.org/be/news/49510>>.

нии социального иждивенчества»). БХК начал разрабатывать тему «Права человека и бизнес»⁸.

Заключение

В 2017 году в секторе ОГО следует ожидать продолжения существующих трендов, связанных с приспособлением к наличным условиям: экономический кризис в сочетании с потеплением во взаимоотношениях официального Минска с Западом уже создали новую реальность, которая может оказаться долговременной. В свою очередь государство не будет предпринимать резких шагов по изменению условий для ОГО либо частично пойдёт навстречу, предпочитая развивать диалог и сотрудничество по процедурным вопросам, но не будет создавать для него институциональную основу и брать на себя дополнительные обязательства по реальным реформам. Этому будет способствовать отсутствие в текущем году значимых выборных кампаний. Местные выборы, которые должны состояться в начале 2018 года, не станут важным событием для ОГО, которые в своей массе предпочитают достигать политических целей методами, не связанными с электоральными кампаниями.

В целом сектор ОГО настроен на продвижение уже заявленных инициатив, а также будет реагировать на наиболее спорные и непопулярные действия власти в социально-экономической сфере.

⁸ «Беларусь: права человека и бизнес.» *Беларускі Хельсінскі камітэт*. Web. 20 Mar. 2017. <<http://belhelcom.org/sites/default/files/biz-belhelcom.pdf>>.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ: РАЗВИТИЕ ПОД НИЗКИМ ПОТОЛКОМ

Валерия Костюгова

Резюме

В 2016 году тон в развитии политических организаций задавали: избирательная кампания в парламент, общее смягчение внутренней политики государства, нарастание социально-экономических проблем в стране и, как результат – усилившаяся конкуренция политических партий между собой. Партии и движения начали более широко использовать социальную повестку в политической агитации, за счёт чего им удалось расширить число своих сторонников и даже – впервые с 2000 года – получить некоторое подобие представительства в парламенте. Анализируемый период можно считать относительно успешным для развития политических организаций, но достижение более значительных результатов проблематично без изменения политической системы в целом.

Тенденции:

- интенсивное включение политическими организациями социальной проблематики в агитационную кампанию;
- предпочтение большинством политических организаций стратегий участия в выборах, переговоров с властями и «мирных перемен» стратегиям бойкотирования;
- выдвижение на политическую сцену новых фигур;
- достижение «пределов роста» – институционального потолка участия политорганизаций в политической жизни страны.

Создание новых коалиций

Первую половину 2016 года партии провели в попытках перегруппироваться и укрепить свои позиции в политическом поле. Как и в 2015 году, структуру этого поля задавала коллизия, связанная с самоопределением партий и политических движений вокруг формата участия/неучастия в контролируемых властями выборах – со всеми «вытекающими» различиями в предпочтении конечных целей, тактик и стратегий.¹

¹ См. Костюгова, Валерия. «Партийная оппозиция и выборы президента: самоустранение из легального политического процесса.» *Белорусский ежегодник 2016*. Vilnius: Логвінаў, 2016: 142–153. Print.

Коалиционная перегруппировка началась ещё в ходе президентских выборов 2015, поскольку *обе* существовавшие на тот момент коалиции – «Народный референдум» и «Талака» – не смогли согласовать общие подходы к участию в выборах, а в итоге фактически прекратили своё существование. Подготовка к парламентским выборам началась практически сразу после президентской избирательной кампании. В ноябре 2015 года лидеры гражданской кампании «Говори правду» («ГП») Татьяна Короткевич и Андрей Дмитриев заявили о самостоятельном формировании списка претендентов в кандидаты.

В декабре 2015 года под патронажем Европейской народной партии (ЕНП) создана *правоцентристская коалиция*, куда вошли Объединённая гражданская партия (ОГП, председатель – Анатолий Лебедько), движение «За свободу» (лидеры – Александр Милинкевич, Юрий Губаревич), оргкомитет по созданию партии Белорусская Христианская демократия (БХД, сопредседатели Павел Северинец и Виталь Рымашевский). Правоцентристы заявили об участии в парламентской кампании.

Некоторые обозреватели сочли, что объединение создано как противовес «ГП» и экс-кандидату в президенты Татьяне Короткевич.² Но принципы объединения исключали³ взаимодействие не только с популистской «ГП», но и Белорусской социал-демократической партией «Народная Грамада» (БСДП (НГ), председатель – Ирина Вештардт), и социал-демократами Николая Статкевича, и партией левых «Справедливый мир» (лидер – Сергей Калякин). В итоге рамки объединения оказались узки даже для правого Белорусского народного фронта (возглавляемого Алексеем Янукевичем), первоначально подписавшего декларацию правоцентристской коалиции.

² См. «Оппозиция переформируется против Короткевич?» *TUT.by*. 12 Dec. 2015. Web. 10 May 2017. <<https://news.tut.by/politics/476736.html>>.

³ «Белорусская оппозиция может создать после парламентских выборов Ассамблею народных представителей.» *Naviny.by*. 12 Dec. 2015. Web. 10 May 2017. <http://naviny.by/rubrics/politic/2015/12/10/ic_news_112_468017>.

Весной 2016 учреждён Белорусский национальный конгресс (БНК) вокруг экс-кандидатов в президенты на выборах 2010 года Николая Статкевича и Владимира Некляева, попытавшихся привлечь некоторых региональных активистов. Поначалу БНК стремился объединить все наличные демократические силы, исключая «кагэбистов и коммунистов» (т. е. «Говори правду» и «Справедливый мир»), но не сумел найти союзников и вынужден был самостоятельно определяться в отношении парламентских выборов.

В ходе коалиционных перегруппировок образовались *три* независимых центра, каждый из которых сформулировал свою собственную повестку и определился со своими специфическими тактиками и стратегиями. Это: (1) Белорусский национальный конгресс, (2) движение «Говори правду» и (3) правоцентристская коалиция. БНК остался на ультимативных позициях в отношении режима и сделал ставку на уличные протесты и «расширение зоны свободы». Движение «Говори правду» ориентировано на «мирные перемены», адвокати́рование интересов социальных групп и прямой диалог с властями (встречи в парламенте и правительстве, активное присутствие в государственных СМИ, сбор подписей и пр.). Правоцентристы предпочли сочетание обеих стратегий.

Важным и во многом определяющим моментом явилось подключение политических организаций к уличным протестам. Так, в случае борьбы за отмену указа № 222 в феврале-марте 2016 года политорганизации присоединились к серии уличных акций в Минске и регионах. Наиболее многочисленная акция протеста прошла 15 февраля (около 1000 чел.), в которой наряду с предпринимателями приняли участие Н. Статкевич, А. Лебедько, В. Некляев, П. Северинец, Д. Кучук (лидер партии «Зелёных»), А. Толстыко (движение «За свободу»).

Несмотря на немногочисленность происходивших в 2016 году уличных акций, участие в них политорганизаций принесло положительные плоды. *Во-первых*, ряд партий и движений усмотрели определённый потенциал в политике социальной и экономической проблематики — в том

числе потому, что протесты способствовали приостановке реализации репрессивных мер указа. *Во-вторых*, впервые с декабря 2010 года заметно снизился страх политических активистов перед «майданом». *В-третьих*, политические структуры отчасти восстановили несколько утраченные навыки проведения протестных мероприятий за пределами круга своих безоговорочных сторонников.

Серия мирных акций протеста февраля-марта 2016 года стала схемой-образцом для протестов весны-2017 — со всеми сильными (незаорганизованное и независимое подключение политорганizations к акциям протеста; предоставление протестующим организационных и других сервисов в виде плакатов, флагов, звукоусиливающей аппаратуры и пр.; продвижение интересов социальных групп, включая сбор подписей и передачу их органам власти) и слабыми (эйфория от первых успехов, опережающая реальную решимость митингующих; преждевременное включение «ультимативной» политической повестки) сторонами.

Выдвижение кандидатов

Общим для всех участвовавших в парламентской кампании партий явилось стремление укрепить свои партийные структуры, привлечь новых сторонников, натренировать актив. Несмотря на то что некоторые политорганizations декларировали особые цели участия в парламентских выборах, в агитационных кампаниях, программах и выступлениях кандидатов отмечено больше сходств, чем различий: большинство из них продвигали идеи «мирных перемен» (то есть реформ без потрясений и революций), более эффективной и справедливой социальной политики, укрепления суверенитета и независимости страны. Более того, даже кандидаты-ставленники власти, взявшие на себя труд проводить более активные избирательные кампании, также акцентировали внимание публики на этих трёх направлениях.

Попытки оппозиции объединиться под давлением лидеров мнений, тяготеющих к идее «единства», были не-

долгими и неискренними. Поэтому партии, не растратив на это время и силы, получили возможность заранее выдвинуть своих кандидатов и подготовить их к избирательной кампании. В результате в 2016 году демократические партии и политические движения выдвинули рекордное количество кандидатов – 202, вместе с лояльными властям партиями – 357 чел. В целом кандидатов оказалось также рекордное количество: на 110 мест в парламенте к *первому дню* досрочного голосования претендовало 488 чел.; изначально же было зарегистрировано 521 чел.

Представительство демократических партий в избирательных комиссиях оставалось традиционно низким – вследствие как отсева партийных представителей Центральной избирательной комиссией (ЦИК), так и небольшого числа выдвинутых – всего 55 из 65 857 человек, включённых в состав 5 971 участковой комиссии (табл. 1). Расширение партийного представительства в комиссиях осуществлялось ЦИК за счёт лояльных партий.

Важной особенностью партийного участия в выборах 2016 явился рост «двойного» выдвижения кандидатов – через партийные списки и путём сбора подписей. Это должно было помочь партиям избежать «казуса-2015», когда *два* партийных лидера не смогли собрать достаточное количество подписей для своего выдвижения. Демократические партии и организации зарегистрировали в общей сложности 95 инициативных групп (наибольшее число – ОГП и «ГП»). Провластные кандидаты также воспользовались механизмом двойного, а зачастую – и тройного (через трудовые коллективы) выдвижения, причём прошли в парламент в основном те претенденты, которые использовали как минимум *два* способа выдвижения.

Всего зарегистрировано 304 инициативные группы по сбору подписей за выдвижение (на 110 мест в парламенте), подано 479 заявлений на регистрацию таких групп. Активный сбор подписей кандидатами увеличил фактическое время избирательной кампании, позволив претендентам уже на раннем этапе презентовать себя избирателям и наладить с ними коммуникацию.

Таблица 1. Включение в состав участковых комиссий представителей оппозиционных и лояльных политических организаций (по сведениям ЦИК⁴)

№	Название партии или общественного объединения	Выдвинуто в состав комиссий		Включено в состав комиссий	
		2012	2016	2012	2016
<i>Лояльные властям политорганизации</i>					
1	Белорусская аграрная партия	571	655	485	637
2	Коммунистическая партия Беларуси	845	988	635	816
3	Республиканская партия	262	310	235	265
4	Республиканская партия труда и справедливости	832	1141	704	994
5	Белорусская социально-спортивная партия	609	660	551	639
6	Белая Русь	4799	4626	4189	4536
7	БРСМ	4345	4066	3674	3488
8	Белорусский союз женщин	4037	4344	3791	4241
9	Белорусское ОО ветеранов	3128	3160	2635	2876
10	ФПБ	10400	9350	9418	8939
<i>Оппозиционные политорганизации</i>					
11	Белорусская партия «Зелёные»	20	0	0	0
12	Белорусская партия «Справедливый мир»	216	169	39	31
13	БСДП (Грамада)	30	42	5	3
14	Объединённая гражданская партия	240	223	5	14
	<i>Правоцентристская коалиция⁵</i>		400		17
15	Партия БНФ	158	80	12	5
16	Социал-демократическая партия народного согласия (СДПНС)		4		2
	Всего деморганizations	664	518	61	55

На этом этапе деморганizations практиковали совместные пикеты, мини-акции, работу по защите интересов избирателей и пр. В рамках сбора подписей Алесь Логвинец даже провёл концерт популярного исполнителя

⁴ «Выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.» *Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов.* Web. 10 May. 2017 <<http://rec.gov.by/ru/arhiv-vybory>>.

⁵ Для справки: «Правоцентристы: оппозицию на выборах и видно, и слышно». *Официальный сайт оргкомитета партии БХД.* 01 Aug. 2016. Web. 10 May 2017. <<http://bchd.info/11416-pravocentristy-oppoziciyu-na-vyborah-i-vidno-i-slyshno.html>>.

Лявона Вольского. Впрочем, глава ЦИК Лидия Ермошина выразила недовольство использованием усилительной аппаратуры, мегафонов и музыкантов на пикетах А. Логвинца (которого в итоге не зарегистрировали в качестве кандидата) и А. Дмитриева.

В целом процесс сбора подписей в течение месяца способствовал мобилизации партийного актива и избирателей.

Избирательная кампания и наблюдение

Партийное наблюдение — как и выдвижение кандидатов — осуществлялось лишь отчасти согласованно. Опасаясь, что движение «Говори правду» договорилось с властями о прохождении своих лидеров — Андрея Дмитриева и Татьяны Короткевич, — коалиция партийного наблюдения «Право выбора» исключила «ГП» из кампании наблюдения, и «ГП» организовывало наблюдение в своих округах самостоятельно. За рамками кампании наблюдения остался также БНК. Коалицию в итоге составили *восемь* организаций: БСДП (НГ), БХД, ОГП, Движение «За свободу», Партия БНФ, Белорусская партия «Зелёные», Независимый профсоюз радиоэлектронной промышленности, оргкомитет Партии свободы и прогресса.

Особенности кампании 2016 свидетельствуют о корректировке подхода властей к избирательным кампаниям. *Во-первых*, власти заинтересованы в большем количестве участников выборов, в имитации состязательности, они побуждают своих кандидатов к большей публичной активности. *Во-вторых*, в сравнении с предыдущими выборами власти меньше заинтересованы в обеспечении реальной явки избирателей на участки. Как выразился зампреда правозащитного центра «Весна» В. Лабкович, «выборы в Беларуси уже можно проводить без избирателей»⁶.

⁶ «Выборы в Беларуси уже можно проводить без избирателей.» *Хартия'97*. 22 Sep. Web. 10 May 2017. <<https://charter97.org/ru/news/2016/9/22/223788/>>.

Высказывания официальных лиц, включая представителей ЦИК, об организации избирательной кампании дают основания предполагать, что власти задумываются об удешевлении избирательных процедур, формировании «политического класса» и создании барьера между избирателями и этим классом. Вероятно, эти отдалённые цели и побудили власти в режиме тестирования увеличить вес участия политических партий в парламентских выборах и стимулировать провластных кандидатов вести сбор подписей и агитацию, участвовать в теледебатах, etc.

Оппозиция, в свою очередь, сумела воспользоваться изменившимися условиями и представила множество новых фигур. Некоторые кандидаты провели довольно интенсивные и яркие кампании. Как правило, это кандидаты, работавшие в мобилизационной парадигме «мирных перемен» или эволюционных изменений, предполагающих вовлечение избирателей в политический процесс не столько за счёт «площади», сколько за счёт выборов.⁷

Несмотря на довольно скромные финансовые возможности оппозиции в ходе текущей избирательной кампании, кандидаты именно этого типа стали наиболее узнаваемыми лицами оппозиции — Андрей Дмитриев, Татьяна Короткевич (ГП), Ольга Ковалькова, Марина Хомич (БХД), Илья Добротвор, Алесь Михалевич (БНФ), Николай Уласевич, Анна Канюс (ОГП), Юрий Губревич, Виктор Янчуревич (РЗС) и др. Но даже те кандидаты, которые работали в традиционной для оппозиции демобилизационной парадигме (выборов нет, посему нельзя участвовать в избирательном спектакле), не стали снимать свои кандидатуры — как это происходило в 2012 году⁸ — и довели избирательные кампании до конца.

По мере развития агитационной кампании власти начали опасаться политизации общества и высокой явки в

⁷ Стратегия «мирных перемен» изначально подразумевает близкий контакт с избирателями округа и акцентирование внимания на проблемах округа, чаще всего социальных.

⁸ Чавусаў, Юрый. “Палітычныя партыі: паміж байкотам і ўдзелам у парламенцкіх выбарах.” *Белорусский ежегодник 2012*. Минск: Логвінаў, 2013: 152–163. Print.

день голосования. Во избежание этого они сняли с дистанции отдельных кандидатов — как демократических, так и провластных дублёров. Кроме того, в 2016 году государство отказалось от финансирования агитационных кампаний кандидатов. Наконец, и без того ничтожные возможности для агитации в государственных медиа (одно *пятиминутное* выступление по ТВ и дополнительно *пять* минут в случае организации дебатов на округе) были минимизированы за счёт частичного замалчивания темы выборов в выпусках новостей (не более 2% времени в конце программы) при полном игнорировании личностей кандидатов. К тому же в этот раз телеканалы не размещали выступления кандидатов в интернете (в отличие от 2012 и 2015 годов).

Тем не менее выборы 2016 оказались ярче и заметнее предыдущих избирательных кампаний. В конечном итоге активность демократических организаций на фоне роста протестных настроений в стране вынудила власть признать политический вес оппозиции и её право иметь своё, пусть и незначительное, представительство в парламенте: депутатом стала член ОПП Анна Канопацкая. И в целом представительство партий в парламенте существенно выросло.⁹

Заключение

В целом минувший год можно признать благополучным для развития партий и политических организаций. Заплатив высокую цену за многие годы попыток объединений, организаций бойкотов и «площадей» и оказавшись перед серьёзной угрозой полного вытеснения из легального политического поля, партии сменили стратегии в пользу самостоятельного развития и добились некоторых успехов. Во всяком случае, *одно* место в парламенте — это больше, чем ни одного. Кроме того, после парламентских выборов вслед за «Говори правду» и другие политорганизации начали также регулярно контактировать с представителями власти с целью продвижения интересов своих доверителей из тех или иных социальных групп.

⁹ См. статью Андрея Казакевича *Беларускі парламент: змены без наступств?* в наст. сб.

Вместе с тем неблагоприятная политическая среда, в которой прямое воздействие партий на политическую повестку власти не предусмотрено, а косвенное (через мобилизацию общественного мнения, обращение в органы власти и организацию/координацию различных форм протеста) ограничено, задаёт известные пределы развития политических организаций. Для более серьёзного политического участия партий в жизни страны необходимо формирование институтов такого участия, в чём заинтересованы не только демократические, но и лояльные властям партии.

СМИ: ОТСУТСТВИЕ ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОЙ МЕДИАПОЛИТИКИ В МЕНЯЮЩЕЙСЯ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКЕ

Елена Артёменко

Резюме

В 2017 году в Беларуси обострилась проблема информационной безопасности. Напряжённость в отношениях Беларуси и России сказалась и на медиасфере. В российских СМИ возросло количество недружественных по отношению к Беларуси материалов, что вынудило белорусские власти реагировать разнонаправленно: скромным увеличением разнообразия контента государственных медиа, давлением на журналистов российских СМИ, изменением акцентов пропаганды и очередными ограничениями в отношении независимых медиа.

Информационная безопасность находится под угрозой также в связи с сокращением финансирования. В 2016 году, как и в предыдущем периоде, продолжилось сокращение медиарынка рекламы, равно как и донорской поддержки независимых СМИ. Тем не менее эксперты прогнозируют восстановление позитивной динамики, что скажется прежде всего на рынке теле- и интернет-рекламы.

Парламентская кампания не вызвала увеличения давления на независимые медиа, но государственные медиа по традиции освещали её крайне скудно.

Тенденции:

- обострение напряжённости в российско-белорусских отношениях, которое негативно отражается в основном в российских СМИ;
- усиление давления на журналистов иностранных изданий;
- сокращение внутреннего и внешнего финансирования СМИ;
- деполитизация темы выборов в государственных СМИ.

Обострение проблемы информационной безопасности

Проблема информационной безопасности, связанная в первую очередь с российской пропагандой, остро встала перед постсоветскими странами после начала и в ходе развития конфликта в Украине. У белорусской медиасистемы не оказалось ресурсов для защиты от российского влияния,

и жёсткие пропагандистские техники существенно повлияли на общественное мнение в Беларуси. Если в 2014 году основной мишенью российской пропаганды выступала Украина, то в 2016 году в российских медиа начало появляться всё больше контента, направленного на обострение отношений между Россией и Беларусью.

Создание «общего информационного пространства» — одна из целей Союзного государства Беларуси и России: очередной план мероприятий на 2016—2020 годы получил одобрение 12 мая на заседании Советов министров СГ. При этом замглавы Администрации президента Игорь Бузовский в интервью 15 мая высказывался в том духе, что содержание российского медиаконтента должно настораживать с точки зрения «сохранения национальной культуры и информационной безопасности»¹.

Двадцать четвёртого ноября в эфире *Первого канала* было представлено ток-шоу «Соседи. Время покажет», в котором участники выражали обеспокоенность якобы русофобскими тенденциями в Беларуси в духе таких ресурсов, как *ИА Regnum*. И если ранее вопросы информационной безопасности поднимали независимые медиаэксперты, то в 2016 году стало очевидно, что они волнуют и представителей белорусских властей. В декабре в течение недели по подозрению в разжигании межнациональной розни были задержаны белорусские граждане Юрий Павловец, Дмитрий Алимкин и Сергей Шиптенко, писавшие под псевдонимами для российских ресурсов *ИА Regnum*, *lenta.ru* и *eadaily.com*.

При этом ещё в начале 2016 года возобновилось преследование белорусских журналистов, сотрудничающих с иностранными СМИ. До этого можно было наблюдать ослабление давления, в частности, на протяжении президентской кампании 2015 года, что связывалось с ориентацией белорусских властей на улучшение отношений с западными партнёрами. По данным мониторинга БАЗ,

¹ «Минск обеспокоился информационным влиянием Москвы.» *Naviny.by*. 31 May 2016. Web. 24 Mar. 2017. <http://naviny.by/rubrics/politic/2016/05/31/ic_articles_112_191783>.

в январе-марте 2016 года в Гомельской области журналисты иностранных изданий привлекались к административной ответственности *семь* раз (*шесть* раз журналист Константин Жуковский, *один* раз Лариса Щирякова – за их материалы в эфире «Белсат»)².

К позитивной тенденции можно было бы отнести освобождение Эдуарда Пальчиса и прекращение уголовного преследования Александра Алесина. Однако избивание журналиста портала *TUT.by* Павла Добровольского в здании суда и наложенный на него при этом штраф не позволяют говорить о каких бы то ни было улучшениях в отношении свободы СМИ.

Внутреннее и внешнее финансирование традиционных СМИ

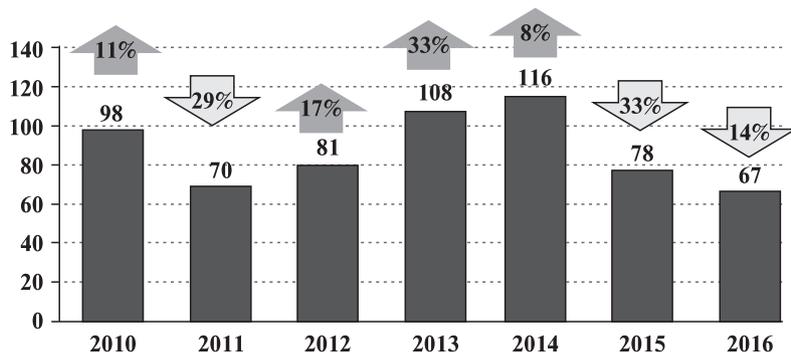
Как и в предыдущем году, в анализируемый период экономический кризис продолжил влиять на объёмы медийного рынка рекламы. В 2016 году этот рынок сократился на 14% в долларовом выражении³ (в 2015 году аналогичный показатель составил 33%) (рис. 1). Снижение темпов падения рынка рекламы позволяет надеяться на восстановление позитивной динамики в 2017 году. Так, по прогнозам экспертов, рост рынка может составить 6%. Эта цифра соотносится и с прогнозами экономического роста в целом. По крайней мере, на это позволяет надеяться сокращение темпов снижения ВВП, потребления домохозяйств и инвестиций в основной капитал.⁴

² «Массмедиа в Беларуси – 2016 №1(47).» *Белорусская ассоциация журналистов*. 25 Apr. 2016. Web. 24 Mar. 2017. <<https://baj.by/ru/analytics/massmedia-v-belarusi-no147-yanvar-mart-2016>>.

³ «Итоги VIII профессиональной конференции “Интернет – наиболее эффективный медиаканал”.» *Webexpert*. 24 Feb. 2017. Web. 24 Mar. 2017. <<http://www.webexpert.by/news/itogi-vosmoj-professionalnoy-konferentsii-internet-naibolee-effektivnyiy-mediakanal/>>.

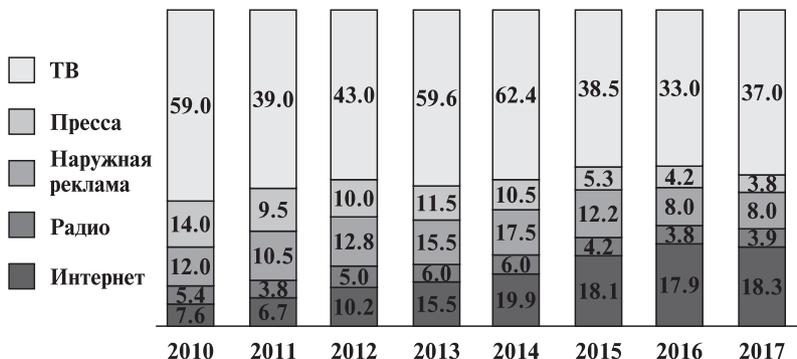
⁴ Чубрик, Александр. «Экономика Беларуси: восстановление началось? Надолго ли?» *Исследовательский центр ИПМ*. Web. 23 Mar. 2017. <<http://www.research.by/webroot/delivery/files/chubrik20170310.pdf>>.

Рис. 1. Динамика объёма рынка рекламы в Беларуси, 2010–2016 гг., USD млн



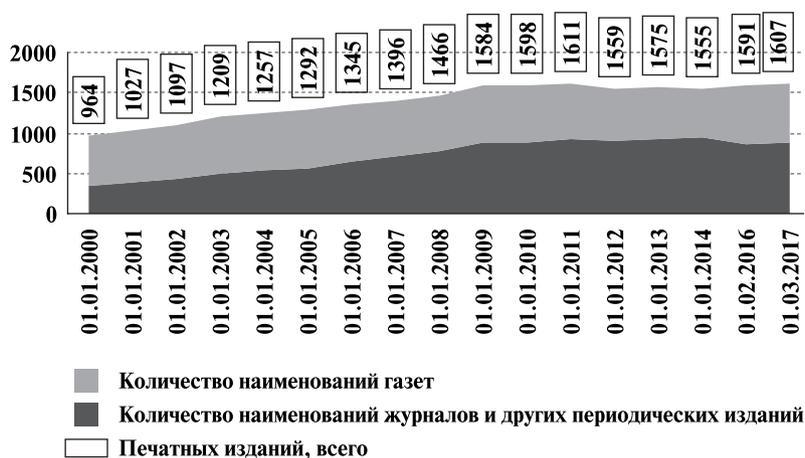
Сокращение расходов на рекламу, как и прежде, затрагивает прежде всего традиционные СМИ. Объём рынка интернет-рекламы если и сократился, то незначительно (с USD 18.1 млн в 2015 году до USD 17.9 млн в 2016 году). Рынок телерекламы уменьшился с USD 38.5 млн до 33.0 млн соответственно. И если в 2017 году рост объёмов медийного рынка рекламы может привести к росту рынка телерекламы до USD 37 млн, то на динамике объёмов радио- и печатной рекламы это практически не скажется (рис. 2).

Рис. 2. Распределение рекламных бюджетов по каналам коммуникации, USD млн



Согласно данным Министерства информации, количество наименований печатных изданий продолжает едва заметно увеличиваться (1% за 2016 год)⁵. Однако благодаря замедлению экономического спада и сокращения объёмов рекламного рынка приостановилась и тенденция сокращения удельного веса журналов и других крупных периодических изданий: в 2016 году их количество увеличилось с 867 до 878 наименований (газет – с 724 до 729 наименований) (рис. 3).

Рис. 3. Динамика количества наименований печатных изданий



Не только экономические факторы влияют на сокращение финансирования медиа в Беларуси. Независимые издания, традиционно неспособные (прежде всего ввиду дискриминации со стороны властей) обеспечивать себя самостоятельно, испытывают сокращение донорского финансирования. Самым резонансным событием в отчётном периоде явилось заявление министра иностранных дел Польши Витольда Вашиковского о планах по рефор-

⁵ «Сведения о средствах массовой информации, информационных агентствах на 1 марта 2017 года.» *Министерство информации Республики Беларусь*. 01 Мар. 2017. Web. 24 Мар. 2017. <<http://www.mininform.gov.by/ru/stat-ru/>>.

мированию телеканала «Белсат» — сокращению финансирования канала и последующей его замене на общий канал для поляков зарубежья. И это несмотря на то, что, как говорится в заявлении БАЖ в связи с ситуацией вокруг телеканала, он стал «одним из значимых элементов национальной системы средств массовой информации»⁶.

Причины сокращения иностранного финансирования понятны: на первый план выходят более значимые внутренние проблемы, беженцы с Ближнего Востока, конфликты в Сирии и Украине. Проблемы финансовой устойчивости независимых СМИ, сокращение рынка рекламы и неспособность госмедиа конкурировать с российскими изданиями — всё это ведёт к ещё большей уязвимости национального информационного пространства.

Освещение парламентских выборов

Президентские выборы 2015 года сопровождались снижением давления на независимые СМИ для создания благоприятного имиджа избирательной кампании. Эта практика закрепилась и во время парламентских выборов в 2016 году. Как говорится в отчёте БАЖ, во время кампании «не было зафиксировано новых случаев привлечения к административной ответственности журналистов за сотрудничество с иностранными СМИ без аккредитации (что является одной из наиболее серьёзных проблем белорусской независимой журналистики последнего времени), массового воспрепятствования работе журналистов во время выборов, других форм явного давления на негосударственные медиа»⁷. Хотя принципиального улучшения положения медиа в Беларуси, как отмечают эксперты, не происходит.

⁶ «Совет БАЖ: “Белсат” стал одним из значимых элементов национальной системы СМИ.» *BELSAT*. 30 Dec. 2016. Web. 24 Mar. 2017. <<http://belsat.eu/ru/news/sovet-bazh-belsat-stal-odnim-iz-znachimyh-elementov-natsionalnoj-sistemy-smi/>>.

⁷ «Массмедиа в Беларуси — 2017 № 3(49).» *Белорусская ассоциация журналистов*. 31 Oct. 2016. Web. 23 Mar. 2017. <<https://baj.by/ru/analytics/massmedia-v-belarusi-no349-smi-v-period-vyborov-v-palatu-predstaviteley-iyul-sentyabr-2016>>.

По результатам мониторинга «Освещение парламентских выборов 2016 года в белорусских СМИ» эксперты БАЖ зафиксировали основные тенденции в отражении избирательного процесса в официальных СМИ. В частности, они отметили крайне ограниченное внимание госмедиа к теме выборов на протяжении всего анализируемого периода (июль-сентябрь 2016 года). Эксперты также сравнили долю эфирного времени новостного вещания, посвящённого спорту (тема спорта взята в качестве бенчмарка) и выборам. На заключительном этапе мониторинга результаты оказались следующими: в программе «Панарама» на канале «*Беларусь 1*» спорту посвящалось 30.0% эфирного времени, выборам — 2.9%, в передаче «Наши новости» на *ОНТ* — 19.0 и 1.1% соответственно, в программе «Радиофакт» — 13.0 и 6.0%.⁸

Ещё одна особенность освещения выборов государственными медиа касается субъектов избирательного процесса. По результатам мониторинга, чаще всего в материалах СМИ были представлены не потенциальные кандидаты или их организации, а ЦИК в лице руководителя Лидии Ермошиной и секретаря Николая Лозовика. Если речь шла о реальных участниках процесса, чаще всего упоминались «инициативные группы» и непersonифицированные «потенциальные кандидаты». Выступления кандидатов на телевидении не освещались и не продвигались: в названиях программ не указывались имена кандидатов.

Заключение

В Беларуси на протяжении довольно продолжительного периода не создаётся условий для обеспечения информационной безопасности. Власти осознают угрозы, однако никаких стратегических шагов для развития медиасистемы

⁸ «БАЖ: Модель освещения выборов в государственных СМИ нацелена на дистанцирование избирателей от участия в избирательном процессе.» *Белорусская ассоциация журналистов*. 08 Sep. 2016. Web. 23 Mar. 2017. <<https://baj.by/ru/analytics/bazh-model-osveshcheniya-vyborov-v-gosudarstvennyh-smi-nacelena-na-distancirovanie>>.

не предпринимают. Политика в отношении СМИ остаётся непоследовательной.

С одной стороны, процессы интеграции с Россией предполагают интеграцию информационного пространства. С другой стороны, необходимо ограждать общественное мнение в Беларуси от российского влияния. С одной стороны, важно демонстрировать снижение давления на независимые медиа в целях развития отношений с Западом. С другой стороны, власти вынуждены жёстко обходиться с журналистами иностранных изданий вследствие определённым образом понятой информационной безопасности.

Экономический кризис и сокращение западного финансирования не позволяют развиваться ни государственным, ни независимым СМИ. При этом независимые медиа продолжают дискриминироваться и жёстко контролироваться. Стабилизация экономической ситуации и восстановление роста объёмов рекламного рынка позволяют надеяться на некоторое улучшение положения национальных СМИ. Однако отсутствие единого стратегического подхода в информационной политике и структурных изменений в медиасистеме вряд ли приведёт к значительному прогрессу в этом направлении. В ближайшие годы информационная безопасность страны будет оставаться под угрозой.

«ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ»: В КАКОЙ СТЕПЕНИ СТРАНА К НЕЙ ГОТОВА?

Михаил Дорошевич, Марина Соколова

Резюме

Беларусь занимает лидирующее положение среди стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в рейтингах Международного союза электросвязи. Что касается показателей индекса внедрения цифровых технологий (Всемирный банк), то здесь Беларусь находится на предпоследнем месте среди стран ЕАЭС, опережая лишь Кыргызстан. Самый низкий индекс внедрения – среди государственных органов и организаций.

Инфраструктура (технические возможности) развивается, а спрос (доступность и потребность) – нет. Основные препятствия цифровой трансформации – групповые интересы, нечёткость регулирования, сохранение государственной монополии.

Положения Государственной программы развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы, принятой в 2016 году, чётко определяют направления развития телекоммуникационной инфраструктуры. Однако задачи в отношении использования технологий расплывчаты, а показатели результативности имеют узко секторальный характер. Вместе с тем диалог о направлениях цифровой трансформации выходит за пределы традиционного партнёрства государства с отраслевым лобби.

Тенденции:

- сохранение цифрового неравенства;
- акцент на экстенсивном развитии инфраструктуры;
- недостаточная проработанность нормативно-правовой базы, тормозящая цифровую трансформацию общества;
- замедление роста пользователей глобальной сети;
- актуализация необходимости диалога между представителями органов госуправления и общественностью с целью выработки стратегии использования цифровых технологий для устойчивого развития.

Развитие инфраструктуры, аудитория и использование информационно-коммуникационных технологий

Позиция Беларуси в рейтингах Международного союза электросвязи с каждым годом повышается. В 2016 году страна заняла 23-е место среди 195 стран по развитию ши-

рокопосного доступа, 31-е место среди 175 стран по развитию информационных и коммуникативных технологий (в 2010 – 46-е). Подындекс «доступ» – переместилась с 50-й на 36-ю позицию, подындекс «пользователи» – с 50-й на 44-ю, подындекс «навыки» – с 8-й на 5-ю, стоимость фиксированного широкополосного доступа – с 72-й на 47-ю за 3 Мбит/сек. Ширина внешнего канала по сравнению с 2015 годом увеличилась на 137 Гб/с и составила до 1100 Гб/с.¹

Однако Беларусь утратила позицию наиболее активно развивающейся страны. Произошло это по целому ряду причин, одна из которых – устойчивая тенденция замедления роста пользователей глобальной сети (в районе 70% населения в возрасте 15–74 лет с 2014 года) (табл. 1). С другой стороны, число тех, кто выходит в интернет каждый день, значительно выросло и составило 90% пользователей в возрасте 15–74 лет.

Таблица 1. Динамика пользователей глобальной сети, 2009–2016 гг., млн чел.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Количество пользователей, млн. чел.	3.0	3.4	4.1	4.6	4.8	5.0	5.08	5.1

Развитие инфраструктуры не способствует росту числа пользователей: предложение (технические возможности) растёт, а спрос (доступность и потребность) – нет. Так, средняя скорость в расчёте на одного абонента составила всего лишь 8.8 Мб/с при технической возможности 1 Гбит/с²: пользователи подключаются на более низкой скорости, поскольку это дешевле.

Относительно высокую стоимость подключения к интернету обуславливает государственная монополия на

¹ “Measuring the Information Society Report 2016.” *ITU*. 2017. Web 26 Apr. 2017 <<https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>>.

² «Беларусь вошла в тройку стран с суперскоростным доступом в интернет.» *БелТА*. 23 Feb. 2016. Web 26 Apr. 2017. <<http://www.belta.by/tech/view/belarus-voshla-v-trojku-stran-s-superskorostnym-dostupom-v-internet-182709-2016/>>.

внешний канал, тормозящая развитие рынка телекоммуникационных услуг. Частные операторы (вторичные провайдеры) должны покупать внешний трафик у государственных операторов — «Белтелекома» или *beCloud*. При этом республиканское унитарное предприятие «Белтелеком» исполняет взаимоисключающие роли: конкурирует за клиентов на внутреннем рынке и формирует для всех остальных операторов стоимость доступа к внешнему каналу.

В 2016 году монопольные преимущества «Белтелекома» расширились благодаря установке в дата-центре кэш-серверов *You Tube*. Компания получила полномочия монопольно определять стоимость и возможность доступа к ним частных провайдеров. В итоге для коммерческих операторов стоимость доступа к серверам *Google* осталась такой же, как если бы серверы находились в Германии или США.

Негативное влияние на развитие аудитории сети интернет оказало и увеличение с апреля 2016 года ставки НДС на услуги электросвязи для сотовых операторов и интернет-провайдеров с 20 до 25%, повлекшее удорожание доступа к глобальной сети.

Несмотря на некоторое сокращение разрыва, цифровое неравенство по географическому и возрастному признакам остаётся серьёзной проблемой. Среди жителей Беларуси в возрасте до 30 лет 91–93% выходят в сеть ежедневно. Доля людей в возрасте 55+ — на 20% меньше. Если же обратиться к распределению по возрасту аудитории интернета, оказывается, что пользователей старше 50 лет в *три* раза меньше, чем пользователей младше 30.³

В Минске и Минской области 40% жителей имеют доступ к глобальной сети, что в разы превышает долю пользователей интернета в остальных регионах Беларуси (Гомельская область — 14%, Брестская — 13%, Витебская — 12%, Гродненская — 11%, Могилёвская — 10%).⁴ Цифровое неравенство ведёт к информационной асимметрии и опре-

³ По данным исследования *Gemius Audience*.

⁴ По данным исследования *Gemius Audience*.

деляет различия в доступе к услугам. Анализ аудитории сайтов *edu.by, gpk.gov.by, minsk.gov.by, nbrb.by* в мае 2016 года показал, что люди в возрасте 55+ составляют чуть больше 5% посетителей.⁵ Интернет-банкинг наиболее активно используют респонденты 16–34 лет, живущие в городах и посёлках городского типа.⁶ Онлайн покупки чаще всего совершают жители областных центров. Причём минчане в 2016 году совершили в 5 раз больше покупок, чем жители Витебска, и в 7 раз больше, чем жители Гомеля.⁷

Симптоматично, что в рейтинге внедрения цифровых технологий Всемирного банка Беларусь занимает предпоследнее место среди стран ЕАЭС, опережая только Кыргызстан. При этом самый низкий индекс внедрения – в структурах госуправления (табл. 2).

Таблица 2. Рейтинг внедрения цифровых технологий Всемирного банка

	Армения	Беларусь	Кыргыз-стан	Казахстан	Россия
Индекс цифрового внедрения, общий балл, в т. ч.	0.67	0.52	0.49	0.63	0.71
бизнес	0.48	0.43	0.37	0.32	0.37
люди	0.82	0.76	0.60	0.73	0.62
правительство	0.72	0.36	0.50	0.83	0.52

Действительно, в стране создана система межведомственного документооборота (СМДО), функционирует единый оператор этой системы – Национальный центр

⁵ Доросевич, Михаил. «Аудитория E-Government сайтов в Беларуси, май 2016.» *Infopolicy.biz*. 16 Aug. 2016. Web 26 Apr. 2017. <<http://www.infopolicy.biz/?p=8617>>.

⁶ «Белорусы за последние четыре года стали активнее пользоваться цифровыми банковскими технологиями.» *БелТА*. 16 Nov. 2016. Web 26 Apr. 2017. <<http://www.belta.by/economics/view/belorusy-za-poslednie-chetyre-goda-stali-aktivnee-polzovatsja-tsifrovymi-bankovskimi-tehnologijami-219446-2016>>.

⁷ «Яндекс.касса: онлайн-траты жителей Беларуси – итоги 2016 года.» *Belrynok.by*. 31 Jan. 2017. Web 26 Apr. 2017. <<http://www.belrynok.by/ru/page/news/4561/>>.

электронных услуг. Инфраструктура СМДО активно внедряется: с 2012 до I кв. 2016 года доля абонентов системы среди государственных органов и организаций выросла в 22 раза (2012 – 3%, 2015 – 31%, 2016 – 66%), тогда как количество документов, прошедших через систему, – всего в 2 раза (2012 – 23%, 2015 – 31%, 2016 – 46%).⁸ Это означает, что дорогостоящая инфраструктура используется неэффективно.

Как отметил премьер-министр А. Кобяков, «объём корреспонденции, передаваемый в электронном виде, у большинства госорганов не достигает и 50% от общего объёма», а «средства, выделенные на внедрение и использование цифровых технологий в работу органов государственного управления, остаются неосвоенными. В 2015 году освоение составило менее 50%, в 2016 году – 85%»⁹.

Слабое развитие рекламного рынка (EUR 3.5 на человека¹⁰) не обеспечивает необходимых условий для развития национального контента – одной из основных задач программы развития информационного общества в Беларуси. Зарубежные ресурсы по-прежнему лидируют и по объёму трафика и по «охвату» (числу уникальных посетителей). Более 40% трафика занимают *youtube.com*, *vk.com* и *mail.ru*.¹¹ По «охвату» лидирует *google.com* (71%), за ним следуют *vk.com* (57%), *youtube.com* (50%), *yandex.by* (43%), *mail.ru*

⁸ «Состояние и перспективы развития межведомственных информационных систем.» *Tibo*. Apr. 2016. Web. 26 Apr. 2017. <http://www.tc.by/download_files/tibo2016/prezentaciya_mejvedomstvennye_informacionnye_sistemy.pdf>.

⁹ «Кобяков поручил активнее использовать для развития электронного правительства созданную инфраструктуру.» *БелТА*. 24 Jan. 2017. Web. 26 Apr. 2017. <<http://www.belta.by/economics/view/kobjakov-poruchil-aktivnee-ispolzovat-dlja-razvitija-elektronnogo-pravitelstva-sozdannuju-229829-2017/>>.

¹⁰ Для сравнения, в Чехии этот показатель составляет EUR 100 на человека.

¹¹ «“Белтелеком” рассказал о предпочтениях белорусских интернет-пользователей.» *БелТА*. 21 Jan. 2016. Web. 26 Apr. 2017. <<http://m.belta.by/tech/view/beltelekom-rasskazal-o-predpochtenijah-belorusskih-internet-polzovatelej-178423-2016/>>.

(41%), *tut.by* (39%).¹² Если несколько лет назад превалировало «российское направление» (его доля составляла 70%), то в 2016 году трафик на российские и европейские ресурсы практически сравнялся. Не способствует развитию национального контента и то, что Беларусь, по данным анализа *Freedom House*, по-прежнему остаётся страной с несвободным интернетом.¹³

«Конфедерация цифрового бизнеса»

Необходимость интеграции в глобальную цифровую экономическую среду, в которой субъекты могут не только предоставлять товары и сервисы, производимые электронным бизнесом, но и осуществлять любую хозяйственную деятельность, предполагает создание благоприятной деловой среды для цифрового бизнеса на национальном уровне. Многие зависит также от того, какая из конфликтующих в настоящее время тенденций станет определяющей: упрощение процедур, снижение регуляторной функция государства или стремление лишить цифровой бизнес преференций и «уравнять» его с традиционным.

Для консолидации усилий по преодолению негативных тенденций в этой сфере в мае 2016 года создана «Конфедерация цифрового бизнеса». Её учредителями стали научно-технологическая ассоциация «Инфопарк», ассоциация автоматической идентификации «ГС1 Бел», ОО «Информационное общество» и др. Предполагается, что учредителям конфедерации удастся объединить организации различных секторов экономики, ведущих основной бизнес посредством информационных технологий (ассоциации и компании сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), банки и платёжные системы, интернет-магазины, электронные биржи, провайдеры электронного документооборота, логистических и др. цифровых услуг).

¹² Доросевич, Михаил «Топ-30 сайтов белорусского интернета в августе 2016.» *Infopolicy*. 05 Oct. 2016. Web. 09 Apr. 2017. <<http://www.infopolicy.biz/?p=8962>>.

¹³ “Freedom on the net.” *Freedom House*. 2016. Web. 09 Apr. 2017. <<https://freedomhouse.org/report-types/freedom-net>>.

Это позволит представителям деловых кругов контактировать с органами госуправления с целью разработки эффективных мер регулирования цифрового рынка.

Не в меньшей степени озабочен бизнес и устранением барьеров для национальной и трансграничной электронной торговли. Речь идёт о гармонизации цифрового рынка со странами Евросоюза и формировании единого цифрового пространства ЕАЭС. Первая инициатива реализуется в рамках «Восточного партнёрства» (HDM panel, EU4Digital), вторая – на основе «Декларации о формировании цифрового пространства Европейского экономического союза», принятой в ноябре 2016 года.

Программа развития цифровой экономики и информационного общества

Инициативы деловых кругов, как и неудачи во внедрении сервисов электронного правительства, свидетельствуют об одном: приоритетным направлением цифровой трансформации должно быть не развитие инфраструктуры, а формирование адекватной концептуальной и правовой базы для организации процессов электронного взаимодействия бизнеса, граждан и государственных органов. Отвечает ли этой потребности принятая в марте 2016 года «Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы»?¹⁴ Анализ государственной программы и первые результаты её выполнения (а точнее – невыполнения)¹⁵ дают серьёзные основания для сомнений.

Цель программы – «совершенствование условий» для формирования цифровой экономики, развития информа-

¹⁴ «Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 23.03.2016 № 235.» *Совет министров Республики Беларусь*. 23 Mar. 2016. Web. 26 Apr. 2017. <<http://www.government.by/ru/solutions/2435>>.

¹⁵ Планировалось, что в 2016 будут созданы портал открытых данных и белорусская интегрированная сервисно-расчётная система (БИСРС).

ционного общества и совершенствования электронного правительства. Логика структурирования программы (подпрограммы) отличается от целеполагающей части и включает *три* компонента (подпрограммы): «информационно-коммуникационная инфраструктура»; «инфраструктура информатизации» (внедрение технологий электронного правительства); «цифровая трансформация» (трансформация бизнес-процессов во всех сферах жизнедеятельности общества). Это несоответствие значительно затрудняет оценку степени достижения целей программы в целом.

Характерной чертой документа является традиционное для белорусских стратегий в этой сфере чёткое представление о направлениях развития телекоммуникационной сети и расплывчатые или узко секторальные планы в отношении эффективного использования этих технологий. Так, в качестве приоритетов развития национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры обозначены вполне конкретные меры: развитие стационарного и беспроводного широкополосного доступа; развитие цифрового телевизионного вещания; развитие облачных технологий. В то же время подпрограмма «инфраструктура информатизации» не содержит ответов на ключевые вопросы: сколько есть и сколько будет полностью автоматизированных услуг для граждан и бизнеса; какова стратегия реинжиниринга бэк-офиса; какие технологии будут использоваться; как будет осуществляться гармонизация цифрового рынка?

Степень «трансформации бизнес-процессов во всех сферах жизнедеятельности современного общества» ограничивается показателями доли учреждений, охваченных проектом «Электронная школа»; доли врачей, имеющих возможность выписывать рецепты в электронном виде; количества виз, выданных в электронном виде иностранным гражданам; годового прироста количества объектов органов пограничной службы, использующих интегрированную систему охраны государственной границы. Позволит ли подсчёт количества электронных рецептов, виз и систем пограничной службы оценить успешность

цифровой трансформации во «всех сферах жизнедеятельности общества»?

Показатель же успешности программы в целом — «повышение к 2020 году позиций Беларуси в рейтинге по индексу готовности к электронному правительству ООН и рейтинге по индексу развития информационно-телекоммуникационных технологий в соответствии с классификацией МСЭ» — не только лишен определённости, но и лишь частично соотносится с заявленными целями программы. В этой ситуации в ещё большей степени актуализируется необходимость диалога между представителями органов госуправления и общественности с целью выявления «точек роста» и препятствий использования цифровых технологий для устойчивого развития.

Свидетельством того, что такой диалог выходит за пределы традиционного партнёрства государство — отраслевое лобби, явилась национальная инициатива проведения форума по управлению интернетом 17 мая 2016 года.¹⁶ На очереди новая задача — максимизировать эффект этих инициатив за счёт вовлечения в работу форума всех заинтересованных сторон, повышения их компетентности, включения в глобальные и региональные дискуссии.

Заключение

Несмотря на принятие в 2016 году новых программ развития, тенденции предыдущего периода остались неизменными (сохранение цифрового неравенства, акцент на экстенсивном развитии инфраструктуры, недостаточная проработанность нормативно-правовой базы, тормозящая цифровую трансформацию общества). Имеются опасения, что эти тенденции сохранятся, даже если будет разработано запланированное на 2017–2018 годы нормативно-правовое обеспечение цифровой трансформации: в принятой в 2016 году государственной программе не содержится ни одного

¹⁶ «Первый национальный форум по управлению интернетом: как это было.» *42TUT.by*. 24 May 2016. Web. 26 Apr. 2017. <<https://42.tut.by/497694>>.

показателя внедрения электронных услуг государства для граждан.

С другой стороны, активизация и консолидация усилий бизнес-сообщества по развитию единого цифрового рынка, расширение диалога по вопросам управления интернетом могут скорректировать недостатки национального стратегического планирования и способствовать успеху цифровой трансформации.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СИЛА ПРОШЛЫХ И ЧУЖИХ РЕШЕНИЙ

Владимир Дунаев

Резюме

2016 год прошёл под знаком продолжающегося скрытого конфликта *двух* стратегий реагирования на хронические белорусские проблемы и глобальные вызовы, перед которыми оказалось образование в XXI веке. Умеренные реформаторы в правительстве и академических кругах, не вступая в открытую конфронтацию со сторонниками консервативного сценария, продолжили попытки законодательно закрепить некоторые инструменты модернизации и интеграции национальной школы в международное образовательное пространство.

Тенденции:

- выполнение международных обязательств Беларуси по реформированию системы общего и профессионального образования всё более тормозится отсутствием политической санкции со стороны высшего руководства страны;
- модернизация законодательства об образовании упирается в несогласованность и отсутствие кооперации между разными министерствами и ведомствами;
- постепенно осваиваются те инструменты интернационализации белорусского образования, которые не затрагивают фундаментальных академических ценностей и прав.

Введение

В 2016 году завершился очередной цикл образовательной политики, конфигурация которого уже не первый год задаётся противостоянием *двух* конкурирующих стратегий, сосуществующих в белорусском образовании вопреки неумолимой логике централизации. Отставкой в декабре 2016 года министра образования Михаила Журавкова завершилась уже *третья* с 2010 года попытка противопоставить отраслевую логику и здравый смысл алогичной и невротической реакции высшей политической власти на нарастающий кризис национальной школы.

Признаки этого кризиса очевидны:

- дефицит профессиональных компетенций у выпускников, который особенно заметен в связи с ухудшением перспектив трудоустройства в условиях экономического кризиса;
- нечувствительность системы профессионального образования, и прежде всего высшего, к запросам работодателей в силу ориентации на рынок образовательных услуг, а не на рынок труда;
- низкое качество среднего образования, усугубленное безответственной «реформой» 2008 года, ежегодно обнаруживающее себя в слабых результатах централизованного тестирования.

Дело даже не в самих этих проблемах, а в их хроническом характере. Они не решаются на протяжении многих лет ввиду популистской образовательной политики, идеологической инструментализации системы образования, недостатка финансирования и низкой эффективности инвестиций. Но за этими уже привычными проблемами просматриваются глубинные кризисные явления глобального характера.

Регрессивный сценарий для белорусского образования

То, что белорусское образование стоит перед новым небывалым вызовом, уже мало кто берётся отрицать. Даже президент А. Лукашенко в ежегодном послании к белорусскому народу и Национальному собранию признал неизбежность перемен в образовании в ответ на «невероятный, космический скачок в развитии общества»¹. Однако стратегия реагирования на этот вызов имеет отчётливые черты регрессивной перверсии: вместо сценариев модернизации

¹ «Обращение с ежегодным Посланием к белорусскому народу и Национальному собранию.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 21 Apr. 2016. Web. 08 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-21-aprelja-obratitsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-natsionalnomu-13517/>.

ответ ищется в возвращении к прежним шаблонам поведения.

Для понимания образовательной ситуации в Беларуси важна реконструкция образовательной политики, промотируемой президентом. И хотя по закону президент обладает исключительным правом формирования такой политики, мы не найдём нигде доступного и внятного её изложения. Поэтому остаётся только реконструировать её на основе ряда программных выступлений А. Лукашенко. В 2016 году он по меньшей мере *трижды* откровенно делился своим пониманием образовательных угроз и необходимых ответов на них. Признавая, что «знания многих выпускников, уровень учебных заведений оставляют, к сожалению, желать лучшего», он решительно отвергает всякие попытки исправления ситуации на путях использования зарубежных «лучших практик» и наднациональных протоколов. Президент категорично указал: «недопустимо копирование зарубежного опыта»².

В 2016 году особой мишенью президентской критики стал Болонский процесс. В 2015 году Беларусь вошла в Европейское пространство высшего образования на условии имплементации в национальное законодательство до 2018 году стандартов и ценностей Болонского процесса, изложенных в Дорожной карте реформирования белорусского высшего образования. Эта Дорожная карта не могла быть принята белорусской стороной без согласования с президентской администрацией, но в минувшем году она превратилась для А. Лукашенко в угрозу: «Просто разрушат старую, нормальную систему образования, а на её месте ничего не появится»³.

² «Обращение Президента к парламентариям пятого и шестого созывов.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 07 Oct. 2016. Web. 08 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-deputatami-palaty-predstavitelej-i-chlenami-soveta-respubliki-natsionalnogo-sobranija-belarusi-14586/>.

³ «Доклад о ходе приёмной кампании и подготовке системы образования к новому учебному году.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 09 Aug. 2016. Web. 08 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/doklad-o-xode-priemnoj-kampanii-i-podgotovke-sistemy-obrazovanija-k-novomu-uchebnomu-godu-14168/>.

Имеется и более внятное указание на риски следования западным образцам. Это, прежде всего, проблема утечки мозгов: «Рвёмся туда, в этот Болонский процесс. Спрашиваю, для чего? Получим диплом, по всему миру будем ездить? Слушайте, а вам это надо?»⁴.

Последний аргумент только на первый взгляд выглядит обоснованным. Вовсе не открытость миру, а самоизоляция белорусской высшей школы порождает отток молодёжи за рубеж. По данным ЮНЕСКО, Беларусь уверенно лидирует в Европе по числу студентов, обучающихся за границей, и практически сравнялась по этому показателю с Украиной, превосходящей по численности населения нашу страну почти в *пять* раз (в 2013 году за рубежом обучались 35 898 белорусских и 39 670 украинских студентов)⁵.

Ещё любопытнее выглядит *динамика* численности белорусских студентов за рубежом. С 2005 по 2015 годы она возросла в *три* раза — с 11 313 до 34 723 студентов. При этом после каждой очередной попытки изоляции системы образования Беларуси наблюдается скачок выездной мобильности. Так, после изоляционистской реформы среднего образования в 2008 году число белорусов в зарубежных вузах *удвоилось* по сравнению с 2007 годом — с 14 835 до 29 772. После репрессий 2010 года выездная мобильность в 2011 году поднялась до 40 525. И наоборот, приближение Беларуси к Европейскому пространству высшего образования приводит к некоторому уменьшению оттока молодых людей в зарубежные университеты: с 41 591 в 2012 году до 34 723 в 2015 году.⁶

⁴ «Обращение Президента к парламентариям пятого и шестого созывов.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 07 Oct. 2016. Web. 08 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-deputatami-palaty-predstavitelej-i-chlenami-soveta-respubliki-natsionalnogo-sobranija-belarusi-14586/>.

⁵ “Education.” *UNESCO Institute of Statistics*. Web. 06 Apr. 2017. <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS&popupscomise=true&lang=en>.

⁶ «Обращение с ежегодным Посланием к белорусскому народу и Национальному собранию.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 21 Apr. 2016. Web. 8 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-21-aprelja-obratitsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i>.

В отношении оттока выпускников и молодых профессионалов надёжная статистика отсутствует, но хорошо известно, что их отъезд обусловлен не модернизацией системы образования, а отсутствием условий для достойного трудоустройства на родине. Таким образом, не Болонский процесс заставляет беларусов покидать родину, но консервативная политика властей.

Вторая угроза, по мнению А. Лукашенко, связана с проникновением современных цифровых технологий в повседневную жизнь. Ввиду принципиальной трансграничности этих технологий, возможности национальной системы образования контролировать процессы развития учащихся весьма ограничены. Эти новые угрозы Александр Лукашенко предлагает нейтрализовать с помощью оживления традиционных инструментов идеологического контроля, патриотического и нравственного воспитания, призывами включить в эту работу «идеологический актив и конструктивные общественные организации»⁷.

Регрессивные ответы на новые социальные вызовы демонстрирует реакция президента на существенное ухудшение для выпускников вузов и других учреждений образования ситуации на рынке труда. Прошедший год отмечен серьёзными проблемами с трудоустройством молодых специалистов. Впервые за долгий период времени дефицит кадров сменился дефицитом рабочих мест, особенно для людей без опыта работы.

В этих условиях унаследованная от советского времени система распределения выпускников превратилась в явный анахронизм. Её сохранение стало возможным, главным образом, за счёт манипуляций со статистикой, прямого давления на руководство учреждений образования и запугивания студентов. Под давлением властей ректоры и деканы вузов вынуждены компенсировать недостаток заявок на выпускников принуждением студентов, обучающихся за счёт бюджета, предоставлять фиктивные заявки от работодателей для того, чтобы обеспечить благо-

natsionalnomu-13517/>.

⁷ Там же.

получную статистику. Даже признавая проблему, А. Лукашенко отверг необходимость какой-либо модернизации системы трудоустройства.⁸

В то время как Беларусь нуждается в разработке стратегии занятости для молодёжи и комплексной программы повышения уровня трудоустройства выпускников за счёт усиления связи высшего образования с рынком труда, поощрения создания рабочих мест для молодёжи, переподготовки, тренингов, стажировок, квотирования рабочих мест для молодых специалистов и других зарекомендовавших себя в Европе инструментов, президент готов пожертвовать социальной и экономической эффективностью во имя советского идеологического миража. Однако даже в правительстве не все готовы культивировать такое мифотворчество. Частая смена министров и других руководителей отрасли в последние 3—4 года показывает, что Александру Лукашенко всё же не удаётся навязать образованию свою мифологию и образовательную политику, несмотря на угрожающие сигналы, которые он посылает правительству⁹.

Стратегия модернизации образования

Умеренные реформаторы, не вступая в открытую конфронтацию с мифологией «светлого прошлого», стараются смягчить последствия регрессивного сценария для белорусского образования имплементацией современных

⁸ «Лукашенко приветствует готовность молодёжи плодотворно работать и проявлять инициативу.» *БелТА*. 28 June 2016. Web. 06 Apr. 2016. <<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-privetstvuet-gotovnost-molodezhi-plodotvorno-rabotat-i-projavljat-initsiativu-199439-2016/>>.

⁹ «...не следует бездумно копировать западную систему образования. Об этом предупреждены и вице-премьер нашего Правительства на недавнем совещании у Президента, и новый министр образования». См. «Обращение с ежегодным Посланием к белорусскому народу и Национальному собранию.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. 21 Apr. 2016. Web. 08 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-21-aprelja-obratitsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-inatsionalnomu-13517/>.

интернациональных инструментов его модернизации. На программном уровне расхождение *двух* стратегий — модернизации и «спасения» — общей и профессиональной школы легко заметить, *во-первых*, потому, что у умеренных реформаторов «лучшие практики» организации системы образования локализируются не в советском прошлом, а за рубежом, в странах ОЭСР. *Во-вторых*, будущее отечественного образования видится не в изоляции от Запада, а в глобальной гармонизации и интернационализации подходов к его развитию.

В мире имеется некий общепризнанный набор инструментов, обеспечивающих эффективную интеграцию национальных систем образования в общее образовательное пространство: система рейтингов университетов, программы оценки образовательных достижений, наднациональные протоколы типа Болонского процесса. Все эти инструменты интеграции легко обнаружить в программных документах и законодательных актах, определяющих развитие белорусского образования. В 2016 году можно проследить цепочку от программных текстов, начиная с концептуальной статьи министра М. Журавкова *Задачи общенациональной значимости*, через госпрограмму «Молодёжь и образовательная политика» до проекта *Кодекса об образовании*.¹⁰

Характерно, что по мере перехода от концептуального проектирования к нормативному воплощению реформаторский пафос указанных документов снижается, а количество уступок напору консервативной цензуры возрастает. Тем не менее в проект *Кодекса об образовании* переносятся

¹⁰ Журавков, Михаил. «Задачи общенациональной значимости. О развитии системы образования в Республике Беларусь.» *Беларуская думка*, № 2–3, 2016: 3–11, 8–13. Print; «Постановление Совета Министров от 28.03.2016 № 250 Об утверждении Государственной программы “Образование и молодёжная политика” на 2016–2020 годы.» *Совет министров Республики Беларусь*. Web. 08 Apr. 2017. <<http://www.government.by/ru/solutions/2450>>; «Общественное обсуждение проекта новой редакции Кодекса Республики Беларусь об образовании.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 03 Feb. 2017 Web. 08 Apr. 2017. <<http://pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/february/22856/>>.

требования Дорожной карты реформирования высшего образования в части *трёхуровневой* болонской архитектуры высшей школы, инструментов обеспечения прозрачности результатов обучения и признания дипломов. В госпрограмме «Образование и молодёжная политика» находят отражение такие инструменты интернационализации и критерии успешности средней и высшей школы, как глобальные рейтинги университетов и международные программы по оценке образовательных достижений школьников.

Многие требования наднациональных протоколов блокируются регрессивной образовательной идеологией и политическими предрассудками. Активное противодействие со стороны президентского офиса не позволяет имплементировать в законодательство европейские академические ценности, недискриминационные инструменты социальной политики в образовании — прежде всего обязательства по пересмотру политики трудоустройства выпускников вузов, колледжей и других учреждений профессионального образования.

Разработка такого важнейшего инструмента гармонизации образования и рынка труда, как *Национальная рамка квалификаций*, наталкивается на несогласованность и отсутствие кооперации между разными министерствами и ведомствами. В некоторых случаях даже правильные решения обесцениваются противоречивостью законодательства, правовым нигилизмом и консерватизмом академической среды.

Темпы реформирования системы образования настолько медленные, что способны похоронить надежды на перемены у самых оптимистичных его сторонников. В 2016 году стало ясно, что выполнение Дорожной карты реформирования высшего образования к Парижскому саммиту 2018 года вряд ли превысит 25–30%. Реализация рекомендаций Всемирного банка по повышению эффективности финансирования среднего образования в 2016 году всё ещё не вышла за рамки расширенного эксперимента по нормативному финансированию 183 школ. Уравнивание прав учреждений образования разных форм собственности

вылилось в разрешение доступа негосударственных организаций к средствам местных бюджетов при реализации программ дошкольного образования.

И всё же, несмотря на сильные регрессивные тенденции и блокирование реформ, 2016 год не лишил нас надежд на то, что в противостоянии образовательных стратегий реформаторы не потерпят полного поражения, а вектор перемен удастся сохранить.

Заключение

В минувшем году в образовательной политике Беларуси не происходило заметных перемен. Сторонникам реформ во властных и академических структурах приходилось прилагать непропорционально большие усилия для нейтрализации регрессивной динамики. Конец 2016 года и вовсе ознаменовался событием, которое общественность восприняла как реванш консерваторов: вместо умеренного реформатора профессора Журавкова министром образования был назначен Игорь Карпенко, коммунист и бюрократ, с пониманием откликающийся на ретроидеологию президента. Впрочем, логика образовательной отрасли может внести коррективы и в позицию нового министра.

Вместе с тем при всех различиях реформаторскую и консервативную стратегии объединяет общий способ обращения с будущим, несущим угрозы, к которым не готовы ни общество, ни власть. Ответы базируются на вере в мудрость прошлых или чужих решений. И если одни ищут спасения в реставрации советского прошлого, то другие заглядывают в настоящее наших соседей как в собственное будущее. Попытки уловить перспективные тренды развития образования практически отсутствуют, а если и просматриваются, то в виде пока ещё слабых и локальных проектов за пределами сферы формального образования.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ: ВОЗВРАЩЕНИЕ В СТАРУЮ КОЛЕЮ

Андрей Лаврухин

Резюме

Первый год реализации новой Государственной программы инновационного развития на период с 2016 по 2020 годы (ГПИР 2016–2020) не стал обнадеживающим для белорусской науки. Заявляя ряд амбициозных проектов, нацеленных на модернизацию экономики Беларуси и укрепление её конкурентоспособности на международном уровне, программа не содержит существенных изменений в плане практической реализации, повторяя концепцию, формат и структуру предыдущих программ со всеми их недостатками. Итоги 2016 года свидетельствуют о том, что по большинству индикаторов научного и инновационного развития в Республике Беларусь сохраняются тревожные тенденции и нарастают негативные симптомы.

Тенденции:

- снижение качества планирования научного и инновационного развития Беларуси;
- катастрофическое сокращение численности учёных, угроза разбалансирования механизма воспроизводства кадрового потенциала науки;
- усложнение и централизация системы финансирования инноваций;
- прогресс в аспекте приведения национальной системы анализа и мониторинга науки и инноваций в соответствие с международными стандартами и практиками.

ГПИР 2016–2020: старые проблемы на новый лад

По оценке экспертов европейской экономической комиссии ООН, представленной во *Втором обзоре инновационного развития Республики Беларусь*, стартовавшая в 2016 году ГПИР 2016–2020 повторяет «родовые травмы» прежней политики в сфере развития науки и инноваций, что не даёт оснований для оптимистических прогнозов. Программа эклектически сочетает плохо связанные между собой меры в рамках предельно общей политической ориентации, без указания конкретных бюджетных ассигнований для

их выполнения.¹ ГПИР 2016–2020 сохраняет устаревшее стратегическое понимание инновации как линейного процесса, проходящего от стадии НИОКР до стадии коммерциализации результатов исследований с максимально коротким временным циклом.

К не менее серьёзным противоречиям ГПИР 2016–2020 эксперты относят необоснованное проведение различий между так называемыми «научно-техническими проектами» (реализуемыми в рамках государственных научно-технических программ) и «инновационными проектами». «Научно-технические проекты», являющиеся ключевыми составляющими инновационной деятельности в стране, де-факто исключены из сферы действия *Программы*; с другой стороны, ГПИР охватывает многие проекты, которые находятся на периферии инновационной деятельности.

Хронической проблемой остаётся необоснованное доминирование практической инновационной политики в сфере технологических инноваций при полном игнорировании других типов инноваций (продуктовых, процессных, организационных и маркетинговых).

Остаётся неопределённым юридический статус прав интеллектуальной собственности ввиду нерешённого вопроса коммерциализации результатов научной и научно-технической деятельности. Как показала практика, законодательные нормы, заключённые в указе № 59 от 4 февраля 2013 года², не позволяют определить законных владельцев прав интеллектуальной собственности, возникающих в результате научных исследований, финансируемых из госбюджета. В итоге научные учреждения не могут продать права интеллектуальной собственности или заниматься их последующей коммерциализацией.

¹ «Второй обзор инновационного развития Республики Беларусь.» *Национальный научно-технический портал Республики Беларусь*. Web. 01 Apr. 2017. <<http://www.scienceportal.org.by/reports/>>.

² «Указ Президента РБ “О коммерциализации результатов научной и научно-технической деятельности, созданных за счёт государственных средств”»» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 06 Feb. 2013. Web. 01 Apr. 2017. <<http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31300059&p1=1>>.

Принятая ещё в 2014 году *Стратегия развития инновационных кластеров экономики* натолкнулась на дефицит субъектов инновационной инфраструктуры, которые могли бы взять на себя инициативу в её реализации. Для решения этой задачи ГПИР 2016–2020 вновь предлагает «старый добрый» подход, предполагающий главенствующую роль в промышленном секторе крупных государственных предприятий.

Трансформация структуры финансирования инноваций

Законодательные изменения в системе финансирования ГПИР 2016–2020 отражают и закрепляют многолетний тренд переноса связанных с инновациями издержек на банковские кредиты – примерно 2/3 общего финансирования (в Беларуси большей частью коммерческих банков владеет государство). Собственные средства участвующих организаций – около 18%. *Третьим источником* должен стать инструмент государственных грантов.

Ключевую роль среди всех источников финансирования инновационных проектов играет Белорусский инновационный фонд (БИФ), который – на основе законодательных изменений последних лет – имеет возможность финансировать инновационный процесс на последних стадиях (коммерциализация, проникновение на рынок), а также применять новые инструменты в поддержку начальной стадии инноваций (гранты и ваучеры). С 2010 по 2014 годы БИФ финансировал от 16 до 24 проектов в год на общую сумму за этот период BYN 324.8 млрд, в т. ч. в 2012 году – BYN 114.6 млрд. Заложенные в ГПИР 2016–2020 затраты в 2016 году – BYN 65.0 млрд, в 2017 году – BYN 52.7 млрд. Основные сферы поддержки – фармацевтика, машиностроение, медицинские приборы, сельское хозяйство и приборы для научных исследований.

Однако в 2016 году поданы считанные единицы заявок на гранты, а интерес к получению ваучеров оказался ещё ниже. Одной из причин отсутствия интереса является сложный процесс отбора заявок и дефицит кадров, спо-

собных грамотно и эффективно осуществлять этот отбор. Для исправления ситуации ГПИР 2016–2020 предусматривает создание с 2016 года централизованного «инновационного фонда», управляемого Госкомитетом по науке и технологиям (ГКНТ) и интегрирующего 25 отраслевых и 7 региональных инновационных фондов, образованных ещё в 2012 году. Распоряжаться новыми инструментами финансирования будут главным образом БИФ и Белорусский фонд финансовой поддержки предпринимателей.

С целью развития инфраструктуры, предоставления экспертной поддержки через финансирование иностранных компаний и поддержки малых и средних предприятий специально создано новое финансовое учреждение – Банк развития. Последний претендует на роль единственного канала финансирования проектов в рамках всех госпрограмм, включая инновационные. Правда, есть одно затруднение: до сих пор не созданы инструменты для определения различий между инновационными и неинновационными товарами (и, соответственно, проектами). В результате финансовые средства, предоставляемые малым и средним предприятиям, подчас предназначаются для модернизации существующего производства, но не для производства новой продукции или услуг.

Именно это затруднение призван разрешить новый централизованный инновационный фонд, который должен отбирать и финансировать инновационные проекты, имеющие национальный приоритет. Предполагается, что фонд будет создан и управляться ГКНТ, иметь собственный бюджет в соответствии с текущей ГПИР 2016–2020 и распоряжаться финансовыми ресурсами на сумму BYN 743.5 млрд³ в период 2016–2020 годы. Фонд будет финансировать *четыре* направления:

- инновационные проекты в рамках госпрограмм;
- научно-технические исследования в создании новых товаров, услуг и технологий;
- развитие инновационной инфраструктуры;
- развитие отраслевых лабораторий.

³ Текущие средства обоих фондов, инновационного и инвестиционного, составляют BYN 1.5–1.6 трлн.

Насколько вся эта сложная, многоуровневая и высоко централизованная система сможет эффективно выполнять поставленные перед ней задачи – вопрос открытый.

Прошедший год не изменил в лучшую сторону ситуацию с чистым притоком прямых иностранных инвестиций (ПИИ), которые с 2011 года остаются на очень низком уровне (в пределах USD 2 млрд), тогда как круг стран-инвесторов крайне ограничен: Россия, Великобритания, Нидерланды, Кипр, Австрия, Германия и Китай.

Двадцать третьего декабря БИФ (50% капитала) и Российская венчурная компания (РВК) (49% капитала + 1% от Инфрафонда РВК) создали инвестиционное товарищество «Российско-Белорусский фонд венчурных инвестиций». В 2017 году фонд должен сделать первые инвестиции, которые, согласно плану, не ограничатся отраслевой принадлежностью стартапов и могут вкладываться в IT, биотехнологии и фармацевтику. Примечательно, что рассматриваются только те стартапы, которые помимо собственной страны заработают на рынках стран Евразийского экономического союза.

Год науки — «праздник со слезами на глазах»

Помпезное объявление указом президента⁴ наступившего года «Годом науки» контрастирует с её актуальным, поистине бедственным положением (которое особенно бросается в глаза в случае с фундаментальной наукой). Так, согласно данным Табло инновационного союза (IUS-2015), с каждым годом усугубляется тенденция сокращения доли госрасходов на НИОКР в ВВП (ежегодно на 0.2–0.3%), а внутренние затраты на научные исследования и разработки, как и прежде, остаются на уровне 0.52% к ВВП.⁵ Продолжает уменьшаться число организаций,

⁴ «Об объявлении 2017 года Годом науки». Указ № 481 от 23 декабря 2016 года.» *Официальный Интернет-портал Президента Республики Беларусь*. Web. 01 Apr. 2017. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-481-ot-23-dekabrya-2016-g-15192/>.

⁵ Здесь и далее: *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2016. Print.

выполняющих научные исследования и разработки (более 20 единиц за истекший год), причём во всех секторах — государственном, предпринимательском и секторе высшего образования.

Сокращение численности персонала, занятого научными исследованиями и разработками, поставило новый исторический антирекорд за всю новейшую историю страны. По состоянию на начало 2016 года, численность персонала сократилась до 26 153 чел., численность исследователей — до 16 953 чел.⁶ Как и прежде, сокращение численности персонала в равной степени коснулось и сектора коммерческих организаций, и государственного сектора деятельности, и сектора высшего образования.

Если рассматривать сокращение численности персонала по областям наук, то в наибольшей степени это коснулось *технических* (сокращение на 471 исследователя в сравнении с 2014 годом), *сельскохозяйственных* (на 74 исследователя) и *гуманитарных* (убыль на 5 исследователей) наук. На фоне данного сокращения научных кадров повод для «количественного оптимизма» дают исследователи в области *естественных* (прирост на 109 исследователей), *медицинских* (на 74 исследователя) и *социально-экономических* (на 33 исследователя) наук.

Национальная академия наук (НАН) Беларуси окончательно превратилась из организации, осуществляющей фундаментальные научные исследования, в центр прикладной науки и трансферта инноваций. В настоящий момент в структуре НАН имеются 122 различные коммерческие организации и более 72 инновационных центров (кластеров) для построения связей учёных с потребителями. Таким образом, 70% общего бюджета НАН предоставляется производственными мощностями и лишь 30% выделяется из госбюджета.

Менее успешны в трансферте научных исследований в технологии образовательные учреждения, несмотря на

⁶ За точку отсчёта взяты 2003 и 2004 годы, когда были зафиксированы наименьшие показатели численности персонала за период с 1990 по 2014 годы: 17702 и 17034 исследователя соответственно.

то что 4 из 7 технопарков располагаются в стенах университетов. Далеко не в последнюю очередь это обусловлено тем, что владельцем прав интеллектуальной собственности на все произведённые академическими и научными сообществами ценности являются не сами университеты, но Министерство образования: фактические законные владельцы прав интеллектуальной собственности оказались отчуждёнными от результатов своей деятельности и не имеют позитивной мотивации к их последующей коммерциализации.

Обобщённые итоги 2016 года для Беларуси отражены в страновом рейтинге инноваций (*Global Innovation Index*) Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO, ООН) за 2016 год. В этом индексе Беларусь представлена в нижней части, между Ираном и Кенией, опустившись в сравнении с 2015 годом на 26 пунктов и заняв 79-е место из 128 возможных.⁷

Вся надежда на Белстат

На фоне старых и новых проблем развития науки и инноваций ободряет и внушает оптимизм существенный прогресс, которого, по мнению экспертов *Второго обзора*, достиг Национальный статистический комитет (*Белстат*) за период с 2011 по 2016 годы в ходе приведения национальной системы анализа и мониторинга науки и инноваций в соответствие с международной практикой и по рекомендациям *Первого обзора*.⁸ В частности, отмечены введение индикаторов, соответствующих Табло инновационного союза ЕС, и регулярные исследования инноваций на уровне фирм, принятие международных стандартов и совершенствование концептуальных определений, методологии и подходов к исследованию инноваций.

⁷ “Global Innovation Index. Ratings 2016.” *WIPO*. Web. 01 Apr. 2017. <http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2016-intro5.pdf>.

⁸ “Innovation Performance Review of Belarus (April 2011).” *UNECE*. Apr. 2011. Web. 01 Apr. 2017. <<http://www.unecce.org/index.php?id=925>>.

В качестве источника *Белстат* принял руководства Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Евростата и Института ЮНЕСКО по статистике. В результате всех этих изменений можно получить релевантные количественные и качественные данные об инновационной деятельности фирм, включая классификацию по типам расходов, источникам финансирования и влиянию инновации на производительность.

Не менее важный шаг сделан в международном сравнительном анализе данных: в настоящее время данные собираются и ежегодно публикуются по 16 индикаторам из 25 Табло инновационного союза ЕС (IUS), что позволяет осуществлять адекватную сравнительную оценку Беларуси с другими странами. Наконец, усовершенствована и гармонизирована с международными стандартами методология форм, используемых при статистической отчётности организациями, выполняющими исследования и разработки: основные концепции, дефиниции и институциональная классификация основаны на «Руководстве Фраскати» ОЭСР.

В отношении статистики национального бухгалтерского учёта принята система национального бухгалтерского учёта *accounts-SNA-2008*; в статистике, связанной с образованием, введена Международная стандартная классификация ЮНЕСКО по образованию 2011 года; в отношении трудовых ресурсов *Белстат* использует международную классификацию профессий, включённых в статистику ОЭСР по трудовым ресурсам 2007 года. С 1 января 2016 года национальные классификации гармонизированы с последними соответствующими международными версиями: по деятельности (NACE 2008) и по продукции (CPA-2008).

Заключение

В 2016 году политика в сфере науки и инноваций оставалась в старой колее с неоправдавшими себя на практике инструментами научной и инновационной политики последних лет.

Особенное беспокойство вызывает ситуация с научными кадрами и судьба фундаментальной науки. Новый исторический антирекорд по сокращению численности исследователей может иметь необратимые последствия для всего института белорусской науки. Учитывая, что фундаментальная наука развивалась преимущественно в стенах НАН Беларуси, окончательное превращение последней в центр прикладных исследований может поставить под угрозу уничтожения фундаментальную науку как таковую, что неизбежно негативно скажется на научном этосе учёных и инициирует эрозию научных сообществ, а также существенно сузит возможности появления стратегически важных исследований.

В то же время обнадеживают успехи *Белстата* в деле гармонизации национальной системы анализа и мониторинга науки и инноваций с международными стандартами и практиками. Новые, релевантные международным стандартам статистические данные позволят яснее, реалистичнее и точнее понять факторы, сдерживающие и затрудняющие развитие науки и инноваций в стране.

РЭЛІГІЙНАЯ СФЕРА: СПАКОЙ ПЕРАД ЗАВІРУХАЙ

Наталля Васілевіч

Рэзюмэ

У 2016 годзе палітыка кантролю над рэлігійнай сферай працягвалася, улады ўсё радзей ужываюць супраць рэлігійных супольнасцяў брутальны ціск і рэпрэсіі, галоўным чынам абмяжоўваючы дзейнасць рэлігійных арганізацый бюракратычным спосабам. На пачатку года традыцыйна адбываецца канфлікт Упаўнаважанага па справах рэлігій з кіраўніцтвам Рымска-Каталіцкага касцёла з прычыны незадаволенасці дзяржаўных органаў кадровай палітыкай апошняга. У Праваслаўнай царкве, асабліва гэта датычыць Мінскай епархіі, працягваюцца кадравыя і структурныя змены, ліквідуецца буйная арганізацыя «Выдавецтва Беларускага экзархата». У лютым адбываецца сустрэча Папы Рымскага Францыска і Патрыярха Маскоўскага Кірыла ў Гаване, а ў чэрвені на Крыце праходзіць Святы і Вялікі сабор Праваслаўнай царквы.

Тэндэнцыі:

- дзяржава не ідзе на лібералізацыю заканадаўства ў галіне свабоды сумлення і дзейнасці рэлігійных арганізацый, захоўваючы паўнамоцтвы санкцыянавання і кантролю;
- кіраванне рэлігійнай сферай адбываецца галоўным чынам праз бюракратычныя механізмы без узнікнення ачагоў напружання і рэзкай незадаволенасці;
- у Беларускай Праваслаўнай царкве ў значнай ступені завяршаецца структурнае і кадравае перафарматаванне, і кіраванне ўваходзіць у руцінную фазу;
- Рымска-Каталіцкая царква выбудоўвае межы ўласнай аўтаноміі ў дачыненні да дзяржавы.

Заканадаўства і інстытуцыі: нормы не мяняць, міласць дазваляць

Праваабаронцы нязменна крытыкуюць беларускае заканадаўства ў сферы свабоды рэлігіі і рэгулявання дзейнасці рэлігійных арганізацый. Калі ў 2015 годзе Беларусь праходзіла разгляд у межах другога цыкла ўніверсальнага перыядычнага агляду (УПА) ААН,

праваабарончыя арганізацыі выступілі з альтэрнатыўным дакладам¹, дзе былі адзначаныя сур’ёзныя праблемы ў сферы свабоды рэлігіі, у тым ліку патрабаванне абавязковай рэгістрацыі рэлігійнай арганізацыі і існаванне крымінальнай адказнасці за дзеянне без рэгістрацыі; абмежаванне на рэлігійную дзейнасць замежных грамадзян і інш.

Хаця ў межах УПА Беларусь прыняла рэкамендацыю Святога прастола аб неабходнасці «прыняць меры да недапушчэння абмежаванняў у сферы свабоды рэлігіі і перакананняў і забяспечыць больш строгае выкананне права на свабоднае выражэнне меркаванняў і свабоду асацыяцыі», ніякія змены заканадаўства і праваўжывальнай практыкі ў гэтай сферы не былі ўключаны ў прыняты Саветам міністраў ў кастрычніку 2016 года Міжведамасны план па рэалізацыі рэкамендацый, прынятых Рэспублікай Беларусь па выніках праходжання другога цыкла УПА ў Радзе ААН па правах чалавека, і рэкамендацый, адрасаваных Беларусі дамоўнымі органамі па правах чалавека, на 2016—2019 гады². Адзіным мерапрыемствам, прапанаваным ўрадам у сувязі з прынятай рэкамендацыяй у сферы рэлігіі, стала распрацоўка і выкананне адукацыйных праграм для журналістаў па прасоўванні ідэй міжканфесійнага міру і згоды і правядзенне тэматычнага творчага конкурсу (п. 58).

Выпадкі брутальных рэпрэсій за парушэнне парадку правядзення масавых мерапрыемстваў зафіксаваны адзінкавыя: за ўдзел у начной малітве без дазволу Мінгарвыканкама былі прыцягнуты да адміністрацыйнай адказнасці члены адной з хрысціянскіх абшчын у Мінску.³ Напружанне датычна санкцыянавання рэлігійных мера-

¹ «Альтернативный доклад по 2-му циклу Универсального периодического обзора (Беларусь).» *За свабоднае веравызнанне*. 15 Sep. 2014. Web. 13 Mar. 2017. <<http://forb.by/node/437>>.

² «Постановление Совета министров от 24 октября 2016 года № 860.» *Совет министров Республики Беларусь*. 24 Oct. 2016. Web. 13 Mar. 2016. <<http://www.government.by/ru/solutions/2661>>.

³ «“За что?” Как нарушается свобода религии и что с этим делать.» *За свабоднае веравызнанне*. 12 Dec. 2016. Web. 13 Mar. 2017. <<http://forb.by/node/679>>.

прыемстваў цягам 2015 і 2016 гадоў часткова здымаецца: улады самі прапаноўваюць рэлігійным арганізацыям у арэнду буйныя дзяржаўныя аб'екты, пабудаваныя да Чэмпіянату свету па хакеі. «Чыжоўка-арэна», напрыклад, прыняла шырокакаштабныя хрысціянскія грамадска-рэлігійныя мерапрыемствы «Глабальны лідарскі саміт» і «Малітва за Беларусь».

Што датычыць правоў замежных грамадзян, то ўладамі была створаная канфліктная сітуацыя ў дачыненні да каталіцкага касцёла: Упаўнаважаны беспадстаўна адмовіўся ад узгаднення дзейнасці *трох* рымска-каталіцкіх святароў, якія з'яўляюцца грамадзянамі Польшчы. Аднак пасля распаўсюду заявы курыі Мінска-Магілёўскай архіепархіі РКЦ пастанова пра неўзгадненне была адменена.

Пратэстанцкія рэлігійныя аб'яднанні таксама адзначаюць адноснае пацяпленне: у Беларусь быў дапушчаны шведскі прапаведнік Карл Густаў Севярын, які не мог уехаць у краіну цягам як мінімум 15 гадоў і з удзелам якога ўвесну 2016 года была праведзеная вялікая канферэнцыя. Таксама без праблем *двойчы* прайшоў візіт будысцкага ламы Оле Нідала.

Нягледзячы на тое, што ў канкрэтных выпадках дзяржаўныя ўлады могуць ісці рэлігійным супольнасцям насустрэч і дазваляць правядзенне масавых мерапрыемстваў ці дапускаць да служэння замежных рэлігійных дзеячаў, самі нормы, якія рэгулююць такія аспекты дзейнасці рэлігійных арганізацый, прадугледжваюць санкцыянавальную функцыю дзяржаўных органаў, змяшчаюць акцэнт у забеспячэнні гэтых правоў як тых, што належаць рэлігійнай арганізацыі, на функцыю «дазваляць» ці «забараняць» як права, якое належыць дзяржаўным органам. Гэта ставіць рэлігійныя арганізацыі ў залежнасць і пад узмоцнены кантроль дзяржавы.

Праваслаўная царква: больш сцен, менш мастоў

У 2016 годзе адбылася адна з самых грандыёзных падзей у жыцці сусветнага праваслаўя — у чэрвені на Крыце прайшоў Святы і Вялікі сабор Праваслаўнай царквы, які

рыхтаваўся амаль стагоддзе. Ад Беларускага Экзархата ў дэлегацыю РПЦ быў уключаны архіепіскап Наваградскі Гурый, былы кіраўнік справамі Беларускага Экзархата. За *два* тыдні да адкрыцця пасяджэнняў Сабора Сінод РПЦ прыняў рашэнне не браць удзелу ў саборы, але настаяць на перанясенні мерапрыемства на больш познія даты. Падобныя рашэнні былі прынятыя таксама Сінодамі Антыяхійскай, Грузінскай і Балгарскай праваслаўных цэркваў, але, нягледзячы на гэта, Сабор адбыўся з удзелам дэлегацый *дзесяці* памесных цэркваў і прыняў шэраг дакументаў, рэцэпцыя якіх праходзіць цяпер як сярод тых цэркваў, якія даслалі свае дэлегацыі на Сабор, так і сярод тых, якія адмовіліся ад удзелу.

Калі ўкраінскія ўлады паспрабавалі выкарыстаць Сабор як нагоду для закліку кананічнага вырашэння праблемы падзеленага ўкраінскага праваслаўя, і ў такім аспекце тэматыка Сабору прысутнічала ў фокусе ўкраінскай медыяпрасторы, то для беларускіх уладаў, грамадства і царкоўнага асяроддзя Сабор прайшоў практычна незаўважным. У перадсаборны час у РПЦ (у Расіі і ва Украіне) з'явіліся антысаборныя, антыэкуменічныя рухі, аднак у Беларусі пашырэння такіх не назіраецца.

З большай увагай, аднак, паставіліся беларускія праваслаўныя вернікі да сустрэчы Папы Рымскага Францыска і Патрыярха Маскоўскага Кірыла ў Гаване ў лютым. Нягледзячы на тое, што сустрэча насіла галоўным чынам дыпламатычны характар, былі выпадкі пратэстаў антыкаталіцкіх і антыэкуменічных сіл, аднак не масавыя. У лютым, пасля гаванскай сустрэчы, у знак выражэння непрызнання легітымнасці перастаў памінаць Патрыярха Кірыла ігумен Амвросій (Тарасюк), дабрачынны аднаго з манастыроў у Навагрудскай епархіі. У снежні ён афіцыйна перапыніў літургічныя стасункі з мясцовым епіскапам Гурыем, а таксама звярнуўся з заклікам да вернікаў таксама аддаляцца ад малітоўных стасункаў з ерэтыкамі. Да Тарасюка былі выкарыстаныя даволі мяккія меры – 23 снежня царкоўны суд адхіліў яго ад служэння тэрмінам на *адзін* год.

Заслугоўвае ўвагі рэакцыя Сіноду Беларускай Праваслаўнай царквы, выказаная Мітрапалітам Паўлам,

на падрыхтаваны ў снежны праект пастановы Міністэрства аховы здароўя Рэспублікі Беларусь «Аб зацвярджанні Нормы медыцынскай этыкі і дэанталогіі». У гэтым праекце сярод іншых патрабаванняў да вонкавага выгляду медыцынскіх і фармацэўтычных работнікаў (п. 7) утрымлівалася забарона на дэманстрацыю рэлігійнай прыналежнасці, адкрытае нашэнне рэлігійных сімвалаў. У сваім лісце на імя міністра аховы здароўя Мітрапаліт Павел аргументаваў сваю пазіцыю супраць такога патрабавання правам на свабоднае выяўленне сваіх рэлігійных перакананняў, якое гарантуецца Канстытуцыяй (арт. 33) і Законам Рэспублікі Беларусь «Аб свабодзе сумлення» (арт. 5). Апроч гэтага, ён спаслаўся на праграму супрацоўніцтва паміж Міністэрствам аховы здароўя і БПЦ, падпісаную ў 2003 годзе, а таксама на пагрозу супярэчанняў на рэлігійнай глебе ў грамадстве і пратэстаў вернікаў.⁴ У выніку з праекта пастановы забарона на дэманстрацыю рэлігійнай прыналежнасці была выдалена.

Фактычна, упершыню, хоць і не ў самым прынцыповым пытанні, у царквы атрымалася эфектыўна паўплываць на заканадаўчую норму. Варта адзначыць, што калі падобная справа разглядалася ў Еўрапейскім судзе па правах чалавека (Эвейда і інш. супраць Вялікабрытаніі⁵), то ў выпадку медсястры Чаплін, якой медыцынская ўстанова не дазваляла насіць рэлігійны сімвал — нацельны крыжык, — Еўрапейскі суд прызнаў, што парушэння свабоды рэлігіі ў дадзеным выпадку не было, паколькі спецыфіка медыцынскай дзейнасці мае на ўвазе неабходнасць прытрымлівацца пэўных санітарных і гігіенічных правілаў, таму

⁴ «Патриарший Экзарх всея Беларуси направил Министру здравоохранения письмо относительно Проекта постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь “Об утверждении Норм медицинской этики и деонтологии”.» *За свабоднае веравызнанне*. 24 Dec. 2016. Web 13 Mar. 2017. <<http://forb.by/node/680>>.

⁵ “Case of Eweida and Others v. the United Kingdom (Applications numbers. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10).” *Equal Rights Trust*. 15 Jan. 2013. Web. 13 Mar. 2017. <<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Case%20Summary%20Eweida%20and%20others%20v%20UK.pdf>>.

любья дадатковыя аксесуары могуць быць абмежаваныя для нашэння ў межах нейкай установа.

Яшчэ адна вартая ўвагі падзея – арышт рэзананснага святара Канстанціна Бурыкіна. Гэты святар «са свастыкамі», які ў ранейшыя часы апекаваўся расейскімі нацыяналістычнымі арганізацыямі і дагэтуль захоўваў з імі сувязі, а ў апошнія гады таксама ўзначальваў федэрацыю па паўэрліфтынг, быў арыштаваны і змешчаны пад варту.⁶ Ён падазраецца ў захоўванні боепрыпасаў. У той жа дзень ён быў забаронены царкоўным кіраўніцтвам у служэнні.

Кадравае і арганізацыйнае перафарматаванне ў Беларускам Экзархаце працягваецца, і тыя незалежныя праекты, што існавалі ў папярэднія гады, усё больш згортваюцца. Ад кіраўніцтва Свята-Міхайлаўскім брацтвам, якое дзейнічае ў Крупецкім храме і праводзіла шэраг самастойных праектаў, пераважна прарасейскага і традыцыяналістычнага характару, адводзіцца стваральнік і шматгадовы лідар А. Дзіхціеўскі. Фактычна перастае існаваць міжнародны экуменічна-адукацыйны кірунак, якім раней займаўся Хрысціянска-адукацыйны цэнтр пад кіраўніцтвам Р. Даўгялы, пасля звальнення якога цэнтр канцэнтруецца на менш маштабных праектах лакальнага характару.

Выдавецтва Беларускага Экзархату пасля змены кіраўніцтва (У. Грозава) з шэрагу прычын так і не здолела выйсці на прыбытковую самастойную дзейнасць і фактычна было далучана да Свята-Елізавецінскага манастыра. Аднак выдавецтва, у адрозненне ад многіх іншых праектаў, не толькі не пацярпела з прыходам новага кіраўніцтва, але здолела нарасціць магутнасці, выявіўшы значную жыццяздольнасць і ўстойлівасць, відавочна, дзякуючы вялікай колькасці (некалькі тысяч чалавек) працаўладкаваных там людзей, лаяльных да непасрэднага кіраўніцтва манастыра.

Ключавым клопатам кіраўніцтва царквы стала будаўніцтва новага адміністрацыйнага цэнтра БПЦ па

⁶ «Священник из Гатова задержан по подозрению в незаконном обороте боеприпасов.» *БелТА*. 23 Nov. 2016. Web 13 Mar. 2017. <<http://www.belta.by/incident/view/svjaschennik-iz-gatovo-zaderzhan-podozreniju-v-nezakonnom-oborote-boeprapasov-220614-2016/>>.

вул. Вызвалення (фактычна – пашырэнне ўзведзенага яшчэ ў 1980-я гады будынка Мінскага епархіяльнага ўпраўлення), дзеля чаго спатрэбілася б знесці дамы № 6, 6а і 8, якія ўключаныя ў спіс гісторыка-культурных каштоўнасцяў, хаця і знаходзяцца ў аварыйным стане. У красавіку Міністэрства культуры адмовіла Мітрапаліту Паўлу ў запысе на выключэнне гэтых будынкаў са спісу⁷. Тым не менш менавіта ўзвядзенне комплексу стала галоўнай тэмай абмеркавання снежаньскага агульнага сходу Мінскай епархіі, і ў прынятым выніковым дакуменце адзначаецца «ўхваленне стану работ па праектаванні і падрыхтоўцы будаўніцтва ў межах вуліц Ракаўскай і Вызвалення новага храма і шматфункцыянальнага духоўна-асветніцкага комплексу будынкаў Мінскай Экархіі»⁸. Менавіта будаўніцтва гэтага комплексу абяцае стаць адным з галоўных сюжэтаў унутранага жыцця БПЦ на будучыя гады.

Рымска-Каталіцкі касцёл: выбудаванне межаў

Пацяпленне стасункаў паміж беларускім рэжымам і Рымска-Каталіцкім касцёлам, якое адбылося пасля візіту ў Беларусь кардынала Бертоне ў 2008 годзе, не спраўдзіла многіх абяцанняў і чаканняў. З 2008 года памяняліся *тры* нунцыі: на змену Марціну Відовічу прыйшоў ініцыятыўны Клаўдыё Гуджэроці, а ў 2016 годзе быў прызначаны новы нунцый – Габор Пінтэр. Так і не адбылося візіту Папы Рымскага ў Беларусь (хаця, па заявах кіраўнікоў РКЦ, візіт з кожным днём набліжаецца), так і не быў заключаны *канкардат* – пагадненне з Ватыканам. Сустрэча Папы Рымскага і Патрыярха Маскоўскага (прэзідэнт А. Лука-

⁷ “Мінкульт устаў на абарону гістарычных будынкаў у Мінску, якія хоча знесці БПЦ.” *Наша Ніва*. 18 Apr. 2016. Web. 13. Mar. 2017. <<http://nn.by/?c=ar&i=168741>>.

⁸ «Итоговый документ общего собрания Минской епархии Белорусской Православной Церкви 22 декабря 2016 года.» *Church.by*. 22 Dec. 2016. Web. 13 Mar. 2017. <<http://church.by/docs/itogovyj-dokument-obshhego-sobranija-minskoj-eparhii-beloruskoj-pravoslavnoj-cerkvi-22-dekabrja-2016-goda>>.

шэнка неаднаразова выказваў пажаданне, каб такая падзея прайшла ў Беларусі) нарэшце адбылася — і не на беларускай зямлі, а на Кубе. І цяпер гэткая пакуль неймаверная сустрэча, хай бы і адбылася ў нашай краіне, не будзе настолькі эксклюзіўнай, каб прыцягнуць сусветную ўвагу.

З года ў год паўтараецца сюжэт з «наездамі» Упаўнаважанага па справах рэлігій і нацыянальнасцяў на каталікоў. Гэта звязана з незадаволенасцю дзяржаўных уладаў кадровай палітыкай Касцёла, што выклікае публічную крытыку, а таксама маніпуляцыі з дазвалам на служэнне святароў-замежнікаў. Нягледзячы на тое, што колькасць замежных святароў з кожным годам скарачаецца (напрыклад, з 2012 да 2016 года іх колькасць паменшылася са 146 да 120 чалавек), кадровая палітыка РКЦ у Беларусі застаецца прадметам крытыкі, і па сваёй стылістыцы і манеры закіды да кіраўніцтва буйной канфесіі маюць незбалансаваны і грубы характар, з ужываннем такіх азначэнняў да дзейнасці святароў, як «дэструктыўная работа сярод насельніцтва».

Кіраўніцтва РКЦ адрэагавала на «наезды» хаця і спакойна, але жорстка. Па канфліктнай сітуацыі з выказваннямі Упаўнаважанага Канферэнцыя каталіцкіх біскупаў Беларусі прыняла заяву, у якой настойліва падкрэсліваецца аўтаномія Касцёла ў дачыненні да дзяржавы датычна вызначэння сваёй кадровай і адукацыйнай палітыкі: гэта «выключна ўнутраная справа Касцёла»⁹. Такія меры забяспечылі тое, што больш падобных скандальных выказванняў з боку Упаўнаважанага не было. Што датычыць сітуацыі з непрацягам дазволу на служэнне *тром* святарам, курыя Мінска-Магілёўскай дыяцэзіі таксама выступіла з паведамленнем¹⁰, імкнучыся прыцягнуць грамадскую ўвагу да нематываванага адмовы

⁹ “Заява Канферэнцыі Каталіцкіх Біскупаў у Беларусі.” *Catholic.by*. 04 Feb. 2016. Web. 13 Mar. 2017. <<http://catholic.by/2/home/news/belarus/bishop-conference/128798-bp.html>>.

¹⁰ “Паведамленне курыі Мінска-Магілёўскай архідыяцэзіі аб неўзгадненні душпастырскай дзейнасці трох святароў з Польшчы.” *Catholic.by*. 13 July 2016. Web. 13 Mar. 2017. <<http://catholic.by/2/home/news/belarus/hierarchs/131111-kuryja.html>>.

з боку дзяржаўных уладаў, і ў выніку ціск меў свой плён: Упаўнаважаны вымушаны быў пагадзіцца на дазвол.

Абедзве сітуацыі дэманструюць, што пазіцыянаванне рэлігійнай арганізацыяй сваёй аўтаноміі, у пэўным сэнсе — суверэнітэту, змушаюць дзяржаву ісці на саступкі. Хаця такая аўтаномія не падмацоўваецца функцыянаваннем прававога поля: па-ранейшаму многія паўнамоцтвы па прыняцці кадравых рашэнняў залежаць ад волі дзяржаўных органаў. Але ў канкрэтных выпадках Рымска-Каталіцкі касцёл навучыўся адбудоўваць межы сваёй аўтаноміі, штораз рэагуючы на іх перасячэнне з боку ўладаў. Рэлігійная арганізацыя, такім чынам, становіцца ў пазіцыю грамадзянскай супольнасці.

Цяпер стаіць задача вызначыцца ў стасунках з грамадзянскай супольнасцю: менавіта тут у РКЦ узнікла канфліктная сітуацыя вакол зялёнай зоны Котаўка ў Мінску, дзе каталіцкаму прыходу быў вылучаны ўчастак для будаўніцтва. Але экалагічныя арганізацыі і мясцовыя жыхары арганізавалі пратэст, і ў выніку каталіцкі прыход вымушаны быў змяніць месца будоўлі храма.

Заклучэнне

Дзяржава і далей будзе імкнуцца захоўваць кантроль над дзейнасцю рэлігійных арганізацый, асабліва ва ўмовах нарастання сацыяльнай нестабільнасці. Тым не менш магчымасць бязвізавага ўезду і пяцідзённага знаходжання ў Беларусі дапаможа прапаведнікам больш інтэнсіўна наведваць нашу краіну ў межах кароткачасовых візітаў, кантраляваць якія ў дзяржавы рэсурсаў будзе недастаткова.

БПЦ будзе весці перамовы і супрацьстаянне з дзяржавай па фінансавых і маёмасных пытаннях. У той жа час каталіцкая царква будзе ўзмацняць сваю пазіцыю ў дачыненні да ўладаў і спрабаваць скарыстацца слабасцю рэжыму, каб нарэшце дабіцца ад яго — цяпер ужо на сваіх умовах — абяцанага *канкардату* і візіту ў Беларусь Папы Рымскага.

АХОВА ЗДАРОУЯ: STATUS QUO ВЫШЭЙ ЗА УСЁ

Андрэй Вітушка

Рэзюмэ

Мінулы 2016 год характарызаваўся працягам адносна спрыяльнай дэмаграфічнай сітуацыі, але натуральнага прыросту насельніцтва дасягнуць не ўдаецца. Не было значных зменаў у функцыянаванні сістэмы аховы здароўя, узяты курс на кансервацыю сённяшняй сістэмы, удасканалваць якую прапануецца шэрагам касметычных мер, але без належнага рэсурснага забеспячэння.

Тэндэнцыі:

- робяцца спробы захаваць старую мадэль аховы здароўя, працэс рэфармавання галіны зведзены да касметычных пераўтварэнняў;
- дзяржаўнае фінансаванне галіны не павялічваецца, інтэнсіфікуецца арыентацыя на самафінансаванне, нарастае праблема дэфіцыту абаротных сродкаў у сістэме і зніжэння заробкаў медперсаналу;
- здараюцца прэцэдэнты артыкуляцыі інтарэсаў незадаволеных груп пацыентаў і лекараў.

Дэмаграфічныя паказчыкі і здароўе насельніцтва Беларусі

У мінулым годзе дэмаграфічная сітуацыя ў Беларусі развівалася ў рэчышчы 2014–2015 гадоў, калі нараджальнасць амаль зраўнавалася са смяротнасцю. Першы віцэ-прэм’ер, былы міністр аховы здароўя Васіль Жарко на выніковай калегіі міністэрства аховы здароўя заявіў, што «в 2017 году нужно сохранить естественный прирост населения»¹. Насамрэч з 2015 года агульны каэфіцыент смяротнасці не змяніўся (12.6 на 1000 насельніцтва), пры некаторым зніжэнні нараджальнасці (з 12.5 да 12.4 на 1000 насельніцтва). Дасягнуць станоўчага балансу пакуль

¹ «Коллегия Минздрава. Итоги года 2016. Василий Жарко: не останавлівацца ні на миг» *МедВестник.by*. 02 Feb. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://www.medvestnik.by/ru/officially/view/vasilij-zharko-ostanavlivatsja-ni-na-mig-16124-2017/>>.

не ўдаецца, хоць насельніцтва і трохкі вырасла (з 9480.9 тыс. у 2015 годзе да 9498.4 тыс. на пачатак 2017 года), як і раней, за кошт міграцыі.

Каэфіцыент смяротнасці нязначна (на 0.1 на 1000 насельніцтва – 0.1%) знізіўся ў Брэсцкай, Віцебскай, Гомельскай абласцях і Мінску, на 0.2% – у Мінскай, не змяніўся ў Магілёўскай і вырас на 0.2% у Гродзенскай вобласці. Па-ранейшаму застаецца ўражвальная розніца ў паказчыку смяротнасці паміж Мінскам (8.7%) і астатнімі рэгіёнамі (ад 12.6 у Брэсцкай да 14.6% у Віцебскай вобласці).² Падобная сітуацыя тлумачыцца як і больш маладым узростам сталічных жыхароў, так і, безумоўна, міжрэгіянальнай розніцай у развіцці медычнай дапамогі.

Лідары сярод прычын смяротнасці ранейшыя – сэрцава-судзінныя і анкалагічныя хваробы, а таксама траўмы і атручэнні, але дасягнута некаторае зніжэнне па гэтых пазіцыях ва ўсіх абласцях Беларусі.

Галоўным парадоксам нацыянальнай медычнай статыстыкі 2016 года з'яўляецца *нулявы* паказчык мацярынскай смяротнасці. Для параўнання: у скандынаўскіх краінах, якія займаюць верхнія 5 пазіцыі у рэйтынгу найлепшых месцаў для нараджэння дзяцей, які складаецца аўтарытэтай міжнароднай арганізацыяй *Save the Children*, пры родах памірае ад 3 да 6 жанчын на 100 000 жыванароджаных дзяцей.³ Разам з тым ў мінулым годзе ў СМІ былі агучаныя факты смерцяў 2 жанчын пасля родаў у 2015–2016 гадах толькі ў адной радзільні г. Маладзечна. Аўтару гэтага агляду вядомыя факты яшчэ 2 смерцяў жанчын у пасляродавым перыядзе ў мінулым годзе, якія не сталі здабыткам шырокай грамадскасці.

² «Демография.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь.* Web. 05 Apr. 2017 <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/>.

³ Гл.: “Save the Children. State of the World’s Mothers.” *Save the Children.* Web. 05 Apr. 2017 <http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ac-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/SOWM_EXECUTIVE_SUMMARY.PDF> і дадзеныя Сусветнага банка: “Maternal mortality ratio (modeled estimate, per 100,000 live births).” *The World Bank.* Web. 05 Apr. 2017. <<http://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.MMRT>>.

Прычына такой неадпаведнасці простая: дадзены паказчык уваходзіць у розныя міжнародныя рэйтынгі, а паколькі такія выпадкі сустракаюцца сапраўды вельмі рэдка (па 5 у год па ўсёй краіне), то спакуса маніпуляцый вельмі вялікая. Безумоўна, падобная сітуацыя не спрыяе даверу спецыялістаў да айчыннай медычнай статыстыкі, а замоўчванне фактаў замінае шчыраму і ўсебаковому прафесійнаму аналізу гэтых сітуацый.

Прагназуецца, што сярэдня чаканая працягласць жыцця беларусаў у 2017 годзе (інтэгральны індэксатар эфектыўнасці сістэмы аховы здароўя) будзе больш за 74 гады (афіцыйных дадзеных на момант напісання артыкула яшчэ не было). На V Усебеларускім народным сходзе А. Лукашэнка заявіў, што да 2020 года гэты паказчык будзе складаць не менш за 75 гадоў.⁴ Савет міністраў канкрэтызаваў гэтае палажэнне ў дзяржаўнай праграме «Здароўе народа і дэмаграфічная бяспека на 2016–2020 гады», спыніўшыся на лічбе 75.3 года.⁵ Улічваючы апошнія тэндэнцыі (прырост на 4–6 месяцаў у 2014–2015 гадах), нескладана ўявіць, што задача будзе выканана, але нават тады працягласць жыцця будзе істотна меней, чым у краінах Еўрасаюза. Сталенне насельніцтва не толькі знізіць паступленні ў бюджэт ад падатку на прыбытак (каб часткова нівеляваць гэты фактар, у 2016 годзе прынята рашэнне пра павышэнне пенсійнага ўзросту), але і створыць дадатковую нагрузку на сістэму аховы здароўя за кошт назапашвання з узростам хранічных хвароб.

Па-ранейшаму захоўваецца вялікая розніца ў працягласці жыцця мужчын і жанчын (амаль 10 гадоў на карысць апошніх), а таксама паміж гарадскім і

⁴ «Вступительное слово и доклад Президента на пятом Всебелорусском народном собрании.» *БелТА*. 22 June 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://www.belta.by/president/view/vstupitelnoe-slovo-i-doklad-prezidenta-vmeste-za-silnuju-i-protsvetajuschuju-belarus-na-pjatom-198664-2016/>>.

⁵ «Правительство “обязало” белорусов жить почти на год дольше.» *Sputnik Belarus*. 23 Feb. 2017. Web. 05 Apr. 2017. <<https://sputnik.by/society/20170223/1027579311/pravitelstvo-obyazalo-belorusov-zhit-pochti-na-god-dolshe.html>>.

сельскім насельніцтвам (на 5 гадоў менш на сяле). Варта зазначыць, што ў мінулым і пазамінулым годзе гэтая розніца зменшылася да 4.8 і 4.6 года адпаведна, але застаецца істотна большай, чым, напрыклад, у «ліхія 90-я» (2.7 года ў 1995-м) ці на пачатку «нулявых» (3.9 года). Для параўнання: у суседняй Польшчы розніца складае каля 1 года, у ЗША – каля 2, а ў Вялікабрытаніі сельскія жыхары жывуць на 2 гады больш за гарадскіх. Трываласць розніцы ў працягласці жыцця ў горадзе і па-за ім вельмі красамоўна характарызуе поспехі беларускай дзяржаўнай медыцыны, якая ўжо 15 гадоў быццам бы аддае прыярытэтнае значэнне развіццю медыцыны ў рэгіёнах.

Акрамя чаканай працягласці жыцця, істотнае значэнне ў ацэнцы сістэмы аховы здароўя ў краіне надаецца працягласці здоровага жыцця – колькасці гадоў, якія грамадзянін можа пражыць, маючы добрае здароўе без інваліднасці. У Беларусі гэты паказчык складае 65.2 гада, што на 5 гадоў менш, чым у краінах Еўрасаюза (70.3 года)⁶.

Фінансаванне аховы здароўя, прыярытэты аказання медычнай дапамогі

На пачатку 2016 года было заяўлена, што, нягледзячы на эканамічныя цяжкасці, выдаткі на ахову здароўя будуць павялічаныя на 5 трлн недэнамінаваных рублёў. Але ў даляравым эквіваленце фінансаванне не павялічылася і склала, як і ў 2015 годзе, каля USD 200 на кожнага грамадзяніна ў год. Спосабы захавання і павелічэння аб'ёму грошай у сістэме выкарыстоўваліся ранейшыя – бюджэтазберажэнне, ашчаджэнне рэсурсаў, пазабюджэтная дзейнасць (у асноўным – забеспячэнне платных паслуг у дзяржаўных арганізацыях аховы здароўя для грамадзян Беларусі) і экспарт паслуг (аказанне іх неграмадзянам Беларусі).

Насуперак заявам чыноўнікаў пра тое, што «ўвесь свет едзе да нас лячыцца», платныя паслугі замежнікам

⁶ «Беларусь отстаёт от Европы на 5 лет здоровой жизни.» *Naviny.by*. 16 Nov. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://naviny.by/article/20161116/1479317176-belarus-otstaet-ot-evropy-na-pyat-let-zdorovoy-zhizni>>.

па-ранейшаму з'яўляюцца не масавай з'явай і, адпаведна, нязначнай крыніцай паступлення сродкаў у бюджэт. Так, медыкі Віцебшчыны, куды едуць на абследаванне, лячэнне і роды жыхары суседняй Расіі, зарабілі ў 2016 годзе толькі USD 2 млн, а іх мінскія калегі (разам з анколагамі і трансплантолагамі, лячэнне ў якіх ува ўсім свеце каштуе дорага) – USD 10.5 млн.

Разам з тым фінансаванне галіны з пазабюджэтных крыніц пастаянна расце (на той жа Віцебшчыне яно павялічылася з 6.3% у 2010 да 15.2% у 2016 годзе)⁷, усе рэгіёны адсправаздачыліся пра перавыкананне пастаўленых ім планаў. Апошняя тэндэнцыя сведчыць пра працяг адыходу ад бясплатнай медыцыны. Ва ўмовах хранічнага дэфіцыту кадраў у дзяржаўнай медыцыне непазбежныя сітуацыі, калі платныя паслугі будуць выконвацца замест бясплатных.

У адрозненне ад папярэдніх гадоў, у 2016 годзе не было шырока асвятляльных у дзяржаўных СМІ адкрыццяў ды ўводаў у эксплуатацыю знакавых шпітальёў і цэнтраў з удзелам першых асобаў дзяржавы. З новых аб'ектаў галіны можна хіба толькі адзначыць з'яўленне *двух* паліклінік у мінскіх мікрараёнах ды адкрыццё новага будынка сталічнага паталагаанатамічнага бюро (на такое свята прэм'ер-міністра не запрасіш).

У мінулым годзе ўпершыню з самай высокай трыбуны было абвешчана пра тое, што дзяржаўная медыцына з'яўляецца самай прадуктыўнай сістэмай, якая найлепшым чынам служыць шырокім сляям насельніцтва.⁸ Такім чынам, можна меркаваць, што дзяржава вызначылася з мадэллю далейшага развіцця сістэмы аховы здароўя і дыскусіі пра мэтазгоднасць увядзення ў Беларусі ўсеагульнага медычнага страхавання маюць чыста акадэмічнае значэнне.

⁷ «Витебская область в 2016 году. Итоговая коллегия.» *МедВестник.by*. 28 Mar. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://www.medvestnik.by/ru/officially/view/vitebskaja-oblast-v-2016-godu-itogovaja-kollegija-16326-2017/>>.

⁸ «Итоговая коллегия 2016. Под особым контролем.» *МедВестник.by*. 02 Feb. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://www.medvestnik.by/ru/news/view/pod-osobym-kontrolem-16125-2017/>>.

У мінулыя гады шмат гаварылася пра неабходнасць скарачэння бальнічных коек (па іх колькасці на душу насельніцтва Беларусь адна з лідараў у свеце). Казалі, што да 80% праблем са здароўем павінна вырашацца на дашпітальным этапе, у якасці аргументаў прыводзілі міжнародны досвед (у развітых краінах 80% сродкаў выдаткоўваюцца на развіццё першаснага звяна медыцыны) і эканамічныя разлікі (у Мінску наведванне паліклінікі каштуе ў сярэднім ВУН 13.26, а дзень шпіталізацыі – ВУН 103.7). Але з 2013 года працэс скарачэння ідзе вельмі павольна, і, як адзначаў новы міністр аховы здароўя В. Малашка, «пры развіцці стацыянаразамяшчальных тэхналогій у амбулаторна-паліклінічных арганізацыях не павялічваецца колькасць пацыентаў» праз «недастатковую даступнасць амбулаторнай службы». У выніку, па словах міністра, «расце паслябальнічная лятальнасць, выхадныя і святочныя дні выпадаюць з рэабілітацыйных мерапрыемстваў»⁹.

Таксама прыкметай недасканалай працы першаснага звяна ў сталіцы з'яўляецца позняе выяўленне злаякасных пухлін (т. зв. «онкалагічная запушченнасць»). Так, у 2016 годзе на позніх стадыях раку (3-й і 4-й) было выяўлена 19.2% пацыентаў, а ў 2015 – 15.3%. Выжывальнасць пацыентаў на працягу 3 гадоў пры 4-й стадыі складае 5.0%, пры 3-й – 50.0%, а пры 1-й і 2-й стадыях выжывае ад 80.0 да 100.0% пацыентаў.¹⁰

У мінулым годзе адзначана некаторае зніжэнне (на 2%) колькасці пісьмовых зваротаў у міністэрства аховы здароўя, а паводле апытання пацыентаў мінскіх шпіталяў станоўча іх работу ацэньваюць толькі 70% рэспандэнтаў.

Паказальна, што на выніковай калегіі міністэрства аховы здароўя сярод актуальных выклікаў, якія стаяць перад галіной, была пазначана «актуальнасць оптимизации

⁹ «Больные в коридорах, и один туалет на отделение. Что не так с минскими больницами.» *Naviny.by*. 21 Feb. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://naviny.by/article/20170221/1487655189-bolnye-v-koridorah-i-odin-tualet-na-otdelenie-chto-ne-tak-s-minskimi>>.

¹⁰ «В Минске растёт онкологическая запушченность.» *Naviny.by*. 18 Feb. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<http://naviny.by/article/20170218/1487413740-v-minske-rastet-onkologicheskaya-zapushchennost>>.

маршрута пацыента с учётом особенности отечественной модели, где при невысоком финансировании параллельно получает развитие первичное звено с узкими специалистами, дневными стационарами, скорая медпомощь и высокий уровень стационарной помощи с элементами медико-социальной». У перакладзе на простую мову гэта значыць, што пакуль не знойдзены той чароўны спосаб прымусяць працаваць эфектыўна «ўнікальную беларускую мадэль аховы здароўя», нічога ў ёй не мяняючы.

Аптымізацыя функцыянавання аховы здароўя, кадравая праблема

Сродкамі палепшыць функцыянаванне сістэмы былі абвешчаны скарачэнне візітаў у паліклінікі, інфарматызацыя і развіццё інстытута лекара агульнай практыкі.

Па словах намесніка прэм'ер-міністра В. Жарко, у 2016 годзе ўдалося на 25% знізіць колькасць візітаў у паліклінікі за кошт удасканалення адміністрацыйных працэдур. Інфарматызацыя галіны — гэта правільная тэхнічная мера, якая, аднак, патрабуе істотных капіталаўкладанняў, пашыранага навучання і можа даць плён толькі пры наяўнасці падрыхтаванага і матываванага персаналу. Красамоўным прыкладам рэалізацыі інфармацыйных тэхналогій у медыцыне з'яўляецца сістэма «Электронны рэцэпт», якую ў 2016 годзе планавалася ўкараніць па ўсёй краіне, а ў выніку да канца года ледзь паспелі арганізаваць у Мінску.

У мінулым годзе прагучала патрабаванне пераводу да 2020 года ўчастковых лекараў амбулаторна-паліклінічных устаноў на арганізацыю работы па прынцыпе лекара агульнай практыкі. Ідэя, безумоўна, добрая (хаця б таму, што эфектыўнасць работы такога спецыяліста шырокага профілю вышэй у 1.3 разы, чым ва ўчастковага тэрапеўта), але ў беларускіх умовах не мае шанцаў быць паспяховай. Такія «ўніверсальныя» салдаты ад участковай медыцыны патрабуюць спецыялізаванай і працяглай падрыхтоўкі, а таксама належнай кампенсацыі за сваю працу (у сярэднім у 2–2.5 разы больш за сярэдні заробак па краіне). Пакуль жа ў вакансіях лекараў агульнай практыкі, размешчаных

у адкрытым доступе, заробкі прапануюцца не больш за ВУН 600, што параўнальна з аплатай працы медсястры ў Мінску.

Па словах першага намесніка міністра аховы здароўя Д. Піневіча, каэфіцыент сумяшчальнасці ў айчынных лекараў складае 1.3, а сярэдніх медработнікаў – 1.4. Такім чынам, можна меркаваць, што сітуацыя ў забеспячэнні галіны кадрамі значна не змяняецца (зніжэнне каэфіцыента на 0.1 на працягу *пяці* гадоў). Чарговы раз прагучалі абяцанні вырашыць кадравую праблему (гэтым разам у 2017 годзе) – цяпер праз павелічэнне мэтавага набору ў медычныя ВУН (40% ад усёй колькасці бюджэтных месцаў). Варта зазначыць, што вырашэнне кадравай праблемы падобнымі спосабамі было абяцана мінімум тройчы за апошнія 5 гадоў.

Тым часам заробная плата ў галіне ў 2016 годзе вярнулася да значэнняў *дзесцігадовай* даўніны без перспектываў значнага росту праз хранічны недахоп сродкаў. Новапрызначанае кіраўніцтва сістэмы прызнае, што заробкі ў сістэме на 18% меншыя, чым у іншых відах эканамічнай дзейнасці, але ўцямныя планы па павелічэнні матываванасці работнікаў не агучвае.

Грамадскі ціск на сістэму аховы здароўя

Дзякуючы росту ўплыву сацыяльных медыя, у мінулым годзе адбылося некалькі істотных прэцэдэнтаў актуалізацыі грамадска значных праблем у сферы аховы здароўя.

У кастрычніку 2016 года ў онлайнавым часопісе «Имена» выйшаў матэрыял пра тое, што ў спецыялізаваным інтэрнаце для дзяцей адсутнічаюць адмысловае харчаванне і рэабілітацыя, з прычыны чаго пацыенты інтэрната з гіпатрафіяй на фоне неўралагічнай паталогіі маюць выразны дэфіцыт вагі.¹¹ Нагодай для публікацыі стаў пост педыятра ўстановаў ў сацыяльнай сетцы пра дабрачынны матч па футболе, на якім планавалася сабраць грошы на закупку адмысловага харчавання. У выніку публікацыя атрымала вялікі рэзананс, першая палова неабходнай сумы

¹¹ «В 27 лет Артём весит как трёхлетний ребёнок. Почему полсотни сирот в минском интернате не могут набрать вес?» *Имена*. Web. 05 Apr. 2017. <<http://imenamag.by/ne-mogut-nabrat-ves>>.

была сабраная за суткі, у падобных установах па ўсёй краіне прайшлі праверкі, а адпаведнае харчаванне стала закупацца за дзяржаўны кошт. Дасягнутыя змены, а таксама тое, што лекары, якія праявілі грамадзянскую пазіцыю і пайшлі насуперак начальству, засталіся на сваіх працоўных месцах (дзякуючы ціску грамадскасці) ствараюць прэцэдэнт паспяховага змагання медыкаў за правы пацыентаў.

Таксама ў мінулым годзе адбыўся рэзанансны круглы стол па праблемах цукровага дыябету ў Беларусі, дзе пацыенты распавялі пра цяжкасці, з якімі яны сутыкаюцца ў паўсядзённым жыцці.¹² Па выніках круглага стала, пра які напісалі ўсе ключавыя незалежныя электронныя СМІ, стала відавочным парушэнне прынцыпу справядлівасці пры аказанні медычнай дапамогі гэтым пацыентам (якое вядзе да шматлікіх парушэнняў іх правоў), а таксама выяўлена істотнае адставанне айчыннай эндакрыналогіі ў лячэнні гэтай сусветна значнай паталогіі.

Менш рэзананснай, але не менш важнай падзеяй стала серыя публікацый у СМІ пра праблемы дзяцей з фенілкетанурыяй, дзе таксама было выяўлена парушэнне прынцыпу справядлівасці ў аказанні медычнай дапамогі і ажыццяўленні сацыяльнай палітыкі для гэтай катэгорыі пацыентаў.

Такім чынам былі створаныя прэцэдэнты артыкуляцыі інтарэсаў незадаволеных груп пацыентаў, што спрыяе аднаўленню парушанай зваротнай сувязі ў сістэме аховы здароўя.

Заклучэнне

У 2016 годзе кіраўніцтва галіны было заклапочана выкананнем звышзадачы, якая стаіць перад усёй дзяржаўнай сістэмай Беларусі, — як развівацца, нічога не мяняючы. Аднак відавочна, што гэтая парадыгма не сумяшчальная з будаўніцтвам аховы здароўя паводле сучасных стандартаў, прынятых у нашай частцы свету. Але пры захаванні хаця б адноснай макраэканамічнай стабільнасці гэтая ж тэндэнцыя будзе працягнута і ў 2017 годзе.

¹² «Недоступные помпы и белорусско-китайский инсулин. Больные диабетом рассказали о своих проблемах.» *TUT.by*. 19 Nov. 2016. Web. 05 Apr. 2017. <<https://news.tut.by/society/520169.html>>.

ТУНЕЯДЦЫ И ДАУНШИФТЕРЫ: КУЛЬТУРА ВОПРОТИВ ОЧЕВИДНОСТИ

Максим Жбанков

Резюме

В 2016 году белорусская культура подтвердила свой статус вспомогательно-го (0.52% от суммы годового бюджета¹) ресурса государственной власти и заложника экономических обстоятельств. *Два ведущих* тренда наличного состояния социума – растущее отчуждение от восточного соседа и дальнейшее падение уровня жизни – вынесли культурный процесс за рамки актуальной повестки дня. Аполитичная культура престижного досуга и декоративный боевой андеграунд оказались одинаково несущественными и слабо способными влиять на ход событий. Официальное объявление 2016-го «Годом культуры» ничего в этом раскладе не изменило, лишь подтвердив полный паралич державной культурной политики.

В отсутствие реальных перспектив смены культурной матрицы формируются тактики «мягкой» работы с режимом, осторожной легализации, смысловых интервенций в рамках дозволенного. Это расширяет круг возможных потребителей и создаёт определённые предпосылки для оформления национального мейнстрима. Но в условиях политической стагнации и сокращения внешней поддержки такая новая «культура середины» имеет все шансы превратиться в конформистскую культуру посредственности.

Тенденции:

- новая стадия белорускости *light*: от активной штамповки пейзажного бульбашизма к производству национализма комнатной температуры;
- полевой партизанинг как нормальная форма авторского присутствия: движение внутри чужих схем и маршрутов;
- децентровка культурного процесса, его целенаправленное очищение от столичной ауры.

Игра на понижение: парти-заны и тунейдцы

Если 2015 год зафиксировал ряд серьёзных конфликтов властных структур и неформатных культур-активистов (от

¹ «Закон “О республиканском бюджете на 2016 год”». *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 01 Jan. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_301215_341z.pdf>.

запретов на концерты до суда над издательством «Логвинов»), то 2016 год прошёл относительно спокойно и почти безмятежно. Как-то вдруг оказалось возможным обсуждать с властями гастроль боевой бригады *BRUTTO*. Вдогонку росписи заводских корпусов на минской Октябрьской заезжие мастера создали ряд масштабных граффити в разных районах столицы.

«Макдоналдс» затеял торговать беларуским с рекламой на мове. «Черносписочные» Лявон Вольский и Змитер Вайтюшкевич заиграли то в столичных переходах, то в частных заведениях. БРСМ затеял «День вышиванки» и презентировал новую линейку вышемаечной продукции. Сам главнокомандующий явился публично в эксклюзивной вышемайке с васильковым узором. А национальная футбольная сборная примерила образ «Команды пад белымі крыламі». Однако принять всё это за давно назревшую «либерализацию» мешают *два* обстоятельства: сохранение решающей роли вертикали власти в судьбе любой культурной инициативы и смысловая девальвация допущенного державой к распространению культурного продукта.

Подписанный президентом 25 июля 2017 года «Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб культуры»² заявлен как «уникальный» и «первый в мире». Но так и остался компиляцией предыдущих державных решений, трактующих культуру как отрасль народного хозяйства, требующую строгого госучёта и контроля вышестоящих инстанций. Так, для выяснения того, может ли конкретный культур-активист считаться творческим работником, созданы государственные экспертные комиссии Минкульту. В течение года они выдали 26 (из 47 поступивших заявок) сертификатов творческого работника, освобождающих от налога на «тунеядство» (согласно декрету № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» от 2 апреля 2015 года). Лидер популярной группы *AKUTE* Роман Жигарев

² «Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб культуры.» *Etalonline.by*. Web. 04 Apr. 2017. <http://etalonline.by/?type=text®num=Hk1600413#load_text_none_1_>.

так и не смог убедить экспертов в своей культурной значимости.³

Провозгласив 2016-й «Годом культуры», державные культур-менеджеры смогли предложить народу лишь очередную пачку шумовых «мероприятий» – концертов, конкурсов и торжественных заседаний. В число особых достижений национальной культуры за отчётный год, согласно версии БелТА⁴, попали: съёмки мультфильма по сценарию председателя Белтелерадиокомпании Геннадия Давыдько, обсуждение подготовки сериала о советском дипломате Андрее Громыко и... выездные концерты в Москве.

Кризис культуры борьбы очистил место в топах массовых интересов для текстов нового качества – как бы проблемных, но не резких. Беларускасьць *light* перешла в очередную стадию: от активной штамповки пейзажного бульбашизма к производству национализма комнатной температуры. Игрушечный фолк (группа *NAVI*), картонное инди-кино («Парти-зан фильм» Андрея Курейчика), софт-беллетристика на грани японской манги и «Унесённых ветром» (*Возера радасці* Виктора Мартиновича), коллективные бдения «Мова Нанова» органично ложатся в общую матрицу тихой жизни в рамках дозволенного.

Самый внятный противник здесь – неправильный телевизор: руководитель «Мова Нанова» Глеб Лабаденко устроил резонансный скандал из-за показа на заправке российского канала. Самый резкий шаг – официальный запрос по этому поводу в вышестоящие инстанции. Самое смелое экранное обличение – рассказ о продажном директоре мелкого производства (Сергей Красовский, фильм-победитель *Bulbamovie-2016* «Души мёртвые»). Лучший саундтрек – мягкие акустические распевы (*NAVI*). Одна на всех беларуская киномечта – срубить денег по быстрому

³ “Раман Жыгараў з *Akute* не стаў творчым работнікам.” *Euroradio.fm*. 24 Jun. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <<http://euroradio.fm/raman-zhygarau-z-akute-ne-stau-tvorchym-rabotnikam>>.

⁴ «Топ-10 инициатив Года культуры.» *БелТА*. 25 Dec. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <<http://www.belta.by/culture/view/top-10-initsiativ-goda-kultury-225414-2016/>>.

(А. Курейчик). Лучшая книжная героиня — меланхоличная *little girl blue*, вечная заложница чужих раскладов (В. Мартинович). «Новые тихие» с их осторожным полётом ниже радаров по сути тиражируют и умножают стагнационную *тутэйшасць*.

Налицо новая генерация трендсеттеров, куда входят столь разные персонажи, как бэнд *NAVI*, Виктор Мартинович, Андрей Курейчик, Глеб Лабаденко, лидер «Артсядзібы» Павел Белоус, кураторка беларуско-бразильского фестиваля *VULICA BRASIL* Мила Котка и новый культурный герой, задумчивый дауншифтер Андрусь Горват. Их объединяет общий статус внесистемных активистов постпротестного формата. Опыты вирусных трансформаций системы, мягкого редизайна «тутэйшага» ментального ландшафта.

Такие практики (развивая термин А. Курейчика «партизан фильм») можно обозначить как партизанинг — тактические альянсы для разблокировки культурного процесса изнутри стагнационного строя. Вынужденный взаимный шаг навстречу, неспособный принести решающее преимущество ни одной из сторон.

Реальный ресурс партизаннинга — новые герои: слабая власть и слабая альтернатива. Первые хотят меняться, особо не меняясь. Вторые готовы менять, особо не меняя. Новая культурная ситуация по сути девальвирует политическую конфронтацию и снимает с повестки дня смену матрицы. Как и саму идею победы в идейном противостоянии.

Жизнь других: миксы и отклонения

Ситуация затянувшейся культурной стагнации превращает обе стороны прежнего идейного противостояния в единую массовку глобального спектакля. И делает возможными странные альянсы, периодически совмещая слабо совместимое. Яростный поп-партизан и критик режима Сергей Михалок официально обратился к местным властям за разрешением выступить в стране. Альтернативный музыкант и радиоведущий Александр Помидоров пошёл работать в

беларуский филиал российского пропутинского ресурса *SPUTNIK*. (Авто)биографический нон-фикшн Саши Романовой *Марцев* показал одного из героев независимой культуры 1990-х, бизнесмена и издателя Петра Марцева наивным политическим стратегом, пытавшимся сотрудничать то с авторитарной властью, то с восточным соседом.

Юбилейный показ золотого «Народного альбома» в беластоцком оперном театре превратил коллекцию лирико-драматичных зонгов в разухабистое костюмированное кабаре. Так увидела материал принимающая польская сторона.⁵ А заявленный как независимый кинопроект «Парти-зан фильм» продемонстрировал весь букет «национальных» штампов официальной культуры: упоение декоративным пейзажем, БРСМ-овский задор, пляски с вышиванками, агрессивный продукт-плейсмент водки «Сябры» и одержимость войной с показушными батальными упражнениями на «Линии Сталина».

Наметившаяся в течение года трансформация «мягкой беларусизации» в перманентный застой актуализировала прежние форматы культурного диссидентства — от уже обозначившегося в прошлом году тренда «партизан-рок» (*BRUTTO*, Лявон Вольский, *Dzeczyuki*) до интеллигентских посиделок разговорного жанра (интеллектуальный клуб Светланы Алексиевич) и прямых интервенций в чужие тексты (работа с провластным стрит-артом). Точный знак времени — колючая проволока, вписанная дерзким анонимом в официально одобренное граффити про российско-беларускую дружбу: не можешь убрать — поправь месседж. Заставь противника работать на себя. Присвой интервенцию.⁶

Снова работает язык метафор и аллюзий. Киевский беларус-экспат Сергей Прилуцкий выпустил книжку *Патрытызм для чайнікаў* — (как бы) переводы (как бы) северо-корейского автора Ким Чжун Хо. Лучшая песня нового

⁵ Жбанков, Максим. «Юзик-опера. “Народны альбом” в Беластоке.» *Наше мнение*. 09 Sep. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <<http://nmnby.eu/news/analytics/6148.html>>.

⁶ “На графіці з “маскоўскай дзяўчынкай” дамалявалі калючы дрот.” *Радыё Свабода*. 24 Sep. 2016. Web. 04 Apr. 2017. <<http://www.svaboda.org/a/damalavali-grafici/28071486.html>>.

альбома Лявона Вольского «Псіхасаматыка» — нервный зонг «Жорны»: “Круцяцца жорны, мір і спакой. Трушчыцца зерне і будзе мукой”. Семейный инди-поп-проект артистов минских театров *Zui* записал трек с ироничным рефреном «Танцуем для Кейджиби».

Отсутствие реальных стимулов для апгрейда культурной вертикали стимулирует расширение низового поля творческого действия. Сергей Пукст, продолжив игры с уличным постшансоном, записал под новой маркой *True Litwin Beat* альбом «Ненужная правда о белорусах» — обойму пластиковых песенок со злыми и точными текстами. Эффектную точку в истории с «Годом культуры» поставил радикальный артист Руслан Вашкевич, пригласив минскую публику на выездной арт-банкет посреди столичной мусорной свалки.⁷

Литератор и блогер Владимир Садовский выпустил первый белорусский зомби-хоррор «1813» — про борьбу Михала Клеофаса Агинского с живыми мёртвыми солдатами Наполеона. Книгу Садовского издавали через активно заработавший в 2016 году краудфандинг — народное финансирование культурных проектов, сделавшее возможным также последний альбом Вольского, дебютную книжку Горвата, сборник рок-каверов от «Старога Ольсы» и того же «Марцева».

Встреча промышленных пустот и продвинутых активистов привела к настоящему взрыву креативных пространств: только в Минске к привычным «ЦЭХу» и IMAGURU добавились «Корпус», «Верх», «Сталоўка XYZ» плюс ряд проектов помельче. Естественным следствием создания новой среды стали внутренние конфликты, столкновение интересов и борьба за влияние — что, пожалуй, впервые за годы независимости позволило говорить о запуске конкурентных механизмов культурной работы (чего не наблюдалось прежде как в официальной, так и в альтернативной культурной среде).

⁷ Бубич, Ольга. «Выживут только шуты. Куда уходит наш “год культуры”». *Белорусский журнал*. 30 Dec. 2016. Web. 04 apr. 2017. <<http://journalby.com/news/vyzhivut-tolko-shuty-kuda-uhodit-nash-god-kultury-854>>.

Наряду с державным кинофестивалем «Лістапад», беларуско-польским *Bulbamovie* и радикальным *Cinema Perpetuum Mobile* в 2016-м состоялись дебютные *KinoSmena* и персональный проект кинорежиссёра Ивана Маслюкова «Фестиваль имени Тотошки» — с пропиской в столице и серией фестивальных показов в регионах.

Очередным элементом новой топографии явился ряд заметных культурных «побегов»: арт-зона из беларуско-литовского пограничья Каптаруны, литературные записки Альгерда Бахаревича *Бэзавы і чорны. Парыж праз акулары беларускай літаратуры*, выездной коллективный кинопроект Андрея Кудиненко «Хронотопь», серия региональных арт-проектов Руслана Вашкевича и сетевые зарисовки Андруся Горвата. Фактически происходит децентровка культурного процесса, его целенаправленное очищение от столичной минской ауры. Спонтанные опыты команды Кудиненко, поэтичная авторская аналитика Бахаревича, арт-интервенции Вашкевича, самоуглубленный и тонкий лиризм Горвата сходны в главном: они дают шанс сбиться с привычных дорог и ощутить вкус непарадной и некнижной национальной идентичности.

Заключение

Динамика культурной ситуации 2016 в целом соответствовала обозначенным нами в предыдущих обзорах тенденциям.

Государство продолжает рассматривать культуру в качестве объекта контроля и управления, предпочитая вкладываться не в креативные новации, а в очередные своды инструкций и циркуляров. Резкое снижение уровня жизни и доходов населения в комплексе с общей идейно-стилистической растерянностью и оттоком из государственного сектора наиболее продуктивных персонажей позволяют отметить как конфликт дотационного культурпроизводства с реальными потребностями гипотетического потребителя, так и невозможность его разрешения в рамках наличной культурной политики. Сервильный культурный порядок значит всё меньше — но то же самое происходит

и с альтернативной культурой, всё чаще использующей приёмы профанного массового развлечения.

Естественной формой авторского высказывания в шумовом стагнационном пространстве становятся коллажи и ремиксы — опыты партизанских интервенций в легитимное поле смыслов. Последнее превращает прежнюю «войну культур» в глобальный спектакль с облегчённым идейным посылом и ставкой на разовые эмоциональные эффекты.

Новые значимые сюжеты — уже не про свободу и мову. Реальное противостояние разворачивается не между культурой власти и культурой протеста, а между *двумя* формами национальной самоидентификации — комиксово-вышиваночной (неявно легитимирующей социально-политический *status quo*) и проблемно-нонконформистской (конструирующей новые смысловые матрицы).

Осторожный запуск механизмов конкуренции и самофинансирования делает негосударственный культуркреатив более ярким и динамичным. Прежний андеграунд постепенно становится рыночным предложением. Но именно это в наших условиях лишает его цельности и осмысленности.

Идёт первоначальное накопление символического капитала постполитической культуры — что неизбежно означает внимание к низовым диалектам и профанным приёмам, активное захламление культурной среды, размен глобальных мифологий на частные эффекты и хаотичное оформление новых креативных сообществ.

СПОРТ: ХУДШИЙ ОЛИМПИЙСКИЙ ГОД

Борис Тасман

Резюме

Выступление на Олимпийских играх 2016 в Рио-де-Жанейро явилось лакмусовой бумажкой работы всей спортивной отрасли Беларуси: накопившиеся годами негативные тенденции обернулись худшим выступлением национальной сборной в суверенной истории страны. Допинговые проблемы сократили численность белорусской олимпийской делегации до рекордного минимума и ослабили её. Кроме того, аннулированы *семь* наград Олимпийских игр 2008 и 2012 годов.

Небрежная работа с резервом привела к тому, что состав олимпийской сборной оказался рекордно «пожилым». Скрытая в недрах отрасли криминализация проявилась в судебных процессах национального масштаба.

Тенденции:

- понижение уровня компетенции спортивных руководителей высшего и среднего звена и, как следствие, множественные управленческие просчёты;
- «старение» национальной сборной, слабая работа с резервом;
- деградация видов спорта, некогда бывших ведущими;
- коррупция на всех уровнях.

Олимпийское отступление

На главном спортивном форуме *четырёхлетия* — Олимпийских играх в Рио-де-Жанейро — команда Беларуси завоевала 9 наград — 1 золотую, 4 серебряные и 4 бронзовые — и в медальном зачёте обосновалась на 40-й позиции (табл. 1). Так низко национальная олимпийская дружина на летних Играх ранее не располагалась. Медальный объём — наихудший в истории суверенной Беларуси (табл. 2).

Почти *три* месяца спустя президент Беларуси и НОК Александр Лукашенко дал довольно резкую оценку выступлению белорусской сборной: «Мы все наблюдали экзамен наших спортсменов на Олимпиаде в Рио. И я смотрю на болтовню эту со стороны наших чиновников от спорта... Они, может быть, и удовлетворены, но не мы с вами и

не народ... Вопрос в том, что в спорт вложены огромные средства... А где результат?»¹

Таблица 1. Медальный зачет XXXI Олимпийских игр

Место*	Страна	Золото	Серебро	Бронза	Всего
1 (1)	США	46	37	38	121
2 (4)	Великобритания	27	23	17	67
3 (2)	Китай	26	18	26	70
4 (3)	Россия	19	18	19	56
5 (5)	Германия	17	10	15	42
...					
21 (47)	Узбекистан	4	2	7	13
22 (18)	Казахстан	3	5	9	17
...					
31 (12)	Украина	2	5	4	11
...					
38 (32)	Грузия	2	1	4	7
39 (25)	Азербайджан	1	7	10	18
40 (22)	Беларусь	1	4	4	9

* Медальный зачёт выстроен по приоритету золотых медалей. В скобках указаны места олимпийских команд на Играх-2012.

Таблица 2. Медали Беларуси на летних олимпиадах

Год	Золото	Серебро	Бронза	Всего
1996	1	6	8	15
2000	3	3	11	17
2004	2	5	6	13
2008	3	4	7	14
2012	2	5	3	10
2016	1	4	4	9

Если, с точки зрения белорусского руководства, уступить представителям США, КНР и стран Европы не зазорно, то оказаться позади некоторых стран бывшего СССР – иное дело. Ранее белорусов опережали, как правило, только россияне и украинцы. В Лондоне-2012 вслед за ними пристроилась команда Казахстана. Теперь картина совершенно иная: белорусскую сборную обошли ещё и

¹ «Лукашенко требует улучшить кадровую ситуацию в социальной сфере.» *БелТА*. 11 Oct. 2016. Web. 28 Feb. 2017. <<http://www.belta.by/president/view/lukashenko-trebuets-uluchshit-kadrovuju-situatsiju-v-sotsialnoj-sfere-214109-2016/>>.

Узбекистан, Грузия и Азербайджан. В этом условном соревновании Беларусь оказалась на далёком *седьмом* месте.

Известно, что свои 18 наград Азербайджан завоевал во многом за счёт активной натурализации атлетов из других стран. Однако нельзя игнорировать серьёзный прогресс узбеков (13 наград) и казахов (17), которые не распыляют силы и средства по всей олимпийской программе, а делают упор на единоборства: бокс, вольную и греко-римскую борьбу, дзюдо. Итог поразителен. На ринге, например, боксёры Узбекистана обошли кубинцев и стали мировыми лидерами.

Факторы спада

В Бразилии олимпийская сборная Беларуси оказалась самой малочисленной за всю суверенную историю страны: 124 атлета. Даже если добавить к ним семерых байдарочников и каноистов, произвольно отстранённых от олимпиады решением ICF, получится 131 чел. Тогда как в Лондоне-2012 выступали 168, в Пекине-2008 — 181 представитель Беларуси. До Рио самыми малочисленными командами Беларусь располагала в 1996 (144 чел.) и 2000 году (134 чел.). Таким образом, за *восемь лет* страна потеряла полсотни олимпийцев — такое сокращение не может быть случайным. Выделим главные факторы торможения.

1. Ужесточение допинг-контроля. Как итог — дисквалификация или отстранение метателей молота Оксаны Меньковой и Павла Кривицкого, бегунов Натальи Корейво и Аниса Ананенко, прыгуньи в длину Анастасии Мирончик-Ивановой, толкателей ядра Надежды Остапчук, Павла Лыжина, Андрея и Натальи Михневичей, ходока Анны Драбени, тяжелоатлетки Марины Шкерманковой и др. Все они — участники олимпийских игр и чемпионатов мира, спортсмены высокой квалификации. В общей сложности — минус *два десятка* олимпийцев. Но допинг-контроль затормозил движение и менее именитых, которые не сумели перестроиться на новые методики подготовки.

Отметим, что начиная с 2004 года МОК хранит допинг-пробы медалистов Олимпийских игр в течение *восьми лет*

с тем, чтобы на исходе этого срока перепроверить их с помощью новых антидопинговых технологий. В частности, повторно анализировались более *полутора тысяч* проб Пекина-2008 и Лондона-2012 по *шестнадцати* видам спорта, взятых у представителей 89 стран. Более *ста* тестов оказались положительными на допинг. По итогам перепроверок потери Беларуси в Пекине-2008 составили 5 медалей (1 золотая, 2 серебряные, 2 бронзовые), в Лондоне-2012 – 2 бронзовые медали.²

2. Слабая работа с резервом. Классический пример – спортивная гимнастика, в которой белорусы бесперебойно поднимались на олимпийские пьедесталы с 1960 по 1996 годы. В Рио же нашу страну представляли американка Кайли Диксон и экс-россиянин Андрей Лиховицкий. Сходная картина в фехтовании: белорусские мушкетёры доминировали на Играх с 1960 по 1988 годы. В Бразилии фехтовал лишь Александр Буйкевич. В вольной борьбе сейчас безраздельно доминируют богатыри с Северного Кавказа: в Рио выступали Асадулла Лачинов, Омаргаджи Магомедов и Ибрагим Саидов, причём последний выиграл бронзу.

Во многих видах спорта за неимением достойных резервистов и ввиду отсутствия должной конкуренции пробелы закрывали ветераны. В итоге в Рио выступала самая возрастная олимпийская команда Беларуси, в которой 41 атлет из 124 (*треть* состава) – 30 лет и старше. Ветеранов за 35 лет – ещё 13 человек. Новые имена, конечно, тоже прозвучали: единственный олимпийский чемпион батурист Влад Гончаров (20 лет), серебряные медалистки борец Мария Мамошук (23 года) и тяжелоатлетка Дарья Наумова (21 год). Но этих имён очень мало.

Негативная тенденция, в соответствии с которой уменьшается число олимпийцев и олимпийских призов (124 участника и 9 наград – антирекорды суверенного периода), в Беларуси будет нарастать, если в подготовке резерва не произойдёт качественных сдвигов.

² «Пробы – плюс, медали – минус. Беларусь лишают наград ОИ за допинг.» *Naviny.by*. 27 Oct. 2016. Web. 28 Feb. 2017. <<http://naviny.by/article/20161027/1477576909-proby-plyus-medali-minus-belaruslishayut-nagrad-oi-za-doping>>.

3. Управленческие просчёты проявились в кадровой политике, использовании финансовых потоков и организации предолимпийской подготовки. В частности, за *девять* месяцев до Игр руководство лёгкой атлетики сформировало группу «А» (20 спортсменов), которая получила приоритетное финансирование, и группу «Б» (31 чел.), состоящую в основном из «подающих надежды». Из «А» в Рио отобраны 13, из «Б» – всего 11 спортсменов. Ещё дюжина спортсменов, выполнившая олимпийские нормативы, не входила ни в «А», ни в «Б». Единственную же медаль завоевал 40-летний Иван Тихон, который готовился вне сборной. Сходная ситуация – в сборной по плаванию, где светлое исключение – 30-летняя Александра Герасименя (бронза).

4. Форс-мажорные обстоятельства. Шестнадцатого июля в НОК Беларуси из Международной федерации гребли на байдарках и каноэ ICF пришло уведомление о дисквалификации сроком на *один год* белорусской мужской команды за множественные нарушения антидопингового кодекса.³ Спустя *два* дня в Спортивный арбитражный суд (CAS) ушёл иск белорусского НОК, в котором обжаловалось решение ICF. Но Арбитражный суд был завален делами россиян, и квартет олимпийских чемпионов – Роман Петрушенко и Вадим Махнев (призёры *трёх* олимпиад), Александр и Андрей Богдановичи (призёры *двух* олимпиад) – плюс чемпионы мира и Европы Артём Козырь, Олег Юренин, а также Виталий Белько были отстранены от участия в олимпийских играх. Иск НОК рассматривался лишь 7 ноября 2016 года, а оправдательный вердикт прозвучал через 77 дней – 23 января 2017 года.

Эта история – свидетельство коррупционных процессов в ICF. Лицензии белорусов в *пяти* видах программы распределили в пользу спортсменов Германии, Испании, Италии и Бразилии. Более *десяти* лет белорусская гребная эскадра входила в число лучших в мире, при этом ни один

³ См. подробнее: «*Le Monde*: В 17 пробах белорусских гребцов обнаружен мельдоний. Минспорта опровергает.» *TUT.by*. 26 May 2016. Web. 28 Feb. 2017. <<https://sport.tut.by/news/canoeing/498055.html>>.

гребец не был уличён в использовании запрещённых препаратов. Решение о дисквалификации мужской звёздной семёрки явилось безосновательным и, вероятно, сфабрикованным по заказу конкурентов.

Метастазы криминала

В 2016 году центр криминализации белорусского спорта переместился в футбольную сферу. Директора департамента судейства и инспектирования Белорусской федерации футбола (БФФ) 52-летнего Андрея Жукова уличили в *шестикратном* получении взяток за назначения арбитров на судейство матчей чемпионата страны. Общая сумма взяток невелика — USD 650. Можно предположить, что это лишь верхушка айсберга. Суд Центрального района Минска приговорил А. Жукова к 5 годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии усиленного режима и конфискацией имущества. БФФ объявила Жукова персональной нон-грата пожизненно.

Взяткодатели — арбитры Андрей Сорока, Андрей Диваков, Олег Мурашкевич и Вадим Панченко — от уголовной ответственности освобождены, так как добровольно заявили о содеянном. А главный тренер клуба «Сморгонь», выступающего в *первой лиге* чемпионата Беларуси, в прошлом форвард сборной Беларуси Николай Рындюк сел на скамью подсудимых. Силовики задержали его сразу после дачи взятки А. Жукову в размере в EUR 100.

Главное управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией вскрыло факты договорных матчей чемпионата Беларуси по футболу с участием клубов *высшей и первой лиг*. Фигурантами дела стали 20 человек. Организаторы этих матчей — бывшие спортсмены, белорусские криминальные авторитеты, имевшие связи с украинскими заказчиками. Они получали деньги от заказчиков, делали ставки в букмекерских конторах и подкупали игроков и тренеров. Размеры ставок на матчи *высшей лиги* — USD 10–18 тыс., первой лиги — USD 1–4 тыс. Дисциплинарный комитет БФФ наложил на клубы, замешанные в договорных поединках, дисциплинарные санкции:

«Ислочь» (высшая лига) начнёт чемпионат Беларуси-2017 с пассивом в 7 очков, столичный «Луч» (первая лига) — с пассивом в 10 очков, «Ошмяны» (вторая лига) — с минусом в 5 очков.

Бывший гендиректор баскетбольного клуба «Цмокі-Минск» Константин Шереверя за хищение денежных средств приговорён к 5.5 года лишения свободы с конфискацией имущества. В пользу клуба он должен выплатить около USD 180 тыс.

Бывший гендиректор ЗАО «Хоккейный клуб “Динамо-Минск”» Максим Субботкин получил 5 лет колонии усиленного режима с конфискацией имущества, хотя и возместил клубу материальный ущерб. Бывший генеральный менеджер этого клуба, известный в прошлом журналист и редактор Владимир Бережков был освобождён после уплаты ущерба и *восьмимесячного* пребывания в следственном изоляторе.

Заключение

Негативные тенденции в спортивной отрасли накапливались в течение многих лет, но прежде их удавалось микшировать благодаря профессионалам, воспитанным ещё советской спортивной школой, и за счёт ввоза легионеров из России и Украины. В настоящее время «рождённые в СССР» перешагнули 40-летний рубеж, а «соседи» начали рачительнее относиться к своим человеческим ресурсам. И всё же из *девяти* олимпийских наград *две* принадлежат борцам, прибывшим в Беларусь с Северного Кавказа.

Группа резерва в большинстве видов спорта нацелена на получение сиюминутных результатов, а не на достижения в большом спорте. Локальные успехи юношей и juniоров преподносятся как национальные триумфы, их авторов чествуют на самом высоком уровне. Как правило, такие спортсмены теряются на пути в большой спорт.

Финансирование национальных команд остаётся избыточным, а их количество чрезмерно велико — более *сорока пяти*. Через эти команды происходит обналичивание бюджетных средств, в том числе валютных, и их распыление.

Криминализация игровых видов спорта опосредованно отражается на выступлениях национальных команд. Сборная Беларуси по футболу провально стартовала в отборочном цикле чемпионата мира 2018, её главный тренер Александр Хацкевич отправлен в отставку. Сборная по хоккею с трудом сохранила место в элитном дивизионе чемпионата мира и проиграла предолимпийский отборочный турнир в Минске команде Словении.

Для изменения ситуации необходимо пересмотреть концепцию развития отрасли, сместив инвестиционные и кадровые потоки в направлении группы резерва, обновить материальную базу и обеспечить реальный допинг-контроль не только для спортсменов, но и для их персонала.

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ: ОЩУЩЕНИЕ НЕСТАБИЛЬНОСТИ УСИЛИВАЕТСЯ

Олег Манаев

Резюме

В 2016 году ощущение нестабильности в Беларуси усилилось. Это затронуло миллионы людей и почти все сферы общественной жизни – экономику, социальную структуру, внутреннюю и внешнюю политику. Самые важные политические акции, проведённые как властями, так и оппозицией, включая Всебелорусское народное собрание и Национальный конгресс, а также парламентские выборы, в общественном мнении так и не стали механизмом, компенсирующим ощущение нестабильности. Возможно, поэтому главной стратегией властей явилось стремление корректировать не столько свою политику, сколько само общественное мнение, причём осуществлялось это в форме борьбы с теми, кто общественное мнение выражает. В эту борьбу оказались вовлечены не только традиционные участники – власть и оппозиция, но и гражданское общество, которое также оказалось расколотым.

Тенденции:

- экономическое самочувствие остаётся нестабильным;
- отношение к государственной власти становится более критическим;
- желание перемен постепенно возрастает;
- геополитические ориентации по-прежнему переменчивы, но всё заметнее признаки изоляционизма;
- борьба за общественное мнение обостряется.

Главная характеристика экономического самочувствия — нестабильность

Как отмечалось в *Белорусском ежегоднике 2016*¹, после кризиса 2011 года реальные располагаемые доходы белорусов росли довольно интенсивными темпами: только за 2013 год рост составил 17.2%. Однако 2014-й явился

¹ См.: Дракохруст, Юрий. «Общественное мнение: возвращение в реальность.» *Белорусский ежегодник 2016*. Vilnius: Логвінаў, 2016: 226. Print.

началом «тощих годов» и характеризовался практически нулевым ростом доходов. В 2015 году наблюдалось падение реальных доходов на 5.4%, реальной зарплаты — на 3.8%, в 2016 — на 7.3 и 4.0% соответственно. При этом если нулевой рост доходов 2014 года незначительно повлиял на оценки белорусами своего материального положения и на их ожидания, то падение в 2015–2016 годах повлияло, и весьма заметно.²

В июне 2016 года (последний опрос НИСЭПИ) на улучшение материального положения указали только 7.6% опрошенных, на его неизменность — 44.2%, ухудшение — 46.1% (ещё в марте 2014 года соответствующие значения составили 10.1, 63.3 и 25.2%). Средний размер доходов (включая зарплаты, пенсии, пособия и др. приработки), который приходился на одного члена семьи в предшествующем опросу месяце, составил USD 170 (в июне 2015 — USD 240).

Более 80.0% опрошенных отметили, что белорусская экономика находится в кризисе (в марте 2014 — 54.6%), причём только 27.8% согласны с тем, что причины кризиса внешние, а 45.7% указали внутренние причины. Наиболее острыми проблемами, стоящими перед страной и её гражданами, 73.2% назвали рост цен, почти 55.0% — безработицу, более 52.0% — обнищание населения, 47.6% — спад производства. По мнению большинства респондентов, во всех соседних странах, за исключением воюющей Украины, уровень жизни выше, чем в Беларуси.

Оценивая указ президента о повышении пенсионного возраста, только 19.0% опрошенных согласились с тем, что его следовало повысить, «чтобы увеличить пенсии»; 70.5% считают, что повышать пенсионный возраст не следует, «поскольку многие не доживут до пенсии». С утверждением А. Лукашенко о том, что «твёрдое большинство нашего населения согласно с повышением пенсионного возраста», согласились 15.1%, а не согласились почти 59.0% опрошен-

² Здесь и далее приводятся данные ежеквартальных опросов *Независимого института социально-экономических и политических исследований*; см. <www.iiseps.org>.

ных. С его заявлением о том, что «Беларусь в нынешней тревожной обстановке по праву считается уголком стабильности», согласилась только *треть* респондентов, тогда как 53.4% сочли, что «наша стабильность скорее застой, когда страна перестала развиваться».

Неудивительно, что мнение белорусов о том, как в целом развивается положение вещей в стране, ухудшается на глазах: если в марте 2014 года 40.2% отметили «в правильном направлении», 46.2% — «в неправильном», то в июне 2016 года — 29.1 vs 57.0%. Невысоким оказался и оптимизм белорусов: около 20.0% ожидали, что социально-экономическая ситуация в Беларуси в ближайшие годы улучшится, а 36.3% — ухудшится (в марте 2014 года — 24.0 vs 26.1%).

Отношение к государственной власти становится более критическим

В 2016 году количество недоверяющих основным государственным институтам превышало количество доверяющих. Как и в 2011 году, в текущем экономическом кризисе белорусы больше всего винили президента: в июне его называли главным виновником кризиса 42.3%, правительство — 35.6%, парламент — 12.8% опрошенных. Только *четверть* респондентов согласились с тем, что «А. Лукашенко сможет добиться успеха в борьбе с коррупцией, проведя решительную чистку рядов чиновников высшего ранга и ужесточив наказания за подобные преступления»; столько же сочли, что «ему вряд ли удастся добиться существенных успехов, потому что коррупция в Беларуси неискоренима», а более 45.0% — что «он сам зависит от коррумпированных чиновников» или даже «тем или иным образом заинтересован в ней».

Неудовлетворённость деятельностью белорусских властей касается не только социально-экономической сферы. Так, накануне 30-летия со дня Чернобыльской катастрофы только 18.9% респондентов были полностью удовлетворены тем, как белорусские власти решают проблемы устранения её последствий, а более 70.0% не удовлетворены или удовлетворены частично. Нередко неудовлетворённость,

чувство социальной несправедливости переходят в обиду: почти *четверть* опрошенных отметили, что за последние *три* года представители органов власти их обижали. Только 22.5% указали, что «милиция справляется со своими обязанностями по охране общественного правопорядка, защите прав и законных интересов граждан хорошо», 47.7% — «удовлетворительно», 24.1% — «плохо».

В частности, отвечая на вопрос: «Подвергались ли вы (или ваши знакомые) когда-либо незаконным действиям со стороны сотрудников милиции?», — 16.4% опрошенных пожаловались на недостаточный профессионализм сотрудников милиции, 12.2% — на необоснованное задержание, 10.6% — на нежелание реагировать на жалобу, отказ принять заявление, 5.9% — на необоснованное или чрезмерное применение силы. По мнению 34.0% респондентов, «добиться справедливых решений в условиях нынешней белорусской судебной системы почти невозможно».

Белорусы всё критичнее воспринимают изменения социальной структуры общества, происходящие под воздействием государственной политики, когда роль представителей власти постоянно повышается, а культурной/научной элиты и простого народа снижается. Если *десять лет* назад 37.0% считали, что Александр Лукашенко прежде всего опирается на президентскую «вертикаль», то в июне 2016 года таковых уже было 54.4%, на государственных чиновников — соотв. 20.5 и 32.1%, культурную и научную элиту — 8.3 и 4.4%, пенсионеров — 41.4 и 21.8%, жителей села — 30.2 и 11.5%, простых людей — 34.2 и 8.2%.

В отношении государства 29.5% опрошенных указали, что «это моё государство, оно защищает мои интересы», 47.1% — «это лишь отчасти моё государство, оно недостаточно защищает интересы таких, как я», 15.2% — «это не моё государство, оно не защищает мои интересы, и я не доверяю ему». С сентября 2009 года количество тех, кто согласен с утверждением: «То, что в руках А. Лукашенко сосредоточена практически вся власть в стране, идёт на благо Беларуси», — уменьшилось с 44.4 до 31.3%, а количество тех, кто считает, что это «не даёт стране ничего хорошего», увеличилось с 36.0 до 55.5%.

В 2006 года среднее значение электорального рейтинга А. Лукашенко составило 55.6%, в первом полугодии 2016 года — 28.4%, то есть наблюдается практически двукратное снижение. «Батька» — как его называли простые люди, «белорусский Робин Гуд» — как называли его многие эксперты в 1990-х годах, «народный президент» — как он до сих пор любит себя называть, в глазах миллионов белорусов превратился в главу государственной бюрократии. В итоге, как показал опрос, проведённый в то же время центром «САТИО», почти *две трети* респондентов считают, что их личный выбор и поведение не влияют на что-либо в Беларуси, поскольку здесь «всё решает государство»³.

Желание перемен постепенно растёт

Если *десять* лет назад для 53.4% опрошенных важным являлось сохранение существующего положения, а для 37.8% — его изменение, то в июне 2016 года соотношение изменилось: 25.2 vs 65.5%. Наиболее реалистичным и желательным вариантом перемен для большинства белорусов остаются выборы и референдумы, хотя их привлекательность постепенно снижается (в 2014 году их называли 50.1 и 29.4%, в 2016 — 44.1 и 26.2% соотв.), а уличных протестов вновь повышается (8.0 и 14.7% соответственно).

Растущее разочарование в политике как властей, так и оппозиции заметно и в том, как люди оценили важнейшие политические мероприятия обеих сторон в *первом* полугодии 2016 года — Всебелорусское народное собрание в июне и Конгресс демократических сил/Национальный конгресс в мае. Так, только 28.0% опрошенных согласились с тем, что всебелорусские народные собрания «являются высшей формой народовластия», почти половина сочла, что «это “спектакль”, который власть разыгрывает перед обществом». Только 28.2% согласились с тем, что конгрессы демократических сил «являются высшей формой

³ «“Всё решает государство”. Белорусы проявляют фатализм и апатию.» *Naviny.by*. 26 Feb. 2017. Web. 06 Mar. 2017. <<http://naviny.by/article/20170226/1488086880-vsyo-reshaet-gosudarstvo-belorusy-proyavlyayut-fatalizm-i-apatiju>>.

выражения несогласия народа с политикой властей», и почти 45.0% сочли, что «это “спектакль”, который оппозиция разыгрывает перед обществом».

В целом потенциал протеста остаётся по-прежнему невысоким. В 2016 году среднее значение рейтинга оппозиционных политических партий составило 15.3%, а рейтинги самых известных оппозиционных лидеров оставались несоизмеримыми с рейтингом президента. Если бы в июне 2016-го состоялись выборы президента Беларуси, за Т. Короткевич проголосовали бы 5.1%, за Н. Статкевича — 4.5%, за В. Некляева и А. Милинкевича — по 3.1%, за каждого из остальных — меньше ошибки выборки.

К сожалению, независимая социология не смогла представить общественности данные опросов по результатам парламентских выборов 11 сентября 2016 года. Однако, основываясь на прежних пред- и поствыборных опросах НИСЭПИ, можно предположить, что общественное мнение реагировало на эти выборы примерно так же, как и раньше.

Так, ожидаемая явка должна была составить не менее 60.0% (на выборах в 2008 и 2012 годах голосовало *две трети* избирателей). За иногo/независимого кандидата, вероятно, проголосовало бы меньше избирателей, чем за кандидата-сторонника А. Лукашенко, но больше, чем за кандидата-противника.

Большая часть избирателей посчитали эти выборы свободными и справедливыми, но не менее *двух миллионов* с этим не согласились. Хотя в новый парламент вошли *два* представителя демократических сил (по мнению большинства экспертов, попавших туда по воле властей, а не избирателей), вряд ли это следует расценивать как знак скорых политических изменений. И не только потому, что роль парламента в белорусской политической системе сведена к минимуму, но и потому, что массовое сознание белорусов в большей части всё ещё патриархально-патерналистское: почти *две трети* опрошенных сочли, что «правительство отвечает за благополучие своих граждан и оно обязано помогать людям, когда они в беде», и только 29.5% — что «люди сами отвечают за своё благополучие и они обязаны сами решать свои проблемы».

На «качелях» геополитических ориентаций

Большинство отечественных и зарубежных экспертов, говоря о Беларуси, используют не столько популярный некогда образ «моста» между Россией и Евросоюзом, сколько более подходящий образ «геополитических качелей» (а некоторые и вовсе говорят о «полёте на одном крыле»). По данным опросов НИСЭПИ, в 2016 году среднее количество тех, кто на гипотетическом референдуме о вступлении в Европейский Союз проголосовал бы «за», равнялось 25.4%, «против» — 52.1% (в сентябре 2008 — 26.7 vs 51.9%, а в марте 2011 — 48.6 vs 30.5%). Тех, кто на гипотетическом референдуме об объединении Беларуси и России проголосовал бы «за» — 27.0%, «против» — 52.2% (в декабре 2008 — 35.7 vs 38.8%, а в декабре 2012 — 23.9 vs 58.4%).

Однако эта изоляционистская ориентация изменяется, если ставится вопрос о выборе «или-или». В таком случае «за» объединение с Российской Федерацией высказываются 45.0%, а за вступление в Евросоюз — 32.6% (в декабре 2008 — 46.0 и 30.1% соотв., а в декабре 2012 — 37.7 и 43.3%). Очевидно также, что геополитические ориентации белорусов существенно изменяются в зависимости от внутри- и внешнеполитической ситуации.

В то же время эти изменения не следует переоценивать: большинство белорусов всё ещё характеризуются глубокой культурно-психологической близостью к России, а не к Европе. Так, в марте 2016 года 73.9% респондентов считали себя более близкими к русским, 25.8% — к европейцам; 65.8% согласились с тем, что «русские и украинцы — это *три* ветви одного народа», а 28.6% — что «это разные народы» (почти такое же соотношение зафиксировано и *десять лет* назад). Похожая картина подтверждается и данными опроса Белорусской аналитической мастерской, проведённого в декабре 2016 года: 64.9% респондентов хотели бы видеть свою страну в союзе с Россией, 19.1% — в Евросоюзе.⁴

⁴ «Опрос: 65% белорусов за союз с Россией, 19% — за вступление в Евросоюз.» *TUT.by*. 21 Feb. 2017. Web. 05 Mar. 2017. <<https://news.tut.by/economics/532361.html>>.

Украинско-российский конфликт остаётся в фокусе внимания белорусского общества, хотя его влияние постепенно ослабевает. С одной стороны, большинство белорусов разделяют российскую интерпретацию этого конфликта. Так, в марте 2016 года присоединение Крыма к России оценивали как «возвращение русских земель, восстановление исторической справедливости» 57.4% опрошенных, как «империалистический захват, оккупацию» – 27.1%. Согласны с мнением, что между Россией и Украиной идёт война, – 43.7%, с тем, что там идёт гражданская война, – 75.0%.

Более 51.0% сочли, что невыполнение Минских соглашений об урегулировании конфликта в Донбассе происходит по вине властей Украины, 23.6% – по вине Запада, 20.8% – по вине России, 17.9% – по вине властей ДНР/ЛНР. Виновными в том, что, как заявил российский премьер-министр Дмитрий Медведев, Россия и Запад «скатились во времена новой холодной войны», 44.6% опрошенных указали страны Запад, 12.8% – Россию, 30.4% – и Запад, и Россию.

С другой стороны, белорусов всё больше тревожит нарастающая напряжённость между Россией и Западом, и потому многие хотели бы от неё дистанцироваться. Так, 45.4% опасаются, что, «поскольку Беларусь является ближайшей союзницей России, противостояние России с Западом неизбежно затронет и Беларусь», не опасаются этого 30.4%, а 17.5% отнеслись безразлично. К возможному размещению в Беларуси российской военной авиабазы только 22.0% респондентов отнеслись положительно, 28.8% – безразлично, тогда как 42.9% – отрицательно.

Особенно ярко геополитические ориентации белорусов проявляются тогда, когда задаётся реальная или гипотетическая ситуация вооружённого конфликта. Так, в июне 2016 года ответы на вопрос: «В последнее время вокруг Беларуси происходит наращивание вооружённой мощи: Россия создаёт в западном регионе новые дивизии, а НАТО – размещает свои батальоны в Польше и странах Балтии. Одни люди в Беларуси поддерживают действия России, а другие – Запада/НАТО. А как к этому

относитесь вы?» — распределились следующим образом: 26.1% — «поддерживаю действия России: это защитит нас от возможной агрессии НАТО», 10.6% — «поддерживаю действия Запада/НАТО: это защитит нас от возможной агрессии России» и почти 58.0% — «не поддерживаю ни одну из сторон, поскольку Беларусь может быть втянута в военный конфликт».

На вопрос: «А если такой конфликт всё же произойдёт, на чью сторону вы встанете?» — *треть* респондентов ответили «на сторону России», 13.4% — «на сторону Запада», а 43.5% — «постараюсь не поддерживать ни одну из сторон». Причём, как показал анализ, молодёжь в наибольшей степени склонна находиться в стороне от конфликта и не поддерживать ни одну из сторон в геополитической конфронтации.

Доминирующее желание жить по принципу «моя хата с краю» проявилось и в отношении к вооружённому конфликту в Украине. На вопрос: «По официальным данным, сотни белорусских граждан участвуют в боевых действиях на востоке Украины: одни на стороне украинской армии, а другие на стороне участников вооружённых протестов. Белорусские власти относятся к этому отрицательно. Так, недавно белорусский боец “Правого сектора” был осуждён на 5 лет лишения свободы. А как к участию белорусских граждан в боевых действиях в Украине относитесь вы?» — 10.8% ответили «положительно, если на стороне украинской армии», 10.6% — «положительно, если на стороне участников вооружённых протестов», 71.0% — отрицательно.

Борьба за общественное мнение обостряется

В 2016 году резко обострилась борьба различных политических сил за само общественное мнение в Беларуси. Главным объектом этой борьбы стал НИСЭПИ, а главным нападающим — белорусские власти. Это вызвано скорее всего той самой внутренней и внешней нестабильностью положения страны, которую выявляли и демонстрировали *Urbi et Orbi* опросы института.

Так, в марте Белорусское государственное телеграфное агентство *БЕЛТА* и главная государственная газета *Советская Белоруссия* опубликовали статью, в которой руководители государственных исследовательских служб назвали НИСЭПИ «фантомом», а результаты его опросов «не соответствующими действительности», а также обвинили институт в «грубейшем нарушении законодательства», поскольку он проводит опросы без соответствующего разрешения государства. На следующий день этот текст был размещён на официальных сайтах многих районных администраций.⁵

В августе различные каналы Белорусского государственного телевидения показали «специальный репортаж “Примат НИСЭПИ”», обвиняющий институт в фальсификации опросов общественного мнения и апеллирующий к правоохранительным органам.⁶ На этот раз белорусские власти атаковали самую важную часть его научно-исследовательской структуры — национальную сеть интервьюеров. Руководитель сети был задержан и принужден к «признательным показаниям», «разоблачающим» социологические опросы НИСЭПИ. Десятки людей оказались под угрозой уголовного преследования. В результате сеть интервьюеров разрушена, и институт вынужден прекратить многолетние опросы общественного мнения.

Отличительной чертой этой агрессивной кампании от многих предыдущих явилось активное участие не только белорусских властей, но и разнообразных негосударственных структур, т. е. гражданского общества. Правда, совсем не того гражданского общества — разделяющего ценности демократии, правового государства и европейского пути

⁵ «Белорусские социологи называют НИСЭПИ фантомом, сотрудников которого на практике никто не видел.» *БелТА*. 30 Mar. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<http://www.belta.by/society/view/beloruskie-sotsiologi-nazyvajut-nisepi-fantomom-sotrudnikov-kotorogo-na-praktike-nikto-ne-videl-187588-2016/>>.

⁶ «Эксперты о НИСЭПИ: фабрика подлога.» *БелТА*. 01 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<http://www.belta.by/society/view/eksperty-o-nisepi-fabrika-podloga-203967-2016/>>.

развития, о котором обычно принято говорить. Расколотым оказалось и само гражданское общество.

Так, секретарь Белорусского союза журналистов, политический обозреватель белорусского телевидения Андрей Кривошеев инициировал бойкот НИСЭПИ среди журналистского сообщества. В работе с информацией, полученной от НИСЭПИ, он призвал соблюдать следующие основные правила:

- не публиковать, не озвучивать данные этой службы и не ссылаться на них;
- не приглашать на проекты аналитиков и политологов, которые в своём анализе опираются на данные НИСЭПИ;
- факты мошенничества, если таковые подтвердятся, должны стать предметом проверки налоговых служб Беларуси и Литвы, а результаты проверки должны быть преданы гласности и вынесены на суд общества;
- не допускать обнародования и серьёзного обсуждения социологических исследований и аналитики от НИСЭПИ.⁷

Гневно-саркастические филиппики в адрес НИСЭПИ прозвучали с таких негосударственных трибун, как *ИМХО клуб*⁸, *Dal.by – Движение активных людей*⁹ и *Stop opp* – сайт о белорусской оппозиции и белорусской политике¹⁰. Особенно заметно участие в этой кампании пророссийских структур гражданского общества в Беларуси и различных структур в самой России.¹¹ Возможно, эта активизация

⁷ «Страх и ненависть в белорусской социологии: СМИ бойкотируют прозападную НКО.» *Ридус*. 04 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<https://www.ridus.ru/news/228298.html>>.

⁸ «Когда лгут всем. Даже своим хозяевам.» *ИМХО club.by*. 03 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <http://imhoclub.by/ru/material/kogda_lgut_vsem/ctime/24?act=collapse>.

⁹ «НИСЭПИ – ложью за западные гранты.» *Dal.by*. 09 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<http://www.dal.by/news/178/09-08-16-6/>>.

¹⁰ «Манипуляторы общественным мнением из НИСЭПИ.» *Stop opp*. 04 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<http://stopopp.com/?p=1880>>.

¹¹ См., напр.: «Страх и ненависть в белорусской социологии: СМИ бойкотируют прозападную НКО.» *Земляки*. 04 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<http://zemlyaki.name/rossiya/86042-Strakh-i-nenavist-v.html>>.

связана с результатами опросов НИСЭПИ, выявляющими потенциал «Русского мира» в Беларуси. Как отметил Юрий Дракохруст в своём тексте по данным опроса НИСЭПИ *“Русская бомба” в Беларуси: «В случае потери веры в легитимность власти донбасский сценарий теоретически может стать реальностью и в Беларуси. Определённая массовая база для него есть»*¹².

Свой вклад в эту кампанию внёс и, казалось бы, политический антагонист власти: сайт КХП-БНФ «Рэсурс пра змаганьне і перамогу Народаў» поддержал «специальный репортаж “Примат НИСЭПИ”», поскольку «БТ упершыню сказала праўду пра самую яркую з кантор ў жанры “Рогі і капыты” пад кіраўніцтвам сацыёлага ў партупэі тав. Манаева»¹³. Недаром говорят: крайности сходятся.

Всемирная ассоциация по изучению общественного мнения (WAPOR, существующая 65 лет и объединяющая сотни профессионалов из более 50 стран мира) под председательством избранного президента учредила специальный комитет для рассмотрения «дела НИСЭПИ». В официальном заявлении WAPOR, опубликованном в декабре, указано, что в исследованиях института не найдено фактов фальсификаций данных.¹⁴ Никакой публичной реакции на это заявление ни со стороны упомянутых структур гражданского общества, ни тем более белорусских властей не последовало.

Как видно из заявления WAPOR, не НИСЭПИ, а белорусское государственное телевидение и стоящие за ним спецслужбы используют фальсификации, прямую ложь и угрозы уголовного преследования для дискредитации независимой социологии и общественного мнения, несогласного с официальным курсом. Хотя этот документ

¹² Дракохруст, Юри. “Русская бомба” ў Беларусі.” *Радзьё Свабода*. 03 Aug 2014. Web. 05 Mar. 2017. <<http://www.svaboda.org/a/25406644.html>>.

¹³ “БТ упершыню сказала праўду.” *Народная перамога*. 03 Aug. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<https://pieramoha.org/artykuly/bt-upierszyniuskazala-praudu>>.

¹⁴ “Press Release: WAPOR finds no orchestration of data fabrication by IISEPS.” *WAPOR.org*. 20 Dec. 2016. Web. 06 Mar. 2017. <<http://wapor.org/wp-content/uploads/2010/10/WAPOR-Dec-20-Press-Release.pdf>>.

не помог восстановить опросы НИСЭПИ, он защитил их репутацию и в конечном итоге — само общественное мнение граждан Беларуси, которое эти опросы выражали.

Заключение

Ощущение нестабильности, усиливавшееся в 2016 году, затронуло миллионы людей и почти все сферы общественной жизни Беларуси, однако оно всё ещё остаётся «несистемным». Это значит, что, например, неудовлетворённость социально-экономическим положением пока напрямую не связана с отношением к государственной власти и тем более ещё не принимает форм осознанного и структурированного протеста.

В общественном мнении и власть, и оппозиция всё больше «отрываются» от народа, но и внутри самого народа и даже гражданского общества разнонаправленные интересы и ценности не только не солидаризируются, но расходятся или даже вступают в противоречие. В условиях геополитической нестабильности такая внутренняя нестабильность в перспективе может усилить негативные процессы в стране и во всём регионе.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ

Наталья Рябова

Резюме

В 2016 году деятельность исследовательских центров в сравнении с предыдущим 8-летним периодом стала более профессиональной и заметной. Можно даже говорить о частичном решении проблемы заказчика: в той или иной степени заинтересованность в экспертизе проявляли и политические партии и движения, и СМИ, и государство. Однако спрос на экспертизу остаётся спорадическим, устойчивые отношения между заказчиками и исследовательскими центрами не складываются. Поскольку основным условием спроса остаётся представление результатов экспертной работы в виде публичных благ, то этот спрос рано называть заказом: потребители не видят необходимости оплачивать экспертную продукцию.

Тенденции:

В начале 2017 года вышел индекс 2016 *Global Go To Think Tank Index Report* Университета Пенсильвании¹. Глобальные тенденции, описанные там, приложимы и к Беларуси:

- общая возросшая неопределённость влияет и на устойчивость самих исследовательских центров, и на (не)доверие к результатам их прогнозов;
- малое количество новых организаций, существующие центры стремятся объединять ресурсы и инфраструктуру; возникают сетевые организации, которые пользуются инфраструктурой работающих центров;
- исследовательские центры уже не могут работать по принципу «напиши – выложи – они найдут», необходимо активно продвигать результаты, чтобы их заметили.

¹ McGann, James G. “2016 Global Go To Think Tank Index Report.” *University of Pennsylvania*. 26 Jan. 2017. Web. 11 Mar. 2017. <http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks>. Белорусские *think tanks* сильно зависимы от доноров, а значит, связаны с внешним миром и глобальными трендами. Авторы указывают, что в рейтинге учитывался 21 исследовательский центр из Беларуси (с 2008 (первого отчёта) и до 2015 года указывалось 12 белорусских центров). К сожалению, в отчёте не указано, какие именно центры.

Развитие экспертной сети в 2008–2015 годах

Поскольку предыдущий обзор сектора аналитических центров выходил только в 2008 году, кратко опишем изменения за период с 2009 по 2015 годы. Главными тенденциями, на наш взгляд, явились:

- образование новых центров (Центр европейских исследований, BEROC, Центр Острогорского, «Стратегическая мысль», VIPART, IDSM, *Belarus Security Blog*, Центр европейской трансформации, Центр стратегических и внешнеполитических исследований, Болонский комитет и др.);
- специализация и «разделение труда» между центрами (по объекту приложения усилий — экономика, международные отношения, государственное управление и т. п.; по «жанрам» — концентрация на аналитике для широкого читателя, академических исследованиях и т. п.);
- профессионализация и институционализация: многие центры нашли способы легализации своей деятельности в Беларуси;
- охват новых тем/сфер, которые ранее не разрабатывались либо затрагивались sporadически;
- востребованность со стороны оппозиционных политических партий и движений: консультации и помощь в составлении законопроектов, программ продвижения интересов социальных групп и т. д.;
- востребованность аналитики в СМИ, прежде всего независимых: в отличие от 2008–2009 годов, теперь практически каждый медиаповод сопровождается комментариями независимых аналитиков.

Несколько лет работает сайт *thinktanks.by*, стремящийся агрегировать информацию о документах, мероприятиях и жизни сектора исследовательских и аналитических центров. Существует также сайт-агрегатор белорусских исследований *Belarus Policy* (проект Центра Острогорского и Белорусского исследовательского совета), однако его работу в 2016 году не назовёшь активной — доступны только 33 исследования, в то время как их произведено гораздо больше.

Ключевые игроки и исследования в 2016 году

В октябре 2016 года свет увидел *второй рейтинг*² исследовательских центров Беларуси, выпущенный Белорусским исследовательским советом (*Belarus Research Council, BRC*) по инициативе Международной некоммерческой организации РАСТ. В нём проанализированы параметры деятельности *четырнадцати* белорусских исследовательских и аналитических организаций в 2015 году. В отличие от *Global Go To Think Tank Index*, в котором организации номинируются экспертами – СМИ и политиками, этот рейтинг включает только те центры, которые сами изъявили желание принять участие, и основан на предоставленных ими данных.

По обобщённым показателям, включающим характеристики организационного потенциала, потенциала информационного охвата и аналитической и исследовательской деятельности, *первая десятка* рейтинга выглядит следующим образом:

1. Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр – BEROС
2. Белорусский институт стратегических исследований – BISS
3. Экспертное сообщество «Наше мнение»
4. Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента (ИПМ)
5. Центр Острогорского
6. Исследовательский центр CASE Belarus
7. Просветительско-исследовательский проект SYMPA/VIPART
8. Центр европейских исследований
9. *Belarus Security Blog*
10. Дискуссионно-аналитическое сообщество «Либеральный клуб»

Лидер – BEROС – традиционно производит экономическую аналитику (*основные темы*: макроэкономика, рынок

² «BRC представил рейтинг исследовательских центров Беларуси.» *Thinktanks.by*. 07 Oct. 2016. Web. 11 Mar. 2017. <<https://thinktanks.by/publication/2016/10/07/brc-predstavil-reyting-issledovatelskih-tsentrov-belarusi.html>>

труда, государственные предприятия, государственный долг, налоговая система, иностранные инвестиции, приватизация, торговля, социальная политика), выпускает ежеквартальные экономические обзоры (часть материалов — только на английском языке). Центр проводит активную образовательную деятельность: аспирантская школа, студенческая школа, другие программы и открытые лекции. Совместно с Венским институтом международных экономических исследований (WIIW) издана книга *Белорусская экономика: вызовы застопорившихся реформ*.

Магистральным направлением деятельности *BISS* является проект «Рефорум», посвящённый формированию предложений по улучшению «правил игры» в различных сферах общественной жизни. В его рамках вышли работы по повышению эффективности управления государственной собственностью, совершенствованию антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции, законодательства и практик в сфере защиты частной собственности, правовому регулированию некоммерческих организаций и пр. Значительное количество исследований *BISS* посвящено внешнеполитической тематике — отношениям с Россией, Украиной, Евросоюзом. Из периодических изданий института продолжали выходить «Внешнеполитический индекс *BISS*» и «Евразийское обозрение».

Экспертное сообщество и сайт «*Наше мнение*» опубликовали около 250 аналитических материалов, посвящённых различным темам (политические процессы, государственное управление, экономика, социальная, культурная, гендерная и другие политики). Сайт выпустил очередной *Белорусский ежегодник* с анализом динамики в ключевых секторах общественно-политической жизни страны в 2015 году.

Исследовательский центр ИПМ публиковал аналитические записки по различным темам в сфере экономики (иногда совместно с Немецкой экономической группой): международные связи и торговля, ВТО, государственные программы, валютные риски, реформирование СЭЗ, поддержка малого бизнеса, коррупция и т. д. Центр также

провёл (заказал в аксиометрической лаборатории НОВАК) опрос малого и среднего бизнеса.

Центр Острогорского произвёл исследования по неформальному образованию, белорусско-российским отношениям и др., а также опубликовал ряд обзоров ключевых событий в стране на своём сайте-СМИ *Belarus Digest* на английском и русском языках, издал очередной номер «Журнала белорусских исследований», провёл несколько международных конференций.

CASE Belarus (член исследовательской сети *CASE*) концентрировался на экономике, рынках труда и капитала, уязвимых секторах экономики, участии Беларуси в Глобальном индексе конкурентоспособности; выпускал ежеквартальные макроэкономические отчёты, отраслевые отчёты, обзоры экономических трендов в Беларуси. Все материалы на сайте Центра — на английском языке.

Исследовательский центр VIPART продолжал исследования в области государственного управления: по мотивации чиновников, различным аспектам электронного правительства (презентация исследования «Технологии “блокчейн” для электронного правительства» прошла в Национальном банке), выпустил сборник статей *О взаимодействии граждан и государства*, проводил открытые лекции и образовательные программы, начал участвовать в международном научном проекте EU-STRAT в рамках программы Евросоюза *HORIZON 2020*. В декабре центр провёл конференцию «В поисках нового баланса: как соотнести реформу государственного управления с вызовами, стоящими перед Беларусью».

Центр европейских исследований выпускал журнал «Новая Европа», запустил *первую* в Беларуси программу *Liberal Arts — колледж ECLAB*, в рамках которой можно получить неформальное образование по *пяти* концентрациям (направлениям): «Интернет и общество», «Современное общество, этика и политика», «Массовая культура и медиа», «Публичная история», «Современное искусство и театр». В рамках «Европейского кафе» прошёл цикл открытых лекций и дискуссий.

Belarus Security Blog концентрировался на изучении безопасности Беларуси: военной, гуманитарной, общественной – и гражданской обороны. Опубликованы исследования о ситуации на юго-востоке Могилёвской области, об истории пограничной охраны, обзоры ВПК и др.; вышел в свет *первый* выпуск журнала «Варта».

«Либеральный клуб» выпустил сборник *Будущее Беларуси. Взгляд молодых экспертов* и пособие по обществоведению для общеобразовательных учреждений, проводил круглые столы и дискуссии. Вопросы международных отношений и безопасности обсуждались в рамках *трёх* конференций, проведённых экспертной инициативой «Минский диалог».

Отметим, что социологический центр САТИО (11-е место), будучи коммерческой компанией, в ситуации исчезновения независимой социологии становится едва ли не единственным подрядчиком для проведения социологических исследований. В связи с этим следует упомянуть важное негативное событие года – разгром социологической сети НИСЭПИ, возглавляемого Олегом Манаевым.³ За границей находится и руководитель другой социологической лаборатории – НОВАК. Социологические центры, стремящиеся исследовать социально-политическую и электоральную тематику, находятся в наиболее неблагоприятном положении, поскольку для такой работы им необходимо получать лицензию, выдаваемую Национальной академией наук Беларуси.

Проводили исследования и различные мероприятия также Центр европейской трансформации, Центр стратегических и внешнеполитических исследований, Институт политических исследований «Политическая сфера», Исследовательский центр «Стратегия» и Центр Мизеса.

Государственный исследовательский сектор, помимо академических структур, представлен прежде всего Информационно-аналитическим центром (ИАЦ) при Администрации президента Республики Беларусь. Анали-

³ См. статью Олега Манаева *Общественное мнение: ощущение нестабильности усиливается* в наст. сб.

тика, производимая ИАЦ (как и прочими государственными экспертными центрами), заказывается органами госуправления и направляется туда же. На сайте ИАЦ представлены только немногочисленные публикации в СМИ, посвящённые в основном результатам собственных социологических опросов (об отношении граждан к онлайн-торговле, религии, Всебелорусскому собранию, деноминации и пр.).

Исследованиями для «обслуживания» принятия решений занимались и государственные центры при различных министерствах. В 2016 году новостной раздел сайта НИИ труда при Министерстве труда и социальной защиты содержал в основном информацию о прошедших научно-практических семинарах, визитах, событиях в рамках международных проектов. В разделе «Научная деятельность» представлен список исследуемых направлений, но непосредственно документы, результаты исследований недоступны.

Сходная ситуация и с сайтом Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики: за 2016 год доступны только материалы XVII Международной научной конференции «Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития». Другие государственные НИИ, а также исследовательские организации при университетах практически не публикуют своих материалов.

Следует также отметить усиление голоса независимых исследовательских центров с провластной позицией (платформа «Имхоклуб», проект «Цитадель»). «Водораздел» между ними и другими независимыми исследовательскими организациями проходит не только по вопросу поддержки действующей власти, но также и по вопросу евразийской интеграции: если вторые в большинстве своём разделяют европейские ценности, то провластные центры видят Беларусь исключительно частью евразийского пространства (ценностно, ментально, исторически).

Появились также проекты и ресурсы, которые хоть и не являются полноценными исследовательскими центрами, но активно представляют «лёгкую аналитику» с

акцентом на медиаподачу, инфографику, интерактивность: *ideaby.org*, «Реформация».

Влияние на *policy making* и отношения со стейкхолдерами

Государство

В 2016 году прошёл ряд организованных независимыми исследовательскими центрами мероприятий, в которых принимали участие высокопоставленные чиновники. Некоторые из этих мероприятий организованы в сотрудничестве с государственными структурами.

*Кастрычніцкі эканамічны форум (КЕФ)*⁴ проводится ежегодно с 2013 года Исследовательским центром ИПМ в сотрудничестве с центрами BEROC и CASE Belarus и финансируется Евросоюзом. Последнюю конференцию открывали замглавы Администрации президента Николай Снопков, глава представительства Евросоюза в Беларуси Андреа Викторин и д-р Бас Баккер из Европейского департамента МВФ. Можно сказать, что КЕФ проложил дорогу к публичному участию высокопоставленных госслужащих в независимых форумах подобного рода, сделав это участие не только безопасным, но и в некоторой степени «модным».

Белорусский форум «Расширяя горизонты. Инвестиции. Финансы. Развитие»⁵ впервые организован BISS, Национальным агентством инвестиций и приватизации и инвестиционной компанией ЮНИТЕР. Открывал форум премьер-министр Андрей Кобяков, участвовали в нём более 600 человек из 30 стран мира. По итогам форума принята *дорожная карта*, содержащая рекомендации по реформированию различных областей экономики и государственного регулирования.

«Звезда» КЕФ 2015 и 2016 годов Кирилл Рудый стал составителем, соавтором и научным редактором книги *Финансовая диета: реформы государственных финансов*

⁴ Сайт КЕФ. Web. 15 Mar. 2017. <<http://kef.research.by/>>

⁵ Сайт форума «Расширяя горизонты.» Web. 15 Mar. 2017. <<http://belarusforum.by/>>.

Беларуси, в которой наряду с авторами из госструктур (БГЭУ, Институт экономики НАН) представлены и авторы из независимых центров (Исследовательский центр ИПМ, BEROC), а также зарубежных институтов и центров.

Говорить о полноценном сотрудничестве между государством и независимой экспертизой ещё нельзя, но можно зафиксировать миграцию идей, происходящую главным образом благодаря желанию отдельных людей и структур сотрудничать. «Разморозка» началась с того, что аналитические документы, произведённые независимыми исследовательскими центрами по собственной инициативе либо по просьбе чиновников, доставлялись немногочисленными «контактёрами» в различные ведомства для ознакомления. Обратная связь в явной форме наблюдалась редко. Тем не менее в последние годы степень доверия возросла, что и выражается участием чиновников в КЕФ и подобных мероприятиях. Однако примеров последовательной реализации предлагаемых исследовательскими центрами рекомендаций не зафиксировано.

Организации гражданского общества

Исследование⁶ сферы адвокати́рования показало, что главным фактором успеха либо неуспеха кампании адвокати́рования респонденты считают степень политизированности проблемы: если она воспринимается чиновниками разных уровней как политическая, то шансов на успех мало. В то же время кампании, решающие проблемы, которые не воспринимаются как политические, при достаточной профессиональности и энергичности инициаторов могут оказаться весьма успешными. Таким образом, ограниченное сотрудничество имеется в сферах экономики, финансов и отдельных политик — но никак не в области реформы избирательного законодательства или, скажем, государственной службы.

⁶ Чулицкая, Татьяна; Рябова, Наталья; Виданова, Ирина и др. «Адвокати́рование в Республике Беларусь: опыт организаций гражданского общества. Отчёт об исследовании.» *ОЕЭЖ*. 21 Mar. 2016. Web. 11 Mar. 2017. <<https://goo.gl/PDmXNu>>.

Ряд организаций гражданского общества, также не являющихся «чистыми» исследователями, время от времени производят исследовательскую и аналитическую продукцию либо координируют деятельность и заказывают аналитику (МПОО «АКТ», Офис за демократическую Беларусь, Офис европейской экспертизы и коммуникаций). Имеются примеры более широкого использования аналитики и данных для обоснования своих позиций при адвокатировании: Дом прав человека, Белорусский хельсинкский комитет, «Зелёная сеть» и др.

СМИ

Доверие белорусских независимых СМИ к исследовательским центрам и экспертам впервые проверено в уже упомянутом рейтинге ВРС. По итогам анонимного анкетирования журналистов выявилась *тройка* институтов — лидеров доверия: Белорусский институт стратегических исследований (BISS), Исследовательский центр ИПМ, Просветительско-исследовательское учреждение SYMPA/VIPART.

Тройка лидеров «рейтинга экспертов», которые вызывают наибольшее доверие у журналистов, выглядит следующим образом: Денис Мельянцов (BISS), Дмитрий Крук (BEROC), Александр Чубрик (Исследовательский центр ИПМ).

Политические партии и движения

В некоторой степени работа исследовательских центров востребована оппозиционными политическими партиями и движениями при написании программных документов. Как правило, это взаимодействие происходит на бесплатной основе, не является системным (возникает накануне выборов или других значимых событий политического цикла) и строится скорее на дружеских связях, нежели на институциональных основаниях. Политическими силами востребована и деятельность по исследованию партий. В частности, речь идёт о заинтересованности в продол-

жении выпуска «Политического медиабарометра BISS», который в 2016 году не выходил.

Таким образом, к настоящему времени известная проблема заказчика отчасти решена: в той или иной форме экспертиза необходима всем — и государству, и политикам, и прессе. Однако «потребители» заинтересованы в бесплатном предоставлении экспертизы и нуждаются в ней спорадически, без установления устойчивых партнёрских отношений.

Заключение

В ближайшей перспективе возможно ухудшение финансового состояния большинства независимых исследовательских центров вследствие сокращения донорского финансирования, от которого исследовательские центры по-прежнему сильно зависимы. В силу той же причины может возрасти уровень сотрудничества внутри сектора (совместное финансирование проектов, общие административные ресурсы и т. п.). Мало вероятно возникновение новых исследовательских центров (за исключением структур с проевразийской и/или пророссийской позицией).

Получат дальнейшее развитие медиатизированные инициативы и стабильные крупные исследовательские центры, способные вести эффективную работу по привлечению ресурсов (человеческих, финансовых). Усилятся коммуникативная составляющая: статьи, блоги, мнения, в т. ч. в социальных сетях. Пресса будет уделять много внимания независимой экспертизе: негосударственная — традиционно, провластная — больше, чем раньше.

При сохранении тенденции частичной либерализации вероятно точечное возрастание влияния на процессы принятия решений и углубление доверия и взаимодействия с теми госструктурами, которые идут на контакт.

ЭКОНОМИКА

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ: УВЯЗАНИЕ В РЕЦЕССИИ

Дмитрий Крук

Резюме

2016-й год стал *вторым* годом кряду экономического спада. Основной причиной спада явилась неконкурентоспособность белорусских производителей. Экономические власти воздерживались от проведения сколь-нибудь серьёзных институциональных изменений и тем самым не противодействовали расширению негативных тенденций. Они по-прежнему исходили из приоритета недопущения финансовой дестабилизации, проводя жёсткую монетарную и фискальную политику. Это позволило нейтрализовать угрозы новых инфляционно-девальвационных витков.

Вместе с тем комбинация структурного спада и жёсткой экономической политики способствовала актуализации долговых проблем. Новыми угрозами для страны видятся «плохие» частные долги, что ведёт к ухудшению качества активов банков и высокой обременённости госдолгом.

Ещё одной важной особенностью 2016 года явилось снижение социальных стандартов и ухудшение положения домашних хозяйств, что создало почву для роста социальной напряжённости.

Тенденции:

- устойчивый (структурный) характер спада в экономике;
- нейтрализация традиционных угроз высокой инфляции и девальвации за счёт сохранения жёсткой монетарной и фискальной политики;
- критический уровень проблемы плохих долгов и обременённости государственным долгом как следствие нерешённости структурных проблем и продолжительной рецессии;
- осязаемое снижение социальных стандартов, ухудшение положения домашних хозяйств и рост социальной напряжённости.

Введение

В 2015 году впервые за последние *двадцать* лет Беларусь погрузилась в рецессию, с которой зачастую связывались ожидания глубоких институциональных реформ ввиду отсутствия альтернатив для восстановления экономического роста. И хотя пик таких ожиданий пришёлся на 2015 год, среди чиновников и экспертного сообщества они были

распространены ещё в начале 2016 года — несмотря на прямые заявления президента А. Лукашенко о недопустимости резких изменений в экономике. Однако неготовность к реформам политического руководства страны и надежды на улучшение или стабилизацию внешней конъюнктуры изменили отношение к рецессии: её всё чаще интерпретировали не как «лекарство от диспропорций», а как «вынужденное, но подконтрольное явление».

Всё более распространялось мнение, что значительная часть диспропорций «вылечена», а потому в 2016 году уже можно (и нужно) постепенно сворачивать меры «вынужденной экономии». Как следствие, в официальном прогнозе на 2016 год предполагалось, что экономика постепенно преодолеет спад и перейдёт к росту, обеспечив по итогам года мизерный, но всё же положительный темп прироста ВВП в размере 0.3%.

Новый старый формат экономической политики

Пик неопределённости относительно того, как и в каком направлении страна будет развиваться, какой курс будет взят в институциональной и экономической политике, пришёлся на *первый* квартал 2016 года. В январе 2016 года достигнуты новые минимумы цен на нефть¹ и другие сырьевые товары, что привело к ослаблению российского рубля и снижению ценовой конкурентоспособности белорусских экспортёров. Кроме того, в январе-феврале рынки развивающихся стран испытали отток капитала, связанный с повышением процентной ставки ФРС США (в декабре 2015 года).

Неопределёнными в *первом* квартале оставались и источники погашения государственного долга. В 2016 году правительство должно было выплатить по внутреннему и внешнему долгу около USD 3 млрд, притом что на начало года международные резервы составляли лишь около USD 4 млрд. Поэтому власти активно искали новые займы для

¹ Для нефти марки *Brent* цена снизилась до уровня около USD 27 за баррель, что оказалось минимальным значением с 2003 года.

рефинансирования текущих обязательств. В качестве потенциальных доноров рассматривались МВФ и Евразийский фонд стабилизации и развития (ЕФСР).

В конце *первого* – начале *второго* квартала экономические власти склонились к отрицанию необходимости глубоких реформ и ожиданию того, что рецессия пройдет естественным образом. Предпосылкой такого ожидания явилось улучшение внешней конъюнктуры: цены на нефть и другие сырьевые товары начали расти и перешли в относительно комфортный диапазон.

В марте 2016 года Беларусь добилась соглашения о предоставлении стабилизационного кредита от ЕФСР на вполне комфортных для себя условиях – на общую сумму USD 2 млрд и первым траншем в размере USD 0.5 млрд. Подписание соглашения с ЕФСР явилось сигналом того, что экономика будет продолжать развиваться в инерционном режиме, т. е. без реформ. Вместе с тем, как и 2015 году, монетарная и фискальная политики оставались жёсткими.

Конъюнктурный спад превратился в структурный

Если рецессия вызвана циклическими колебаниями, это неприятно, но не смертельно. *Во-первых*, в этом случае рецессия не может длиться вечно, ведь фаза циклического спада непременно должна себя исчерпать. *Во-вторых*, экономические власти могут влиять на её глубину и продолжительность. Редким случаем является рецессия, движущим фактором которой выступает ситуация структурного спада. Последнее подразумевает, что сокращение выпуска в экономике имеет не временный, а устойчивый характер.

В целом ряде исследований белорусского экономического роста отмечена устойчивая тенденция снижения темпа трендового (потенциального) роста в Беларуси. Как правило, это объясняется тем, что эксплуатировавшийся ранее механизм роста, основанный на накоплении капитала, себя исчерпал, а обеспечить рост на основе роста производительности белорусская экономика не в состоянии. Однако зачастую по умолчанию предполагается, что у этой тенденции есть «естественное» ограничение, и трен-

довый темп роста не может переместиться в отрицательную область.

На рубеже 2014–2015 годов темп трендового (потенциального) роста выпуска перешёл в отрицательный диапазон. Объяснить такой феномен сложно. На первых порах это представлялось временной проблемой, которая связана с адаптацией национальной экономики к новым реалиям в глобальной экономике. В 2015 году отрицательный вклад структурных факторов в фактический прирост выпуска был невелик, а рецессия обуславливалась в первую очередь циклическими (конъюнктурными) факторами.

Однако в 2016 году структурное сжатие выпуска усилилось. В результате, по итогам года, спад выпуска на 2.6% определялся структурными факторами, тогда как вклад циклических факторов оказался близок к нулю. В Беларуси спад из конъюнктурного (каким он преимущественно был в 2015 году) превратился в структурный.

Этот процесс можно охарактеризовать как дезорганизацию элементов экономической системы. На микроуровне такая диагностика означает, что многие фирмы сталкиваются не с временными шоками, а с полной несостоятельностью своей бизнес-модели. Поэтому реакцией становится не временное сокращение выпуска с надеждой на его восстановление в скором будущем, а прекращение деятельности либо её масштабное переформатирование. По сравнению с циклической рецессией, структурная рецессия порождает больше вызовов и неопределённости.

Во-первых, в этом случае отсутствуют «автоматические стабилизаторы», которые ограничивали бы продолжительность рецессии. Структурная рецессия может длиться сколь угодно долго, до тех пор пока экономика не адаптируется к новому естественному уровню выпуска. *Во-вторых*, ограничены возможности противодействия такому шоку. Даже если экономические власти окажутся в состоянии выработать меры противодействия, для получения осязаемого эффекта от таких мер требуется длительный промежуток времени.

Структурный характер спада — ключевая тенденция 2016 года. Игнорирование властями структурных вызовов

привело к тому, что концепция «быстрого управляемого очищающего спада» (контролируемого избавления от диспропорций) потерпела фиаско, и национальная экономика продолжила сжиматься. Причём само по себе длительное пребывание в состоянии спада и структурный характер последнего могут привести к включению дополнительных механизмов продолжения спада.

Производители, адаптируясь к негативной среде и не видя предпосылок для роста в будущем, продолжали снижать свой инвестиционный спрос. Это напрямую влияло на ограничение выпуска в 2016 году, одновременно порождая и отложенный эффект ограничения выпуска в будущем.

В свою очередь потребители, адаптируясь к длительному спаду, начали снижать свою норму сбережения, пытаясь снизить потребление. Это также ограничивает возможности для инвестиций и в конечном итоге задаёт тренд на ограниченность производственных мощностей и выпуска в будущем. Весьма вероятно, что такие последствия инвестиционной депрессии и снижения нормы сбережений будут ощутимы уже в 2017 году.

Наконец, длительное пребывание в состоянии спада явилось катализатором для формирования новых угроз в финансовой сфере. Сжатие выпуска обусловило повышение уровня долговой нагрузки (в относительном выражении), тогда как возможности экономических агентов обслуживать эти долги снизились.

Старые угрозы финансовой стабильности исчезли...

Появились новые

В 2016 году экономическая политика — и монетарная, и фискальная — оставалась достаточно жёсткой. В монетарной политике «задел жёсткости» (ситуация, когда объём денежного предложения Нацбанка меньше, а процентные ставки выше, чем необходимо для стабилизации выпуска) обуславливался сохранявшимся «навесом инфляционных ожиданий» (ситуация, когда инфляционные ожидания существенно выше, чем фактический уровень инфляции).

Поэтому, чтобы не допустить реализации завышенных инфляционных ожиданий, экономические власти были вынуждены нести некоторые потери в выпуске.

Однако в течение года инфляционные ожидания снижались, приближаясь к фактическому уровню инфляции. Как следствие, снизилась напряжённость в монетарной среде и на валютном рынке, несмотря на то что главной причиной снижения инфляционных ожиданий, вероятно, явилось депрессивное состояние внутреннего спроса, а не рост доверия к национальной валюте. Нацбанк постепенно снижал ставку рефинансирования (в течение года она снизилась с 24 до 18% годовых).

В середине года стабилизировалась национальная валюта (в номинальном и реальном выражении), а в конце года она даже несколько укрепилась. К *четвёртому* кварталу 2016 года впервые за 5 лет после валютного кризиса появились сигналы стабилизации монетарной среды. Инфляционные ожидания впервые с 2012 года приблизились к уровню фактической инфляции.

В фискальной сфере жёсткую политику обусловила нагрузка на бюджет по выплатам и обслуживанию госдолга. Для аккумулирования сумм на выплаты основного долга правительство вынуждено поддерживать профицит консолидированного бюджета. То есть величина расходов ограничивается доступными поступлениями, при необходимости урезаются капитальные расходы бюджета. Но такая ситуация порождает фискальное дестимулирование: несмотря на стабильность доходов и расходов бюджета в % от ВВП, в реальном выражении (на фоне рецессии) они ощутимо сокращались.

Вынужденное ужесточение экономической политики способствовало финансовой стабильности. Примерно со *второго* квартала 2016 года уже можно было вести речь о том, что угроза нового инфляционно-девальвационного витка или полноценного финансового кризиса преимущественно нейтрализована.

С другой стороны, старые угрозы не исчезли, а были заменены новыми. Пребывание в длительном структурном спаде и «жертвование» частью выпуска в угоду сооб-

ражениям финансовой стабильности обусловили новые вызовы, связанные с количеством и качеством долгов в национальной экономике.

Качество долгов снизилось, долговая нагрузка выросла

Весь прошедший год в стране происходил бурный рост проблемных активов. В абсолютном выражении за год их величина выросла с BYN 2.8 млрд до 5.1 млрд, что является серьёзным вызовом для банковской системы и всей экономики страны. Но, вполне вероятно, проблема «плохих долгов» не полностью отражена в статистической отчётности, и она гораздо шире, чем представляется. Некоторые проблемные активы, например, могут быть переведены на внебалансовые счета банков; сомнительные по качеству активы просто-напросто не классифицируются как проблемные, например, благодаря наличию госгарантий и т. д.

В отличие от многих других проблем национальной экономики, указанную проблему активов власти открыто признали. В июле подписан указ № 268 о создании *Агентства по управлению активами*. Проведена также сегментация убыточных сельскохозяйственных предприятий: часть из них определены как подлежащие банкротству, другая часть — санации. Предполагалось перевести на баланс Агентства кредиты сельскому хозяйству Белагропромбанка, наделить Агентство расширенными полномочиями и таким образом разрешить кризис плохих долгов в АПК.

Тем не менее один из ключевых вопросов для разрешения кризиса плохих долгов — кто и посредством какой процедуры должен принять на себя накопленные убытки — остаётся без ответа. В указе № 268 прослеживается стремление «размыть, завуалировать и спрятать» реальные убытки для «расчистки» баланса Белагропромбанка. Поэтому механизм предполагает обмен активами между Белагропромбанком и Агентством по управлению активами по номинальной, а не рыночной стоимости. Для банка и должников такая схема чревата избыточным принятием на себя рисков. То есть в данном случае, вместо того чтобы

штрафовать неэффективных заемщиков, государство повторяет их неэффективности.

С позиции экономики в целом такая практика приводит к чрезмерному росту госдолга (долгов местных органов власти), поскольку посредством указанной схемы государство выкупает долги неэффективных заемщиков по номинальной стоимости, которая существенно выше справедливой рыночной стоимости долгов. При этом в сфере управления госдолгом, даже без влияния частных долгов, также возникли серьезные проблемы.

Уровень обременённости госдолгом ощутимо вырос. В 2016 году соотношение госдолга (с учётом госгарантий) к ВВП колебалось на уровне около 47.0% от ВВП, тогда как в 2015 году показатель варьировался в диапазоне от 34–40%. Это связано прежде всего с сокращением — вследствие реального сокращения и обесценения обменного курса — долларowego ВВП.

С точки зрения экономического смысла, выход относительных показателей госдолга на новые вершины может поставить под вопрос его среднесрочную устойчивость. Доминирование инвалютных обязательств, снижение бюджетных доходов от ВЭД, ограниченные возможности рефинансирования долгов, а также сомнительные перспективы роста производства ещё в большей мере ухудшают устойчивость госдолга. Сомнения в устойчивости госдолга в будущем впервые начали высказывать и международные организации, напр. МВФ.

Все указанные угрозы, вызовы, вопросы, связанные с количеством и качеством долгов, обозначились, но не были разрешены в 2016 году. Вероятно, долговые проблемы станут одной из главных «болевых точек» для национальной экономики в ближайшем будущем.

Макроэкономические показатели «в красном», социальная напряжённость

Совокупные потери от рецессии за *два* минувших года достигли тревожных значений. В 2016 году ВВП сократился на 2.6%, за *два* года снижение выпуска составило

6.4%.² Со стороны спроса снижение выпуска по-прежнему предопределялось снижением инвестиционного и потребительского спроса. Валовое накопление основного капитала в 2016 году снизилось на 16.7%, а за *два* года объём инвестиций сократился на 29.6%.

Расходы домашних хозяйств на конечное потребление в 2016 году (–3.9%) сокращались даже быстрее, чем в 2015 году (–2.4%). Эту тенденцию можно обозначить как осознание домашними хозяйствами устойчивости снижения реальных доходов, что привело к менее интенсивному «проеданию» сбережений.

Единственным компонентом совокупного спроса, который обеспечил положительный вклад в прирост ВВП, как и в 2015 году, оставался чистый экспорт. В 2016 году он привнёс в динамику выпуска 3 процентных пункта (7.1 процентного пункта в 2015 году). С одной стороны, это можно охарактеризовать как результат избавления от диспропорций и восстановление внешнего равновесия. С другой стороны, в столь резком изменении чистого экспорта (в основном за счёт снижения импорта) можно узреть форс-мажорное урезание импорта, что само по себе может рассматриваться как шок для выпуска.

В отраслевом разрезе единственным источником роста в 2016 году стало сельское хозяйство: добавленная стоимость выросла на 3.4%, обеспечив 0.2 процентного пункта прироста выпуска. Существенное падение продолжали демонстрировать отрасли, ориентированные на внутренний спрос. В 2016 году лидерами спада стали строительство (–15.9%) и торговля (–7.4%). Причём в строительстве потери выпуска за *два* года составили около 27.0%, что зеркально отражает депрессию инвестиций и урезание директивных финансовых вливаний в строительство.

Продолжительный спад негативно отразился на положении и благосостоянии домашних хозяйств. В 2016 году реальная заработная плата сократилась на 4.0%, за *два* года

² Здесь и далее – данные Национального статистического комитета Республики Беларусь. 2017 Web. 28 Apr. 2017. <<http://www.belstat.gov.by/>>.

её снижение составило 7.2%. При этом косвенные данные дают основание предполагать, что медианная заработная плата и медианный доход (что лучше характеризует благосостояние «среднего» домашнего хозяйства) снизились в большей мере. В конце 2016 года после *трёх* лет снижения реальная заработная плата продемонстрировала скромный рост, что может свидетельствовать о достижении дна в её уровне. Решающим фактором здесь могло стать масштабное снижение занятости и удельных издержек на труд. Однако сохраняющийся потенциал структурного спада оставляет сомнения в завершении этапа снижения реальных доходов.

Несмотря на серьёзную коррекцию уровня заработной платы, сохранялась напряжённость и на рынке труда. Большинство показателей, характеризующих состояние данного рынка (занятость, новые рабочие места, и пр.), демонстрировали негативную динамику на протяжении практически всего года. Такое состояние рынка труда можно охарактеризовать как продолжающееся движение к новому — менее благоприятному как в объёмах (количество занятых), так и в ценовых параметрах (заработная плата, реальные удельные издержки на труд), — естественному равновесному уровню.

По итогам 2016 года *Белстат* впервые опубликовал величину безработицы по методологии МОТ: она составила 5.8%. Такое значение нельзя назвать чрезмерно высоким, тем не менее оно свидетельствует о напряжённости на рынке труда.

Таким образом, можно констатировать, что *второй* год кряду рецессии обусловил дальнейшее сокращение социальных стандартов, ухудшение положения домашних хозяйств, что, вероятно, способствовало росту социальной напряжённости в обществе.

Заключение

В 2016 году экономический спад приобрёл устойчивый характер с преимущественно структурными факторами как движущей силой. Автоматического выхода из такой

рецессии не произойдёт, поэтому она может длиться долго. Более того, до тех пор пока сохраняется отрицательный трендовый рост, маловероятно и практически недостижимо обеспечение устойчивого роста выпуска.

Выход в зону положительного роста может происходить лишь на фоне ощутимых улучшений во внешней конъюнктуре. Но даже в этом случае показатели роста будут близки к нулевой отметке и неустойчивы. То есть возврат к рецессии будет висеть постоянным дамокловым мечом над экономикой.

Таким образом, в сегодняшних условиях Беларуси темп долгосрочного роста не только предопределяет средне- и долгосрочные перспективы развития, но и является ключевым для краткосрочной динамики выпуска и благосостояния. С точки зрения экономической политики это означает, что задача повышения темпа долгосрочного роста является на сегодняшний день безусловным приоритетом.

ВАЛЮТНЫЙ РЫНОК: СТАБИЛЬНОСТЬ ЦЕНОЙ ОБЕДНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Александр Муха

Резюме

В 2016 году стабильность внутреннего валютного рынка Беларуси обеспечивалась за счёт масштабной чистой продажи иностранной валюты со стороны физических лиц на фоне заметного уменьшения реальных денежных доходов и активов населения. Увеличение предложения наличной иностранной валюты со стороны населения позволило в значительной мере компенсировать потерю валютной выручки в результате снижения экспорта белорусских нефтепродуктов.

В 2017 году предложение иностранной валюты со стороны физических лиц сократится, что приведёт к обострению рисков, связанных с неурегулированностью нефтегазового спора между Беларусью и Россией (включая социальные и политические риски). Дополнительное понижающее давление на обменный курс белорусского рубля и золотовалютные резервы государства будет связано с осуществлением значительных платежей по внешнему долгу резидентов Беларуси в условиях задержек с поступлением внешнего финансирования.

Тенденции:

- увеличение предложения иностранной валюты со стороны населения, оказавшее положительное влияние на динамику показателей внутреннего валютного рынка;
- снижение экспорта нефтепродуктов и калийных удобрений и, как следствие, падение валютных поступлений (рекордный показатель с 2009 года);
- значительное превышение порога экономической безопасности по относительному показателю внешнего долга резидентов Беларуси;
- несоответствие текущего уровня золотовалютных резервов Беларуси международным стандартам достаточности резервных активов.

Рекорды валютного рынка

В 2016 году основным фактором стабильности внутреннего валютного рынка Беларуси явилась масштабная чистая продажа иностранной валюты со стороны населения. В анализируемый период физические лица на чистой основе продали USD 1.894 млрд (с учётом безналичных

операций)¹ – рекордный показатель за всю историю независимой Беларуси. Для сравнения: нерезиденты в тот же период продали на чистой основе USD 452.5 млн, в то время как субъекты хозяйствования, напротив, купили USD 206.1 млн.

Структура чистого предложения валюты со стороны населения сложилась следующим образом: чистая продажа наличной валюты – USD 2.441 млрд (ещё один исторический максимум) и конвертация рублёвых депозитов в валютные вклады на чистой основе – минус USD 547.1 млн. В результате чистое предложение иностранной валюты со стороны физических лиц и нерезидентов (USD 2.347 млрд) позволило вкупе с другими факторами увеличить золотовалютные резервы (ЗВР) Беларуси на USD 751.3 млн (или на 18.0%) до USD 4.927 млрд, по состоянию на 1 января 2017 года (несмотря на значительные выплаты по внешним и внутренним долговым обязательствам государства в иностранной валюте).

Таким образом, в прошедшем году население не только внесло значительную лепту в обеспечение стабильности внутреннего валютного рынка, но и помогло правительству и Национальному банку Беларуси пройти график платежей по внешним и внутренним обязательствам, номинированным в иностранной валюте, в штатном режиме. При этом валютные депозиты физических лиц сократились сразу на USD 782.1 млн (или на 9.5%) до USD 7.431 млрд, на 1 января 2017 года.

В целом валютные сбережения населения в банках (валютные вклады, депозиты в драгоценных металлах и валютные облигации банков) уменьшились на USD 509 млн (или на 5.8%) до USD 8.275 млрд, на 1 января 2017 года. С учётом этого объём наличной иностранной валюты, которую население, образно говоря, дополнительно извлекло «из-под матраса» в минувшем году, можно оценить по меньшей мере в USD 1.932 млрд на чистой основе. Так много наличной иностранной валюты белорусы никогда ещё не сдавали в обменные пункты банков.

¹ Здесь и далее: «Статистика.» *Национальный банк Республики Беларусь*. Web. 21 March 2017. <<http://www.nbrb.by/>>.

По нашим оценкам, в 2016 году население вынужденно рассталось с *третью* ранее накопленных валютных сбережений в неорганизованной форме. В результате при сохранении таких темпов неорганизованные валютные сбережения физических лиц гипотетически могут закончиться уже через *два* года (при прочих равных условиях).

Каковы же причины столь масштабного чистого предложения иностранной валюты со стороны населения? К сожалению, основной причиной является заметное падение реальных денежных доходов. Белорусы активно начали изымать валютные депозиты и продавать наличную иностранную валюту с тем, чтобы поддержать приемлемый уровень потребления товаров и услуг.

Так, по нашим расчётам, в 2016 году средняя начисленная зарплата белорусских работников (без учёта микро- и малых организаций без ведомственной подчинённости) по сравнению с 2015 годом сократилась на 12.7% — с USD 413.6 до 361.1.² При этом начисленный фонд заработной платы белорусских работников (без микро- и малых организаций без ведомственной подчинённости) сократился ещё в большей мере — на USD 2.297 млрд (или на 15.5%) до USD 12.506 млрд. Уменьшение фонда заработной платы связано не только с падением средней зарплаты, но и с сокращением в анализируемом периоде среднесписочной численности работников на 95.801 тыс. чел.³ (с 2.982 млн в 2015 году до 2.886 млн чел. в 2016 году).

В конечном счёте, в 2016 году стабильность внутреннего валютного рынка Беларуси поддерживалась, в первую очередь, за счёт обеднения граждан.

² При расчёте использовался средневзвешенный курс покупки доллара США на рынке наличных иностранных валют: в 2015 году — BYN 1.626853 за USD 1 (с учётом деноминации), в 2016 году — BYN 1.9995 за USD 1.

³ Здесь и далее: «Официальная статистика.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Web. 21 March 2017. <<http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/>>.

Риски нефтегазового спора

По данным Нацбанка, в 2016 году валютные поступления по экспорту товаров и услуг, доходам и трансфертам нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2015 годом сократились на USD 3.401 млрд (или на 10.3%) до USD 29.623 млрд, что является минимальным показателем валютной выручки с 2009 года (USD 25.255 млрд). Уменьшение валютной выручки связано в первую очередь с падением экспорта белорусских нефтепродуктов, сырой нефти и калийных удобрений. В наглядной форме резкое сокращение экспорта белорусских товаров можно проиллюстрировать следующими статистическими данными:

- экспорт белорусских товаров – минус USD 3.245 млрд по сравнению с 2015 годом;
- экспорт нефтепродуктов – минус USD 2.740 млрд;
- экспорт калийных удобрений – минус USD 651.112 млн;
- экспорт сырой нефти, включая газовый конденсат, – минус USD 107.701 млн;
- экспорт остальных товаров – плюс USD 253.866 млн.

Таким образом, падение экспорта белорусских товаров в анализируемом периоде на 84.4% обусловлено уменьшением экспорта белорусских нефтепродуктов ввиду сокращения поставок российской нефти на фоне неурегулированного газового спора между Беларусью и Россией.

При этом обращает на себя внимание задержка с получением *третьего* и *четвёртого* траншей кредита Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР) на общую сумму USD 600 млн. Очевидно, что причины задержки финансирования со стороны фонда лежат в политической плоскости и также связаны с разгоревшимся нефтегазовым спором. В конце февраля 2017 года вице-премьер Российской Федерации Аркадий Дворкович заявил, что долг Беларуси перед Россией за газ превысил уже USD 600 млн.

Необходимо отметить, что дальнейшее затягивание урегулирования нефтегазового спора чревато рядом негативных последствий для экономики Беларуси. В их числе:

- сокращение золотовалютных резервов Беларуси;
- девальвация белорусского рубля по отношению к основным иностранным валютам;
- уменьшение валютной выручки и экспорта белорусских нефтепродуктов;
- ухудшение финансового положения белорусских нефтеперерабатывающих заводов;
- снижение поступлений экспортных пошлин в государственный бюджет;
- урезание государственных расходов (включая отдельные расходы на социальные нужды);
- ухудшение показателей внешней устойчивости, кредитоспособности и экономической безопасности государства.

Кроме того, на этом фоне правительство Беларуси может столкнуться с необходимостью дальнейшего «затягивания поясов» обедневших граждан, что в условиях значительного социального расслоения в обществе может привести к обострению отдельных социальных и политических рисков в стране.

Внешний долг: за порогом экономической безопасности

В 2017 году увеличение платежей по внешним обязательствам резидентов Беларуси (предприятий, банков, правительства, Нацбанка) будет создавать дополнительное давление на внутреннем валютном рынке в сторону снижения обменного курса белорусского рубля.

По данным Нацбанка, в 2016 году совокупный внешний долг резидентов Беларуси снизился всего на USD 691,1 млн (или на 1,8%) до USD 37,567 млрд, по состоянию на 1 января 2017 года, что составило рекордные 79,7% к ВВП страны. Таким образом, относительный показатель внешнего долга резидентов Беларуси превысил порог экономической безопасности (не более 60,0% к ВВП). Поскольку в относительном выражении у белорусских резидентов никогда не было такой внешней долговой нагрузки.

Следует пояснить, что ухудшение относительного показателя внешнего долга белорусских резидентов в прошедшем году связано исключительно с резким падением долларového эквивалента ВВП Беларуси на фоне девальвации национальной валюты и экономического спада в стране. Так, по нашим расчётам, в 2016 году в долларovém эквиваленте ВВП Беларуси по сравнению с 2015 годом уменьшился сразу на USD 8.104 млрд (или на 14.7%) до USD 47.165 млрд, что является *девятилетним* минимумом (с 2007 года, когда этот показатель составил USD 45.276 млрд).

По состоянию на 1 января 2017 года, структура совокупного внешнего долга Беларуси в разрезе секторов экономики выглядит следующим образом (в порядке убывания):

- органы государственного управления – USD 14.151 млрд;
- нефинансовые организации, домашние хозяйства и некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства, – USD 13.566 млрд;
- банки – USD 5.915 млрд;
- прямые инвестиции в рамках межфирменного кредитования – USD 1.889 млрд;
- центральный банк – USD 1.475 млрд;
- прочие финансовые организации – USD 571.3 млн.

В расчёте на душу населения внешний долг Беларуси снизился до USD 3952.4, по состоянию на 1 января 2017 года. В рублевом эквиваленте внешний долг составил BYN 7740.8 в среднем на 1 человека, или BYN 16792.7 на 1 работающего, что эквивалентно 20.9 начисленной зарплаты (исходя из средней зарплаты в декабре 2016 года – BYN 801.6). Иными словами, для того чтобы полностью выплатить внешний долг (с учётом процентов), белорусам необходимо работать более 21 месяца.

В 2016 года на погашение и обслуживание валового внешнего долга Беларуси направлено USD 6.310 млрд, что эквивалентно 13.2% от ВВП или 21.2% от экспорта товаров и услуг. В том числе на погашение основного долга потрачено USD 4.901 млрд, на платежи по процентам и другим выплатам – USD 1.409 млрд. На осуществление платежей

по внешним обязательствам органов государственного управления направлено USD 1.46 млрд, или 16.5% от доходов республиканского бюджета.

График предстоящих платежей по валовому внешнему долгу резидентов Беларуси, по состоянию на 1 января 2017 года, включает платежи по основному долгу и процентам на общую сумму USD 45.651 млрд. Следует учитывать, что совокупная долговая нагрузка государства связана с обслуживанием и погашением обязательств органов государственного управления, денежно-кредитного регулирования, а также государственных банков и предприятий, в уставных фондах которых доля государственной собственности составляет более 50%. Так, в 2016 году внешний долг государственного сектора в расширенном определении и внешний долг частного сектора, гарантированный государством, уменьшился на USD 173.5 млн (или на 0.8%) до USD 22.382 млрд, на 1 января 2017 года (табл. 1), что составляет 59.6% от совокупного внешнего долга резидентов Беларуси.

Таблица 1. Внешний долг государственного сектора в расширенном определении и внешний долг частного сектора, гарантированный государством в 2016 году, USD млн

Показатели	На 1 января 2016	На 1 января 2017	Изменение	
			USD млн	%
Внешний долг государственного сектора в расширенном определении и внешний долг частного сектора, гарантированный государством, <i>в т. ч.</i>	22555.7	22382.3	-173.5	-0.8
1) внешний долг государственного сектора в расширенном определении	22517.6	22382.3	-135.4	-0.6
– сектор государственного управления	12972.5	14151.1	1178.6	9.1
– центральный банк	1744.6	1475.4	-269.2	-15.4
– банки	2819.1	2632.6	-186.5	-6.6
– другие секторы	4981.4	4123.1	-858.3	-17.2
2) внешний долг частного сектора, гарантированный государством	38.1	0.0	-38.1	-100.0

Источник: Нацбанк Беларуси.

Краткосрочные внешние долговые обязательства резидентов Беларуси (по остаточному сроку погашения) уменьшились на USD 1.499 млрд (или на 8.5%) до USD 16.118 млрд, на 1 января 2017 года. Этот долг измеряется путём прибавления стоимости непогашенного краткосрочного внешнего долга к стоимости подлежащего выплате в срок до *одного* года непогашенного долгосрочного внешнего долга (по первоначальному сроку погашения).

Просроченная внешняя задолженность резидентов Беларуси сократилась на USD 65.7 млн (или на 6.5%) до USD 938.5 млн, на 1 января 2017 года. В том числе просроченная внешняя задолженность госсектора в расширенном определении уменьшилась на USD 70.8 млн (или на 24.7%) до USD 215.8 млн, на 1 января текущего года.

В 2017 году платежи резидентов Беларуси по внешнему долгу оцениваются на уровне USD 17.168 млрд (с учётом операций по рефинансированию долга). По состоянию на 1 января 2017 года, ЗВР Беларуси составили USD 4.927 млрд, покрывая лишь 28.7% предстоящих платежей по внешнему долгу. В то время как согласно критерию Гидотти ЗВР должны покрывать не менее 100% предстоящих годовых выплат по совокупному внешнему долгу резидентов страны (правительства, центрального банка, предприятий, банков).

Таким образом, текущий уровень золотовалютных резервов Беларуси не соответствует международным стандартам достаточности резервных активов и индикаторам экономической безопасности, что в случае негативного сценария может поставить под угрозу стабильность внутреннего валютного рынка.

Заключение

В 2017 году население сохранит статус чистого продавца иностранной валюты, однако показатель чистой продажи валюты может уменьшиться по меньшей мере в 2 раза по сравнению с 2016 годом со всеми вытекающими негативными последствиями. Иными словами, в ближайшей перспективе вряд ли можно будет рассчитывать на значки

населения. Снижение предложения наличной иностранной валюты со стороны физических лиц приведёт к ускорению темпов девальвации белорусского рубля по отношению к основным иностранным валютам.

На этом фоне у правительства и Нацбанка увеличится потребность в привлечении нового внешнего финансирования. Однако в случае дальнейшего затягивания урегулирования нефтегазового спора между Беларусью и Россией также продлится и задержка с выделением новых траншей кредита ЕФСР. При этом перспектива привлечения нового кредита МВФ в рамках программы расширенного финансирования остаётся неясной (в первую очередь ввиду политических препятствий). Без кредита МВФ, в свою очередь, гораздо сложнее разместить *третий* выпуск суверенных еврооблигаций Беларуси.

Положительный исход нефтегазового спора позволит в определённой мере улучшить ситуацию в экономике Беларуси. В противном случае возможно обострение ряда экономических, социальных и политических рисков в стране, которые — на фоне дальнейшего «затягивания поясов» населения — могут представлять дополнительную угрозу стабильности внутреннего валютного рынка Беларуси.

РЫНОК ТРУДА: В ЛОВУШКЕ НИЗКООПЛАЧИВАЕМОЙ ЗАНЯТОСТИ, БЕЗРАБОТИЦЫ И БЕДНОСТИ

Владимир Акулич

Резюме

Беларусь находится в состоянии демографического перехода, снижается численность занятого населения. Это смягчает проблему безработицы, но ведёт к росту демографической нагрузки на занятое население и усложняет задачу исполнения государством взятых на себя социальных обязательств. До сих пор эта задача решалась за счёт повышения степени централизации финансов.

Рынок труда адаптировался к рецессии в большей степени за счёт снижения уровня оплаты труда и в меньшей степени – за счёт повышения уровня безработицы. Низкооплачиваемая занятость и отсутствие работы явились главными причинами роста бедности.

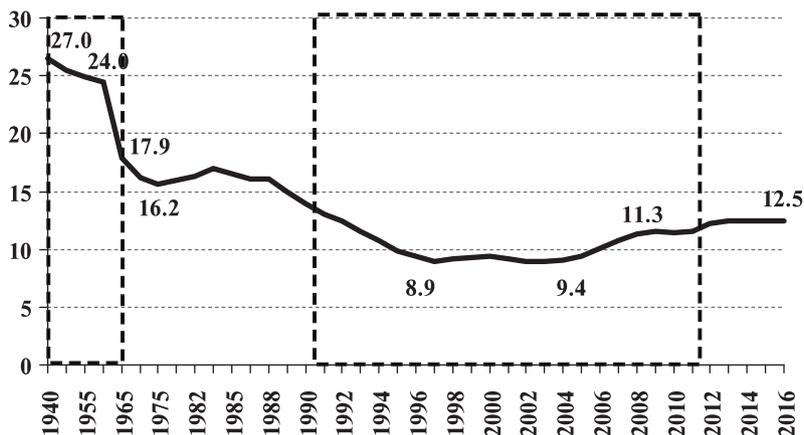
Тенденции:

- снижение численности населения в трудоспособном возрасте и числа занятых, несмотря на увеличение числа работающих пенсионеров;
- увеличение демографической нагрузки на занятых работников в условиях роста рождаемости и ставки на многодетность в демографической политике;
- снижение реальных доходов населения и рост уровня фактической безработицы в результате рецессии в экономике;
- увеличение спроса на рабочую силу, что может свидетельствовать о постепенном выходе экономики из рецессии.

Демография

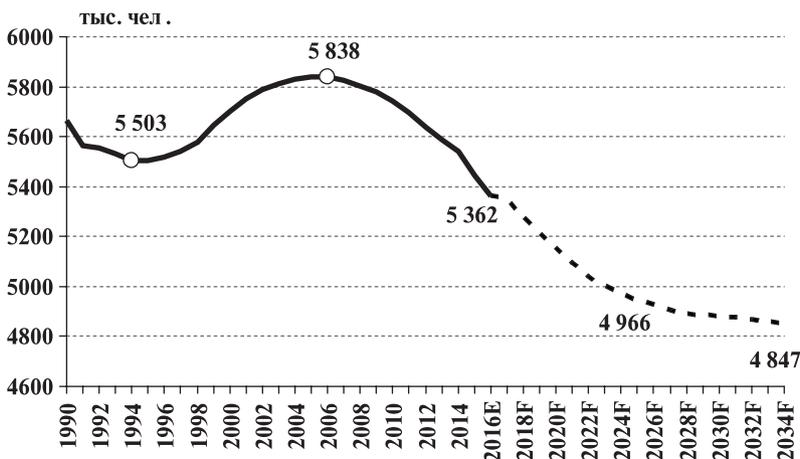
Беларусь находится в середине *двадцатилетнего* демографического перехода. В период 2006–2023 годов из трудоспособного возраста уходят работники, родившиеся с 1945 по 1965 годы, а вступают в него работники, родившиеся с 1990 по 2010 годы. В 1945–1965 годах общий коэффициент рождаемости в среднем составлял 25 на 1000 чел. населения, а в 1990–2010 годах – 10 на 1000 чел. населения, то есть в 2.5 раза меньше (рис. 1).

Рис. 1. Общий коэффициент рождаемости (на 1000 чел. населения)



Вследствие демографического перехода снижается численность населения в трудоспособном возрасте – за 10 лет на 475 тыс. чел., или на 7.0%. В ближайшие 7 лет снижение продолжится примерно такими же темпами, а затем темпы снижения замедлятся (рис. 2).

Рис. 2. Численность трудоспособного населения в трудоспособном возрасте, тыс. чел.

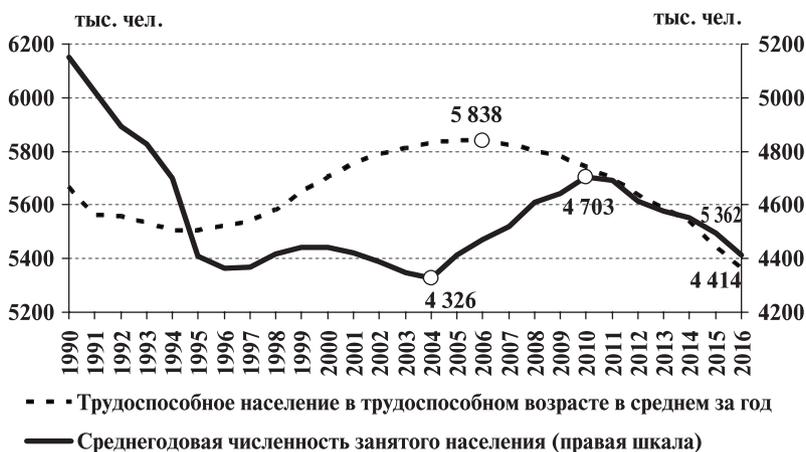


С 2023 года население в трудоспособном возрасте начнут покидать женщины, родившиеся после 1965 года, когда общий коэффициент рождаемости снизился до 18 на 1000 чел. населения. Этому будет также способствовать начавшееся с 2017 года повышение пенсионного возраста, которое завершится в 2022 году.

Занятость

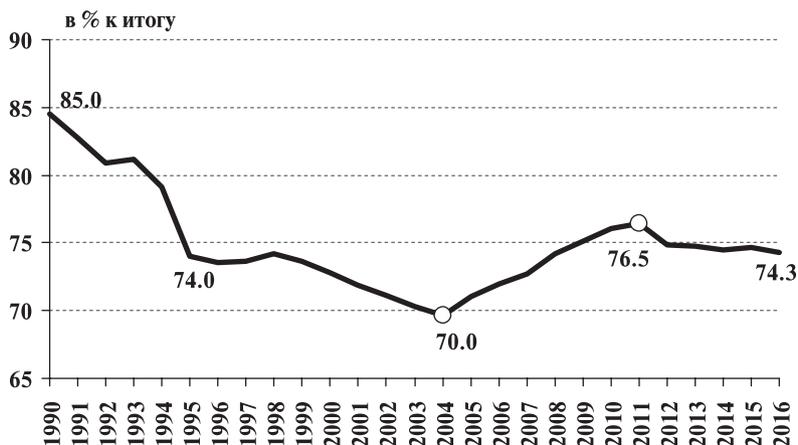
Несмотря на то что демографический переход и снижение численности населения в трудоспособном возрасте наблюдаются с 2006 года, численность занятого населения в 2006–2010 годах увеличивалась. Она начала уменьшаться лишь с 2011 года (рис. 3).

Рис. 3. Численность занятого населения, тыс. чел.



Увеличение связано с ростом доли занятых работников в трудоспособном возрасте с 70.0% в 2004 году до 72.0% в 2006 году и до 76.5% в 2011 году (рис. 4). По этой причине даже в условиях снижения численности населения в трудоспособном возрасте число занятых в экономике продолжало увеличиваться с 4470 тыс. чел. в 2006 году до 4703 тыс. чел. в 2010 году (см. рис. 3).

Рис. 4. Доля занятого населения в трудоспособном возрасте, % к итогу



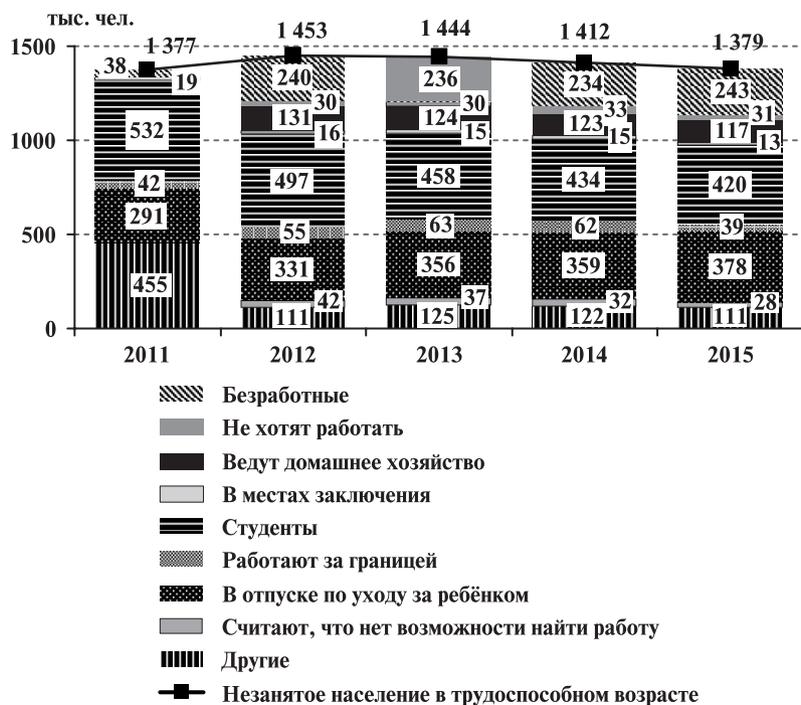
В 2011–2016 годах доля занятых работников в трудоспособном населении трудоспособного возраста оставалась примерно на одном уровне – около 75.0% (см. рис. 4). Соответственно доля незанятых работников фиксировалась на уровне 25.0%. Поэтому основной причиной снижения занятости в этот период являлось снижение численности населения в трудоспособном возрасте – на 380 тыс. чел., или на 7.0%. Численность занятых в экономике при этом снизилась на 289 тыс. чел. Занятость снизилась бы ещё больше, если бы не работающие пенсионеры, число которых выросло с 270 тыс. в 2006 году до 340 тыс. в 2011 и до 430 тыс. в 2015 году.

В структуре незанятого населения в трудоспособном возрасте в период 2011–2015 годы значительные изменения претерпели только две категории лиц. Число студентов уменьшилось на 112 тыс. чел. (или на 8.0%), а число родителей, находящихся в отпуске по уходу за ребёнком, увеличилось на 87 тыс. чел., или на 6.0% (рис. 5).

С 2012 года *Белстат* начал проводить обследование домашних хозяйств по изучению занятости населения. Это позволило выяснить, чем занимаются 455 тыс. чел.,

которые в 2011 году «не числились в качестве работающих или учащихся» и которых в августе 2012 года тогдашний премьер-министр впервые предложил привлечь к финансированию социальных расходов. После проведения обследования численность неучтённого незанятого населения сократилась в *четыре* раза — до 111 тыс. чел. в 2012 году.¹ Такое же значение зафиксировано и в 2015 году (см. рис. 5).

Рис. 5. Структура незанятого населения в трудоспособном возрасте



Выявлено, что в 2012–2016 годах в среднем 211 тыс. чел. не имели работы, не были зарегистрированы в службах

¹ *Трудовые ресурсы и занятость населения Республики Беларусь. Статистический сборник.* Минск: Белстат, 2004–2016. Print.

занятости, но активно искали работу и готовы были к ней приступить. По определению МОТ, эти люди относятся к категории безработных. Имеется также категория лиц, которые долго искали работу и утвердились во мнении, что найти её нет возможности, поэтому перестали искать. В 2012–2015 годах таковых в среднем насчитывалось 35 тыс. чел. По определению МОТ, они не относятся к безработным, но и работы не имеют.

По данным обследования домашних хозяйств выявлено, что в 2012–2015 годах за пределами Беларуси работало в среднем 55 тыс. чел. (из них 93% – в России). Это люди, которые легально работали за границей и платили там налоги, что соотносится с данными платёжного баланса. В 2016 году по статье «оплата труда работников из-за границы» в Беларусь поступило USD 417 млн, что составило 58 тыс. среднегодовых российских зарплат.

В 2012–2015 годах в среднем 125 тыс. чел. вели домашнее хозяйство. В результате новых обследований *Белстата* удалось выяснить, что число тех, кто не имеет необходимости или не хочет работать, в 2012–2015 годах в среднем составляло 30 тыс. чел.

Анализ неучтённого остатка в 111 тыс. чел., отнесённых к категории «другое незанятое население в трудоспособном возрасте», в дезагрегации по регионам позволяет предположить, что в подавляющем большинстве (90%) это граждане, неофициально работающие за пределами Беларуси. Так, в 2015 году в категории «лица, работающие за границей» 84% приходилось на *четыре* области – Могилёвскую, Гомельскую, Витебскую и Брестскую. В категории «другие незанятые» 90% приходилось на те же *четыре* приграничные области. По другим годам совпадение в распределении долей в дезагрегации по регионам по *двум* указанным категориям лиц ещё более заметное: в 2012 году, например, 83 и 85% соответственно. Можно сделать вывод, что за пределами Беларуси неофициально работают примерно 100 тыс. чел.

Утверждение о высокой доле занятого населения в теневой экономике является мифом и не находит подтверждения в данных. Так, в центральных регионах

Беларуси — в Минске и Минской области, где проживает 38% населения в трудоспособном возрасте, — к категории «другие незанятые» отнесены всего 5.8 тыс. чел., или 0.25% от населения в трудоспособном возрасте, включая лиц, неофициально работающих за границей.

Распространены явления, когда часть выручки проводится мимо расчётного счёта, кассы, в случае если официально оформленные работники часть зарплаты получают «в конвертах». Такие работники избегают полной уплаты налогов, но входят в категорию занятого населения и не попадают под действие декрета № 3. Численность населения, которое работает и официально нигде не оформлено, составляет порядка 10–20 тыс. чел., или 0.25% от населения в трудоспособном возрасте.

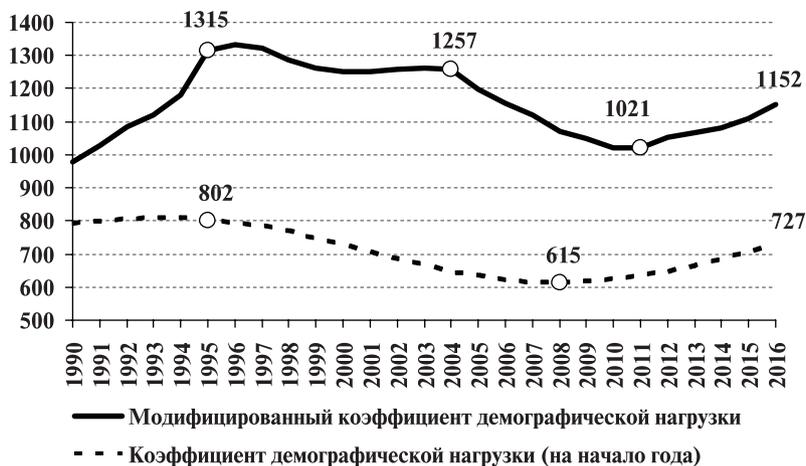
Проводимые *Белстатом* обследования домашних хозяйств по изучению занятости населения позволили выяснить, что скрывает 455 тыс. чел. неучтённого незанятого населения в 2011 году. Как впоследствии оказалось, 2/4 — это незарегистрированные безработные (210 тыс.), 1/4 — лица, которые ведут домашнее хозяйство (130 тыс.). Ещё предположительно 1/4 — лица, неофициально работающие за границей (100 тыс.). И только 1/15 — это лица, не имеющие необходимости или желания работать (30 тыс. чел.).

В Беларуси доля занятого населения уменьшается в сфере производства и увеличивается в сфере услуг. В сфере производства число занятых в 2011–2015 годах уменьшилось на 240 тыс. чел., а в сфере услуг выросло на 80 тыс. чел. В экономике в целом число занятых сократилось на 160 тыс. чел. Трудоспособный возраст покинули 250 тыс. чел., при этом 90 тыс. пенсионеров продолжили работать. В указанный период численность трудовых мигрантов существенно не изменилась.

С одной стороны, демографический переход уменьшает остроту проблемы безработицы, с другой — растёт демографическая нагрузка на занятое население в трудоспособном возрасте. На начало 2016 года, по данным *Белстата*, на 1000 чел. в трудоспособном возрасте приходилось 727 чел. в нетрудоспособных возрастах. Учитывая, что 25% населения в трудоспособном возрасте незанято и, наоборот,

16% населения старше трудоспособного возраста занято в экономике, реальную нагрузку на занятых работников показывает модифицированный коэффициент демографической нагрузки. Согласно этому коэффициенту, в 2016 году на 1000 занятых работников (занятое население в трудоспособном возрасте и работающие пенсионеры) приходилось 1152 незанятых человека в трудоспособном и нетрудоспособном возрасте (рис. 6).

Рис. 6. Коэффициенты демографической нагрузки



Увеличению демографической нагрузки способствует и рост продолжительности жизни, в том числе людей старше трудоспособного возраста. По данным *Белстата*, в 2015 году ожидаемая продолжительность жизни мужчин и женщин в возрасте 65 лет составила соответственно 78 и 83 года. Эти данные опровергают аргумент противников повышения пенсионного возраста, что большинство мужчин если и доживут до пенсии, то не успеют на неё пожить.

Вместо того чтобы стимулировать деловую активность в условиях рецессионного спада, в 2015–2016 годах правительство пошло на увеличение налоговой нагрузки. В 2016 году сокращение ВВП не привело к снижению

поступлений в бюджет расширенного правительства. Степень централизации финансов (государственной квоты ВВП) растёт *второй год* подряд и в 2016 году достигла рекордной величины — 42.7% от ВВП. Для сравнения: в 2015 году она составила 41.3%, в 2014 году — 40.3%, в 2010–2013 годах в среднем составляла 40.8% от ВВП, а в кризисном 2011 году достигла минимума — 39.2% от ВВП.

В 2016 году начал увеличиваться спрос на рабочую силу, что может служить признаком постепенного оживления рынка труда. Количество вакансий на бирже труда выросло с 31 тыс. в 2015 году до 32 тыс. в 2016 году, или на 4.0%. За содействием в трудоустройстве в минувшем году обратились 239 тыс. чел., или 5.4% от экономически активного населения (в 2015 году — 250 тыс., или 5.7%). Исследовательский центр *РАБОТА.TUT.BY*, на основе анализа собственной базы вакансий и резюме, также отмечает, что в 2016 году происходил рост вакансий (на 33%) при одновременном сокращении количества поданных резюме (на 4%)².

Безработица

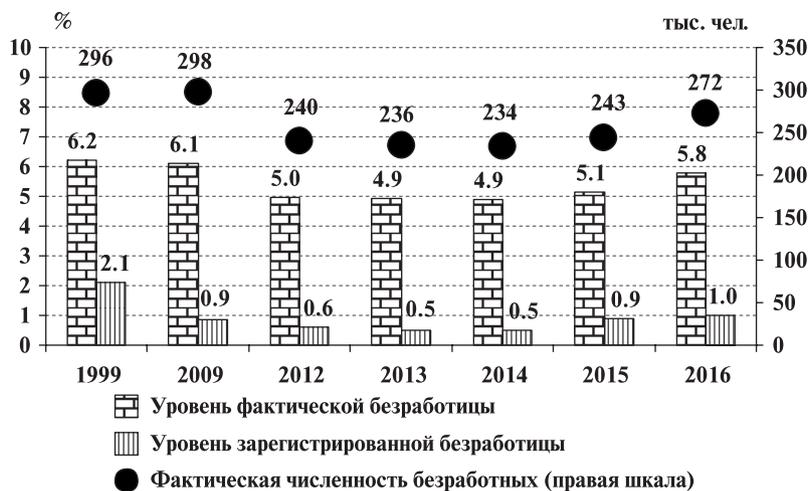
В 2016 году экономика Беларуси продолжала находиться в рецессии. Падение ВВП составило 2.6% (в 2015 году — минус 3.8%). В этих условиях уровень безработицы вырос с 4.9% в 2014 году до 5.1% в 2015 году и до 5.8% в 2016 году. Уровень зарегистрированной безработицы также вырос с 0.5% в 2014 году до 1.0% в 2016 году. Число безработных увеличилось с 243 тыс. в 2015 году до 272 тыс. чел. в 2016 году, или на 12.0% (рис. 7). При этом число зарегистрированных безработных уменьшилось с 41 тыс. в 2015 году до 39 тыс. чел. в 2016 году (уменьшение составило 5.0%).

В Беларуси отсутствует полноценная система социальной защиты безработных. Размер пособия по безработице в 2014–2016 годах в среднем составлял 3% от средней заработной платы, или 13% от бюджета прожиточного

² «Рынок труда Беларуси. Итоги 2016.» *JOBS.TUT.by*. 09 Jan. 2017. Web. 21 Apr. 2017. <<https://jobs.tut.by/article/19797>>.

минимума (БПМ). Для сравнения, в странах Евросоюза размер пособия по безработице составляет порядка 50–70% от средней заработной платы. Доля безработных в Беларуси, которые получали пособие по безработице, в 2016 году составила 14% (в 2015 году – 17%). Остальные не регистрируются в службах занятости по причине мизерного размера пособия.

Рис. 7. Уровень безработицы в Беларуси



В 2016 году из средств ФСЗН на поддержку безработных и содействие занятости направлено BYN 26.8 млн, или 0.03% от ВВП (в 2017 году запланировано направить BYN 38 млн, или 0.04% от ВВП). В странах ОЭСР (2013 год) в среднем расходы на выплату пособий по безработице составляли 0.9% от ВВП.

Средняя продолжительность безработицы выросла с 4.1 мес. в 2015 году до 4.2 мес. в 2016 году. Средний период трудоустройства также вырос с 1.9 мес. в 2015 году до 2.3 мес. в 2016 году. Утвержденный в декрете № 3 срок в *шесть месяцев* отсутствия работы, за который необходимо уплачивать сбор, неоправданно занижен. Согласно дан-

ным *Белстата*, в 2015 году каждый четвёртый (24%) из зарегистрированных на бирже труда безработных не был трудоустроен в течение *шести* месяцев. У лиц, которые ищут работу самостоятельно, средняя продолжительность безработицы составляет *семь* месяцев. У лиц, которые ищут работу через службу занятости, она составила в январе-сентябре 2016 году *пять* месяцев, но, напр., в 2000 году – 6.4, в 2005 году – 5.8 месяца. Средняя продолжительность безработицы в странах СНГ (2013 год) составляла 10 мес., в странах ОЭСР (2015 год) – 8 мес., в странах Евросоюза (2015 год) – 18 мес., в странах G7 (2015 год) – 6.5 месяца.

Реальные доходы населения

Рынок труда адаптировался к рецессии главным образом не через рост уровня безработицы, а за счёт снижения уровня заработной платы. В 2016 году снижение реальных доходов населения в Беларуси составило 7.3% (в 2015 году – 5.6%). Медианный уровень среднедушевых реальных располагаемых доходов населения снизился на 4.4% (в 2015 году – на 4.5%). По данным обследования *Белстата*, 38.0% домашних хозяйств в минувшем году заявили об ухудшении своего материального положения и только 9.0% – о его улучшении (в 2015 году – 33.0 и 11.0% соотв.). При этом 31.0% домашних хозяйств оценивают уровень своего материального положения ниже среднего и только 3.0% – выше среднего (в 2015 году – 30.0 и 4.0% соотв.).

Низкий уровень зарплаты и её снижение толкают работников на поиск новой более высокооплачиваемой работы. По данным *Белстата* (2012 год), 28.0% домашних хозяйств используют в качестве способа повышения доходов смену места работы (*второе место* после поиска работы по совместительству). В малообеспеченных домашних хозяйствах смена места работы как способ повышения доходов является главным и составляет 39.0%.

Приведённые цифры коррелируют с результатами других исследований. По данным исследовательского центра *РАБОТА.TUT.BY* (2016), чаще всего увольнения проис-

ходят по причине низкой зарплаты (48% опрошенных).³ Большинство работников (73%) на вопрос: «Что вы ждёте от руководства в 2016 году?» — ответило, что ждёт повышения зарплаты.⁴ Реализация декрета № 3 и установка на достижение к концу 2017 года средней зарплаты в USD 500 могут снизить мотивацию работников к поиску новой более высокооплачиваемой работы и понизить мобильность рынка труда.

Возможность снижать уровень зарплат позволяет госпредприятиям сохранять избыточную занятость. Если административными методами повышать зарплату, то предприятия могут начать активнее освобождаться от избыточных работников. Это приведёт к снижению занятости и росту безработицы. По расчётам Исследовательского центра ИПМ, чтобы «добиться повышения средней зарплаты с USD 400 в декабре 2016 года до USD 500 в декабре 2017 года, при неизменном обменном курсе и запланированных темпах инфляции и ВВП, придётся сократить занятость на 12.9%»⁵.

Заключение

В ближайшем будущем Беларусь может столкнуться с рядом вызовов, и прежде всего с нехваткой трудовых ресурсов для возобновления высоких темпов экономического роста. В условиях продолжающегося старения населения демографическая нагрузка на занятых работников и бизнес может оказаться непосильно высокой. При этом рост рождаемости и ставка на многодетность в демографической политике лишь повышают эту нагрузку.

³ «Опрос: чаще всего белорусы ищут новую работу из-за низкой зарплаты.» *TUT.by*. 20 Mar. 2017. Web. 21 Apr. 2017. <<https://finance.tut.by/news535989.html>>.

⁴ «В новом году работники ничего хорошего не ждут. И правильно делают.» *Naviny.by*. 29 Dec. 2015 Web. 21 Apr. 2017. <http://naviny.by/gubrics/society/2015/12/29/ic_articles_116_190584>.

⁵ «Суровая арифметика президентских “попищот”: 13% безработицы или 23% инфляции.» *TUT.by*. 22 Jan. 2016. Web. 21 Apr. 2017. <<https://news.tut.by/economics/524760.html>>.

Высокий уровень налогов демотивирует работников, снижает инвестиционную активность и конкурентоспособность продукции. Уже сейчас требуется смягчение политики в отношении трудовых мигрантов и выстраивание системы их избирательного привлечения в экономику.

Повышение пенсионного возраста замедлит, но не остановит темпы сокращения занятого населения. Ситуацию не исправят и попытки принудить отдельные категории незанятого населения в трудоспособном возрасте работать или уплачивать сбор на финансирование государственных расходов. Число по-настоящему незанятого населения измеряется несколькими десятками, а не сотнями тысяч человек. Поэтому после 2022 года целесообразно, как предлагает МВФ, продолжить повышение пенсионного возраста до 65 лет у мужчин и женщин.

Для того чтобы не допустить роста бедности, целесообразно прислушаться к рекомендациям Всемирного банка и повысить размер пособия по безработице до уровня бюджета прожиточного минимума.

В политике доходов целесообразно отказаться от волюнтаристского решения скачкообразно повысить уровень заработной платы. Этот шаг либо приведёт к снижению занятости и росту безработицы, либо подорвёт конкурентоспособность производителей.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР: ЗАВЕРШЕНИЕ ЭРЫ НЕФТЕГАЗОВОЙ РЕНТЫ

Александр Автушко-Сикорский

Резюме

В 2016 году положение белорусской нефтепереработки ухудшилось по сравнению с предыдущим годом, чему способствовал конфликт по поводу цены на российский газ, приведший к снижению объемов поставок нефти в Беларусь. В денежном выражении год стал также одним из худших в истории белорусской «нефтянки». Вдобавок снижение европейских цен на газ уменьшило размер газовой субсидии, получаемой Беларусью, а в конце года повысилась цена на российский газ для Беларуси. Нефтегазовый конфликт не был разрешён и в первом квартале 2017 года. Сама длительность конфликта негативно влияет на перспективы сотрудничества Беларуси и России в нефтегазовой сфере.

Тенденции:

- серьёзное ухудшение условий нефтепереработки вследствие снижения мировых цен на нефтепродукты и сокращения объемов поставок нефти из России;
- снижение сравнительных преимуществ белорусских предприятий, заложенных в стоимости энергоносителей;
- увеличение цены на природный газ;
- непоследовательная политика в области энерготарифов;
- очередное снижение вероятности ликвидации перекрёстного субсидирования к намеченному сроку в 2020 году.¹

Нефть и газ

Традиционно переговоры по нефти и газу между Беларусью и Россией велись раздельно. Кроме того, в российском руководстве вопросы поставок нефти и газа фактически курируются различными «башнями Кремля»: поставки энергоносителей находятся в ведении различных групп и субъектов хозяйствования. Однако 2016 год поставил Беларусь в уникальную ситуацию, когда условия поставок нефти и газа оказались взаимосвязаны.

¹ В общем и целом, в 2016 году в энергетическом секторе сохранялись тенденции, характерные для 2015 года.

В 2016 году Беларусь импортировала 18.1 млн т нефти, что на 20.8% ниже объёма импорта в 2015 году (22.8 млн т). Средняя цена импортированной нефти составила USD/т 218.7, снизившись на 13.0% в сравнении с 2015 годом (USD/т 247.3). Импорт природного газа снизился незначительно: на 0.8%, с 18.95 до 18.6 млрд м³. Средняя цена газа снизилась на 5.4%, с USD 145 до 137 за 1000 м³.

Значительное снижение объёмов поставок российской нефти обусловлено очередным энергетическим конфликтом между Россией и Беларусью. Причиной конфликта явилось снижение мировых цен на нефть и, как следствие, снижение цены на газ для европейских потребителей российского газа, которая привязана к стоимости нефти.

Для Беларуси цена российского природного газа рассчитывается по отдельной формуле: цена для Ямало-Ненецкого автономного округа плюс расходы на транспортировку. В результате, цена на газ для Беларуси не снизилась. Одновременно с этим цена российского газа для европейских потребителей упала очень сильно и приблизилась к цене газа для Беларуси. Тем самым белорусская экономика фактически потеряла «газовую субсидию», которая долгие годы формировалась за счёт значительной разницы в цене на газ для европейских и белорусских потребителей (хотя цена на газ для Беларуси по-прежнему остаётся ниже даже средней цены для СНГ и стран Балтии).

В свою очередь, *сохранение разницы* в цене на газ необходимо для сохранения конкурентных преимуществ белорусских предприятий, а *снижение* цены как таковой белорусскими властями рассматривалось как безболезненный способ ликвидации перекрёстного субсидирования — способ, который позволял бы сделать это при одновременном сохранении низких энерготарифов для населения. Кроме того, в долгосрочной перспективе снижение цены на газ необходимо Беларуси в свете приближающейся даты создания единого энергетического рынка ЕАЭС, что позволило бы импортировать электроэнергию из Беларуси по привлекательным ценам.

В начале 2016 года несколько попыток договориться о снижении цены на российский газ для Беларуси, в том

числе на уровне вице-премьеров *двух* стран, успеха не имели. Белорусская сторона настаивала на снижении цены на газ до уровня как минимум USD 117 за 1000 м³. С начала 2016 года белорусская сторона оплачивала газ по цене USD 73 за 1000 м³, рассчитав такую сумму исходя из принципа равнодоходности цен. В результате, за белорусской стороной начал накапливаться значительный долг, который к октябрю превысил USD 300 млн (к концу года – USD 500 млн). В ответ российская сторона снизила объёмы поставок нефти в III и IV кварталах суммарно более чем на 5 млн т.

В октябре 2016 года белорусские власти объявили внеплановое повышение тарифов (на 50%) на транзит нефти по магистральным трубопроводам ОАО «Гомельтранснефть Дружба» и «Полоцктранснефть Дружба» из России в другие страны Европы. Это повышение производилось в одностороннем порядке без двусторонних консультаций и в нарушение существующих межправительственных договоров. Позже решение о повышении тарифов было отменено, взамен российская сторона обязалась восстановить объёмы поставок нефти при условии погашения долга за газ. Долг не был погашен, что повлекло за собой сокращение объёмов поставок нефти в III и IV кварталах. По итогам переговоров цена поставок природного газа в 2017 году *повысилась* чуть более чем на 1.0%, до USD 141.1 за 1000 м³.

Сокращение поставок российской нефти негативно сказалось на экспорте белорусских нефтепродуктов, который снизился на 22.7%, до 13 млн т при средней цене USD/т 311. Тем самым 2016 года стал одним из наименее прибыльных в истории белорусской нефтепереработки (табл. 1). Свою роль в этом сыграло, несомненно, снижение не только объёмов переработки, но и мировых цен на нефть и, как следствие, удешевление нефтепродуктов на мировых рынках.

Более всего пострадал экспорт нефтепродуктов в страны дальнего зарубежья: снижение составило 33.5%, в то время как в страны СНГ поставлено на 8.4% больше в сравнении с 2015 годом. Одновременно с этим экспорт

в страны СНГ оказался более выгодным в отношении стоимости тонны нефти: USD 402 vs 260.

Таблица 1. Динамика изменения физических объёмов экспорта нефтепродуктов, выручки и экспортной стоимости тонны нефтепродуктов белорусских НПЗ, 2010–2016 гг.²

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Физический объём экспорта, млн т	11.2	15.7	17.49	13.56	13.76	16.58	13.0
Выручка, USD млрд	6.69	12.73	14.5	10.15	9.85	6.83	4.04
Стоимость нефтепродуктов, USD/т	595.0	811.0	829.17	748.76	715.98	403.5	311.0

По заявлению белорусского премьер-министра Андрея Кобякова, в 2016 году прямые и косвенные потери страны от снижения объёмов поставок нефти составили 0.3% ВВП.

Таким образом, к концу 2016 года Беларусь оказалась в непростой ситуации в результате сокращения размеров российской нефтегазовой субсидии. В то время как, в условиях экономического кризиса и ухудшения мировой рыночной конъюнктуры, Беларуси, напротив, желательно увеличивать размеры субсидии для сохранения прежних объёмов поступлений в бюджет. Кроме того, увеличение размеров субсидии в среднесрочной перспективе необходимо для получения конкурентных преимуществ на потенциальном едином энергетическом рынке ЕАЭС, а также для сохранения низких тарифов на электроэнергию для населения.

Однако Россия не способна обеспечивать субсидию в том же размере, что и ранее, прежде всего вследствие собственного экономического кризиса. Типичные для Беларуси методы «выбивания» субсидий вроде установления торгово-экономических барьеров и использования внешнеполитических механизмов, очевидно, не дают плодов,

² «Экспорт важнейших видов продукции.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 17 Mar. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-__-po-____gody_10/eksport-vazhneishih-vidov-produktsii/>.

притом что нефтегазовый конфликт 2016 уже принёс белорусской стороне значительные убытки.

В этой ситуации выгоды Беларуси вероятнее всего будут весьма ограниченными — если они вообще будут. Позитивный исход возможен лишь в случае серьёзного реформирования отношений *двух* стран в рамках ЕАЭС или, быть может, роста политической и экономической зависимости Беларуси от России.

Электроэнергия и тарифная политика

Хотя в 2016 году Беларусь планировала сократить импорт электроэнергии на 10.7%, по итогам года импорт вырос на целых 13.0%: вместо запланированных 2.5 млрд кВт·ч импорт составил 3.2 млрд кВт·ч и традиционно осуществлялся из Российской Федерации. В области формирования энерготарифов для государственной политики характерен высокий уровень неопределённости, отсутствие ясного и понятного представления о последующих действиях.

В соответствии с требованиями МВФ, в 2016 году значительно повышены тарифы на услуги ЖКХ. Так, с 1 января 2016 года, в соответствии с постановлением Совета министров, на 20.0% увеличен целый ряд тарифов, в том числе на электро- и газоснабжение. Резкое увеличение тарифов, а также затруднения при расчёте итоговых сумм оплаты вызвали недовольство населения, в результате чего в марте 2016 года после подписания президентом указа № 107 «Об оплате жилищно-коммунальных услуг, оказываемых населению» некоторые тарифы снизились.

Цена на электроэнергию для населения, тем не менее, в итоге повысилась на 20.0% за счёт включения в стоимость электроэнергии ставки НДС, которая ранее субсидировалась из бюджета. Базовый тариф вырос с 990 до 1188 неденоминированных рублей.

При этом, по заявлениям официальных лиц, с учётом повышения ставки энерготарифов население оплачивало около 70.0% стоимости электроэнергии. Тем самым давно декларируемый отказ от перекрёстного субсидирования, долгое время планировавшийся на 2017 год, не состоялся.

Де-юре он был отложен на 2020 год в марте 2016 года постановлением Совета министров № 169. Ранее в качестве «дедлайна» ликвидации перекрёстного субсидирования неоднократно назывался период 2017–2018 годов, однако на этот раз, согласно государственному плану развития электроэнергетического комплекса (составляющему суть постановления № 169), она увязана в том числе с вводом в строй Белорусской АЭС.

Возможность полной ликвидации перекрёстного субсидирования до 2020 года представляется сомнительной, поскольку в плане развития электроэнергетического комплекса основанием для отмены заявлен «предполагаемый рост реальных доходов населения». В то же время, согласно предварительным данным *Белстата*³, в 2016 году в сравнении с 2015-м реальные доходы населения снизились на 7.3%. В целом, падение реальных доходов населения продолжается с 2014 года. При этом уход от перекрёстного субсидирования потребует роста стоимости электроэнергии примерно в два раза.

Для сравнения: в первом полугодии 2016 года стоимость киловатт-часа для частных домохозяйств в Литве составляла 9.4 евроцента (для промышленных потребителей — 12.3 евроцента), в Эстонии — 8.8 и 12.1 соотв., в Латвии — 11.7 и 16.3, в Польше — 8.1 и 13.3.⁴ В свою очередь, в Беларуси стоимость киловатт-часа (базовый тариф) составил 5.07 евроцента, стоимость киловатт-часа для промышленных потребителей — 12.3 евроцента. Соотношение стоимости электроэнергии для промышленных и частных потребителей в Беларуси значительно отличается от этого показателя в Европе.

С учётом продолжающегося падения реальных доходов населения у белорусских властей сужается пространство

³ «Реальные располагаемые денежные доходы населения.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 17 Mar. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/uroven-zhizni-naseleniya/graficheskii-material-grafiki-diagrammy_13/realnye-raspolagaemye-denezhnye-dohody-naseleniya/>.

⁴ “Electricity price statistics.” *Eurostat*. Web. 13 Mar. 2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_price_statistics>.

для манёвра в области реформы энергетической политики и реформы энерготарифов в частности. Ликвидация перекрёстного субсидирования, столь необходимая для снижения финансового бремени госпредприятий, вряд ли будет возможна без сопротивления со стороны населения. Тем не менее в ближайшие годы потребуются ещё более решительные и взвешенные шаги по изменению политики в области энерготарифов.

Заключение

В 2016 году доходность белорусской нефтепереработки продолжала снижаться. Однако если ранее на уровень доходности влияла в первую очередь конъюнктура мировых цен на нефтепродукты, то в прошедшем году Беларусь ввязалась в очередной энергетический конфликт с Россией, что привело к снижению объёмов поставок нефти. Этот конфликт стал наиболее длительным в истории российско-белорусских отношений и «перешёл» в 2017 год.

Особенностью текущего момента является то, что интересующие Беларусь условия необходимы не только для получения прибыли «здесь и сейчас», но и как превентивные меры по изменению правил игры на едином электроэнергетическом рынке ЕАЭС. Кроме того, изменение условий поставок энергоносителей из России крайне важно для сохранения «социальных» тарифов на электроэнергию для населения в условиях экономического кризиса, а также — потенциально — сохранения внутренней социально-политической стабильности.

Большой проблемой является то, что в условиях собственного экономического кризиса Россия, выработавшая резистентность к «типовым» инструментам воздействия в торговых войнах со стороны Беларуси, не готова к значительным уступкам. В 2017 году Беларусь оказалась в ситуации высокой неопределённости в отношении условий работы энергетического сектора. Так или иначе, для Беларуси эра нефтегазовой ренты близится к завершению, что открывает для белорусских властей «аварийный выход», ведущий к реформам в энергетическом секторе.

ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ: МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА

Мария Акулова

Резюме

В 2016 году продолжилось снижение интереса к Беларуси со стороны потенциальных инвесторов. Одновременно с этим обострилась проблема доступа к финансированию в форме кредитов и займов, что оказывает негативное воздействие на возможность размещения суверенных еврооблигаций на международных площадках. Появились признаки осознания потребности в существенном повышении инвестиционной привлекательности страны, что выразилось в принятии различных законопроектов, нацеленных на приток внешнего капитала.

Тенденции:

- низкая активность на рынке M&A, замороженная приватизация;
- сложности в доступе к внешним займам;
- отсутствие динамики на рынке портфельного инвестирования;
- интенсивное принятие законодательных актов, нацеленных на повышение инвестиционной привлекательности страны.

Общие результаты

В 2016 правительство планировало привлечь порядка USD 4.3 млрд в виде иностранных инвестиций, в т. ч. USD 3.2 млрд за счёт кредитов иностранных банков. Фактические данные операций финансового счёта платёжного баланса за 2016 год демонстрируют неудовлетворительный результат в деле привлечения внешнего капитала.

За истекший год объём прямых иностранных инвестиций (ПИИ) составил USD 1.234 млрд¹, что ниже (75%) значения соответствующего периода 2015 года, когда было привлечено USD 1.652 млрд. Основную долю сформировали реинвестированные доходы (USD 706 млн), а не новые технологии и производства (USD 377 млн).

¹ «Платёжный баланс Республики Беларусь за 2016.» *Национальный банк Республики Беларусь*. Web. 27 Mar. 2017. <<http://www.nbrb.by/publications/BalPay/BalPay2016.pdf>>.

Прямые иностранные инвестиции и приватизация

В минувшем году Беларусь не рассчитывала на привлечение значимых объёмов внешних инвестиций, особенно за счёт ПИИ и приватизации. В начале 2016 года Госкомимущество (ГКИ) озвучил очередной список предприятий на продажу, в который попали практически все активы, планируемые к продаже ещё в 2015 году. Результаты продаж, как и ранее, оказались неудовлетворительными.

Отсутствие приватизационных сделок и низкая инвестиционная активность обусловлены целым рядом факторов, среди которых сложная экономическая ситуация, сомнительная защита прав собственности, невнятная стратегия продаж госсобственности. Государство не в состоянии определить, с какими активами можно расстаться, а какие причислить к стратегическим. Дополнительное тормозящее воздействие оказывают запутанные методы определения цены актива (лишь в середине августа принято постановление, регламентирующее использование рыночной оценки стоимости госактивов).

Среди других причин продолжает фигурировать незаинтересованность менеджмента, а также сопровождение приватизационных сделок набором дополнительных требований. Важную роль играет и финансовое состояние актива, потому как зачастую на продажу выставляются нежизнеспособные предприятия.

Несмотря на перечисленные выше затруднения, ряд сделок слияния и поглощения (M&A) с участием иностранного капитала всё же был заключён. При этом частный сектор проявил себя более успешно, а ИТ сектор оставался одним из наиболее привлекательных и ключевых генераторов валюты в стране. По оценкам Парка высоких технологий (ПВТ), в 2016 году резиденты ПВТ привлекли порядка USD 170 млн. Компания *EPAM Systems* приобрела китайского разработчика программного обеспечения *Dextrys*. Компания *WARGAMING* осуществила покупку финской мобильной студии *Boomlagoon*. Белорусский разработчик футбольных приложений «90live.org» приобретён российским спор-

тивным каналом *SPORTS.ru*. Во всех случаях стоимость покупки не разглашалась.

Наконец, самым громким событием в сфере ИТ явилось совместное решение инвестиционной компании *VP Capital* и инвестиционного фонда *Larnabel Enterprises* осуществить инвестирование в американскую инновационную ИТ компанию *Astro Digital*².

В других секторах можно выделить покупку за RUB 1.7 млрд российской компанией «Ростех» контрольного пакета в белорусско-голландской компании «Фармлэнд», производящей препараты плазмы крови. Российская компания «А1» приобрела 48.3% акций компании «Полипластик», производящей полимерные трубы, а «Сбербанк России» за BYN 1.99 выкупил здание отеля *KEMPINSKI* с условием, что к концу 2018 года отель будет введён в эксплуатацию. На завершение строительства планируется потратить порядка USD 100 млн.

В блоке *Greenfield* инвестиций важную роль сыграл литовский капитал. Компания «Модус Групп», которая в 2014–2016 годах уже профинансировала строительство солнечной электростанции, решила расширить своё присутствие в Беларуси. Новый проект предполагает строительство сети биогазовых установок, суммарный объём инвестиций составит порядка EUR 100 млн. Другая литовская компания *Enerstena* планирует потратить EUR 6 млн на строительство котельной на биотопливе.

Турецкая компания *TEYO* проинвестирует строительство завода по производству кальцинированной соды и намерена вложить порядка USD 950 млн в проект. Белорусские власти и Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО) договорились о строительстве двух свинокомплексов. Объём инвестиций проекта оценивается в EUR 50 млн. Наконец, немецкая компания *SMS Group* планирует вложить порядка EUR 200 млн в строительство металлопрокатного завода, а финская *Fortum Plc* – EUR

² Данная компания разрабатывает спутники для космической съёмки и в целом ориентирована на продукты на основе искусственного интеллекта.

100 млн в строительство энергоисточника на твёрдых коммунальных отходах.

Кроме того, создан совместный российско-белорусский фонд венчурных инвестиций в размере USD 23 млн, который должен профинансировать первые проекты уже в 2017 году.

Портфельные инвестиции

В 2016 невозможно выделить какие-либо значимые события, связанные с рынком портфельных инвестиций. Беларусь намеревалась, но не смогла разместить суверенные еврооблигации ради привлечения внешнего финансирования на USD 1–1.5 млрд.

Отмена в феврале месяце санкций Евросоюза в отношении ряда белорусских компаний и граждан явилась своего рода фактором для роста котировок еврооблигаций. Минимальные значения цены и доходности зафиксированы в январе и составили USD 102.3 и 7.68%, тогда как максимум достигнут в августе – USD 105.7 и 4.85% соответственно. В январе и июле 2016 года произошли своевременные выплаты по очередным купонам *семилетних* евробондов, размещённых в 2011 году, на общую сумму USD 71.6 млн. Это событие также положительно повлияло на котировки бумаг.

Сложности в доступе к внешнему капиталу стимулировали коммерческие банки к активному выпуску корпоративных облигаций как инструмента для привлечения дополнительных средств. Суммарное годовое размещение банков составило USD 1.53 млрд, основная доля пришлась на «Беларусбанк» (61.7%), «Белагропромбанк» (17.5%) и Банк развития Республики Беларусь (8.6%).

Планы на 2017 год по размещению евробондов скорректированы в сторону понижения. В бюджет заложено поступление порядка USD 800 млн за счёт выпуска еврооблигаций. Параллельно продолжится использование внутреннего размещения долговых бумаг как альтернативы внешнему заимствованию.

Другие внешние обязательства

В 2016 году чистые объёмы других внешних обязательств снизились на USD 539.3 млн, при этом основным заемщиком выступил сектор госуправления. Чистый прирост обязательств по внешнему государственному долгу за этот период составил USD 1 млрд, в то время как по другим позициям (обязательства центрального банка, обязательства перед нерезидентами по кредитам и займам) произошло сокращение.

В начале 2016 подписана новая кредитная программа с Евразийским фондом стабилизации и развития (ЕФСР), рассчитанная на *два* года, со сроком погашения кредита по ставке 4.06% годовых 10 лет. Суммарный объём помощи составит USD 2 млрд; она будет предоставлена *семью* траншами по мере выполнения определённых условий. В 2016 году должно было поступить *три* транша в суммарном объёме USD 1.1 млрд.

Первые USD 500 млн получены в марте, *второй* транш в размере USD 300 млн выделен в июле 2016 года. До конца года должно было поступить ещё USD 300 млн, однако решение по выделению *третьего* транша не принято до сих пор³. Причиной задержки является невыполнение требований, оговорённых в договоре, в частности это касается ряда макроэкономических показателей, а также реформирования экономики.

Структурные реформы включают в себя повышение эффективности госуправления, увеличение пособий по безработице, а также проработку вопроса передачи в доверительное управление убыточных компаний. Прогресс в решении обозначенных вопросов будет выступать определяющим фактором для дальнейшего выделения кредита.

Беларусь продолжает вести переговоры с МВФ об открытии новой кредитной программы, однако основные требования МВФ включают в себя изменение тарифной политики ЖКХ и реформирование государственного сектора. До сих пор не удалось достичь консенсуса по этим вопросам.

³ Конец марта 2017 года.

Меры по привлечению внешнего финансирования и улучшению инвестиционного климата

Низкий интерес со стороны внешних инвесторов к проектам в Беларуси вынудил правительство приступить к более активным действиям по улучшению инвестиционного климата. Прошедший год стал рекордным по выпуску нормативных документов, нацеленных на повышение притока внешнего капитала.

1. Постановление от 8 декабря 2016 года № 1008.⁴ В документе намечен ряд мер по повышению эффективности экономики, при этом отдельное внимание уделяется повышению уровня корпоративного управления в ОАО, в которых есть доля государства.

2. Постановление Совета министров от 16 августа 2016 года № 639⁵ декларирует рыночный механизм определения цены активов при продаже, но при условии, что рыночную цену установит государственный оценщик.

3. Постановление от 19 августа 2016 года № 657/20⁶, принятое Национальным банком совместно с Советом министров Республики Беларусь, предписывает с 1 января 2017 года введение в стране Международных стандартов финансовой отчётности (МСФО).

⁴ «Постановление Совета министров № 1008 “О реализации задач социально-экономического развития Республики Беларусь на 2017 год.» *Совет министров Республики Беларусь*. 08 Dec. 2016. Web. 27 Mar. 2017. <<http://www.government.by/upload/docs/file6721f8c96fe9e329.PDF>>.

⁵ «Постановление Совета министров № 639 “О внесении изменений и дополнений в постановление Совета министров Республики Беларусь от 31 декабря 2010 года № 1929”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 20 Aug. 2016. Web. 27 Mar. 2017. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/C21600639_1471640400.pdf>.

⁶ «Постановление Нацбанка № 657/20 “О введении в действие на территории Республики Беларусь Международных стандартов финансовой отчётности и их разъяснений, принимаемых Фондом Международных стандартов финансовой отчётности”.» *Совет министров Республики Беларусь*. 19 Aug. 2016. Web. 27 Mar. 2017. <<http://www.government.by/upload/docs/file1b5e73099461da10.PDF>>.

4. Проект закона «Об инвестиционных фондах»⁷ принят в первом чтении 13 декабря 2016 года Палатой представителей Национального собрания и направлен на дальнейшее рассмотрение президенту и в Совет министров. Принятие данного закона окажет благоприятное влияние на развитие фондового рынка Беларуси, а также позволит более интенсивно использовать механизм привлечения внутренних инвестиций.

4. Указ № 84⁸ должен облегчить процесс привлечения иностранного капитала, потому как позволяет инвестору осуществлять покупку, опираясь на собственное законодательство.

5. Указ от 9 января 2016 года № 8 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан»⁹ устанавливает безвизовый режим на срок не более 5 суток для граждан 80 стран. Данная мера может послужить дополнительным сигналом для потенциальных инвесторов в том, что страна открывает границы и заинтересована в сотрудничестве.

6. Закон от 3 марта 2016 года № 345-3 «О государственно-частном партнёрстве»¹⁰ вступил в силу в июле. Одна из основных целей принятия закона — привлечение капитала в экономику. В нём закреплены все правовые вопросы государственно-частного партнёрства в стране.

⁷ «Проект Закона “Об инвестиционных фондах”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 15 Dec. 2016. Web. 27 Mar. 2017. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/H21600052_1481749200.pdf>.

⁸ «Указ Президента № 84 “О вопросах эмиссии и обращения акций с использованием иностранных депозитарных расписок”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 10 Mar. 2016. Web. 27 Mar. 2017. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31600084_1457557200.pdf>.

⁹ «Указ Президента № 8 “Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 11 Jan. 2017. Web. 27 Mar. 2017. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31700008_1484082000.pdf>.

¹⁰ «Закон № 345-3 “О государственно-частном партнёрстве”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 01 Jan. 2016. Web. 27 Mar. 2017. <<http://www.pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11500345&p1=1>>.

Кроме вышеперечисленного также можно отметить, что на 2017 год запланировано принятие ряда изменений в законы «О приватизации государственных компаний» и «Об инвестициях». Предположительно произойдёт сокращение срока подачи иска о признании приватизационной сделки ничтожной с 10 до 3 лет, что позволит повысить уровень защиты прав инвесторов. Планируется проработка механизма защиты инвесторов и выплаты компенсации в случае, если приобретённый актив будет национализирован.

Существует вероятность того, что государство не будет обладать судебным иммунитетом в случае невыполнения своих обязательств перед инвестором. Наконец, по всей видимости, будет урегулирован вопрос касательно внедрения практики доверительного управления.

Заключение

Планы на 2017 год предполагают привлечение как минимум USD 1.4 млн ПИИ. Различные документы, подписанные в 2016 году, свидетельствуют о заинтересованности властей в иностранных инвестициях и демонстрируют качественные изменения по сравнению с предыдущими годами. Меры по усилению защиты прав инвесторов, введение стандартов МСФО, изменение механизма оценки, внедрение корпоративного управления уже неоднократно упоминались различными международными организациями как одни из ключевых для притока иностранных инвестиций.

С другой стороны, приватизация продолжает восприниматься как второстепенный способ привлечения капитала. Более того, решение министерства финансов о прекращении публикации финансовой отчётности акционерных обществ и эмитентов облигаций¹¹ усложнит путь продажи государственных активов.

¹¹ «Закон Республики Беларусь № 231-3 “О рынке ценных бумаг”». *Министерство финансов Республики Беларусь*. 06 Jan. 2015. Web. 27 Mar. 2017. <http://www.minfin.gov.by/upload/depacen/acts/zakon_050115_231z.pdf>.

В 2017 возобновятся попытки по размещению суверенных еврооблигаций. С помощью этого инструмента власти рассчитывают привлечь около USD 800 млн. Однако успешность размещения находится в прямой зависимости от результатов переговоров с МВФ о предоставлении расширенного финансирования. Положительное решение не только позволит снизить уровень ставки размещения, но и окажет позитивное влияние на инвестиционный имидж страны.

Структурное реформирование экономики остаётся камнем преткновения, блокирующим приход капитала, технологий и инноваций в Беларусь. Позитивные сдвиги в этом направлении не только позволят рассчитывать на предоставление финансирования со стороны МВФ и ЕСФР, но и послужат началом для роста конкурентоспособности и усиления позиции Беларуси в мире.

РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР: БЕЗ ПРОСВЕТА

Вадим Сехович

Резюме

Негативные тенденции, характерные для экономики Беларуси в 2014–2015 годах, в прошлом году усилились. К рецессии и ухудшению финансового положения добавилось сокращение более чем на 20% поставок российской нефти, обусловленное комплексом политических и экономических разногласий между Минском и Москвой, что явилось главной причиной снижения ВВП Беларуси.

В *госсекторе* продолжали накапливаться долги, неликвиды и отложенные банкротства. Кризисные явления стремительно охватывали и частный сектор, в котором банкротства приобрели массовый характер.

В *реальном секторе* самыми проблемными оставались машиностроение, строительство и недвижимость, лёгкая промышленность, деревообработка, розница. Производители продовольствия столкнулись с запретительными мерами российских регуляторов во главе с Россельхознадзором. Падение цен на продовольствие на мировых рынках серьёзно сказалось на финансовых показателях пищевых предприятий.

Сельхозпроизводство в целом показало рост. Однако накопленные за прошлые годы долги, как следствие фактического субсидирования дешёвым сырьём переработчиков, заставили власти инициировать официальную процедуру банкротств и санации.

Сектор услуг и его главный драйвер, IT-отрасль, демонстрировали традиционный рост, но вклад IT в ВВП по-прежнему оставался небольшим.

Тенденции:

- ухудшение финансового положения предприятий государственного и частного секторов, сокращение внутренних и внешних инвестиций, полная заморозка приватизации;
- снижение поставок ресурсов из России, проблемы нетарифного регулирования продовольственного экспорта в Россию;
- усиление давления на частный бизнес, отток капитала, падение деловой активности, массовые банкротства;
- отсутствие предложений и действий по выходу из кризиса и реформированию экономики, ослабление влияния либерального крыла во власти.

Растущий вал и дешевающий экспорт

Спад промышленного производства замедлился по сравнению с 2015 годом. Если в 2015 году объёмы производства

сократились на 6.6%, то зафиксированное Национальным статистическим комитетом Республики Беларусь (*Белстатом*) падение по итогам 2016 года составило 0.4%. Если по итогам 2015 года из 17 видов экономической деятельности, которые образуют *индекс промышленного производства*, прирост по сравнению с предыдущим годом отмечен только по *двум* (производство кокса, нефтепродуктов, ядерных материалов и химическое производство), то по итогам 2016 года – по *девяти* видам.¹

Ввиду сокращения поставок сырья из России именно *нефтепереработка* потянула вниз промышленный индекс. Падение по позиции «производство кокса и продуктов нефтепереработки» составило 16.8%. На фоне роста мировых цен на топливо объёмы экспорта нефтепродуктов в денежном выражении сократились на 40.4% и составили около USD 4 млрд. Отгрузки крупнейшему в прошлые годы покупателю белорусских светлых нефтепродуктов Великобритании упали на 66.5% – до USD 950 млн. В 2016 году Великобритания уступила Украине лидерство по импорту нефтепродуктов из Беларуси. В Украину с белорусских заводов ввезено топлива на сумму около USD 1.7 млрд, прирост составил 2.7%.²

«Минус» (3.8%) показало производство *химических продуктов*. Экспорт калийных удобрений, несмотря на локальные успехи Белорусской калийной компании, сократился на 24.3% – до USD 2 млрд.

В индексе промышленного производства лучшей по сравнению с 2015 годом динамикой выделялись производители *транспортных средств и оборудования* (прирост 12.6%) и

¹ «Индексы промышленного производства по видам экономической деятельности.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Web. 27. Мар. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/promyshlennost/godovye_dannwe_prom/osnovnye-pokazateli-raboty-promyshlennosti/>.

² «Экспорт и импорт товаров в 2015–2016 гг. (6 знаков ТН ВЭД ТС).» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Web. 27. Мар. 2017. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-__-po-___gody_10/eksport-i-import-tovarov-v-2015-2016-gg-6-znakov-tn-ved-eaes/eksport-tovarov/>.

деревообработчики (11.3%). В транспортном машиностроении росли выпуск и продажи *Geely*, «БелАЗ», автобусов МАЗ. В деревообрабатывающей отрасли рост обусловливался успехами частных компаний с иностранным капиталом («ВМГ Индустри», «Кроноспан» и др.), которые обогнали белорусских производителей по объёмам экспорта.

Сельское хозяйство вышло из рецессии: по итогам года темп роста в этом секторе составил 103.4%. Увеличилось производство по ключевым позициям – мясу скота и птицы и производству молока. В растениеводстве увеличились объёмы производства овощей и сахарной свёклы при сокращении валового сбора зерновых и зернобобовых, картофеля и рапса. Аграрии обеспечили переработчиков сырьём для удовлетворения потребностей внутреннего рынка и наращивания экспорта в Российскую Федерацию, на которую приходится свыше 90.0% экспорта белорусского продовольствия.

В 2016 году на соседний рынок поставлено продовольственной продукции (по каналам Минсельхозпрода, Белгоспищепрома, Белкоопсоюза и пр.) на сумму USD 3.7 млрд. В денежном выражении лидерами-продуктами отмечены сыры и творог, молоко сгущённое и сухое, говядина охлаждённая и сливочное масло. Сливочное масло заняло ещё и *третье место* среди наиболее выросших в прошлом году экспортных позиций Беларуси (*первое* и *второе* заняли легковые автомобили и ДСП). Масло также вошло в число немногих продовольственных продуктов, цены на которые выросли в анализируемом периоде.

Однако в целом, несмотря на существенный прирост экспорта в натуральном выражении, падение мировых цен на продовольствие привело к тому, что в денежном выражении белорусский экспорт снизился на 1.1%. На итоговых показателях отразились и ограничения на поставку белорусской продукции со стороны Россельхознадзора в рамках кампании по борьбе с транзитом санкционных товаров.

В 2015 году *экспорт услуг* вырос на 2.2% и составил USD 6.8 млрд. По итогам 2016 года, положительное сальдо в этом сегменте выросло на 12.5%, составив USD 2.5 млрд. Однако в отличие от 2015 года этого задела не хватило, чтобы залатать бреши, которые сформировала во внешнеторговом

балансе страны торговля товарами. В итоге Беларусь вновь (за исключением 2005, 2012 и 2015 годов) закончила год с отрицательным сальдо внешнеторговых операций.

Растущие долги и убытки

В 2016 году *реальный сектор* продолжал накапливать долги и генерировать убытки. За год просроченная задолженность предприятий по кредитам и займам выросла почти в 1.8 раза — до USD 1.4 млрд, задолженность потребителей за энергоресурсы приблизилась к USD 500 млн.

По информации участников неофициального клуба кредиторов, который решает проблемы с долгами 106 крупнейших должников страны, в середине 2016 года совокупная задолженность этих предприятий превысила золотовалютные резервы страны и составила USD 6 млрд, продолжая увеличиваться до конца года. Одну из самых значительных по объёмам задолженность накопил к концу 2016 года крупнейший работодатель Беларуси (свыше 35 тысяч человек) — ретейлер «Евроторг» (сеть «Евроопт»).

Тенденцией в прошлом году явилось уменьшение прибылей и рост убытков на предприятиях страны. По итогам первого полугодия 2016 года, совокупная прибыль 25 самых успешных ОАО Беларуси сократилась по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 39.8%, убыток 25 самых проблемных компаний увеличился на 75.0%. В указанный период в топ-10 самых убыточных ОАО вошли представители машиностроительной отрасли (МАЗ, «Амкодор», «БобруйскАгроМаш»), цементники («КрасносельскСтрой-Материалы», Белорусский цементный завод) и мясопереработчики (Борисовский и Минский мясокомбинаты).³

МАЗ занял *первое* место, заменив Белорусскую металлургическую компанию, чьи долги были реструктурированы по указу президента. «Точечная» поддержка со стороны государства оказана группе других крупных государственных холдингов, среди которых «Автоком-

³ «Отчёт о деятельности ОАО за II квартал 2016 года.» *Министерство финансов Республики Беларусь*. Web. 27 Mar. 2017. <http://www.minfin.gov.by/ru/securities_department/results/results_oao/>.

поненты», МТЗ, «Гомсельмаш», а также предприятиям деревообрабатывающей отрасли. В этот перечень попали «Второй Национальный телеканал», «Столичное телевидение», «Белавиа». Льготы получили некоторые частные компании, в их числе Белорусская кожевенно-обувная компания «Марко» сенатора Николая Мартынова.

Важную социальную нагрузку по занятости населения в стране продолжает нести госсектор. Количество дел по экономической несостоятельности в отношении его субъектов хозяйствования хотя и выросло, но признание банкротом с ликвидацией хронически убыточных предприятий оставалось редким фактом. В большинстве случаев на госпредприятиях-банкротах государство пыталось (и продолжает это делать) через санацию возродить производство.

В частном секторе банкротства в прошлом году приобрели массовый характер. Объявлено о ликвидации нескольких крупных девелоперов, через процедуру банкротства прошли или проходят такие известные компании, как «Серж», «Изобудпрострой», Брестский завод бытовой химии, «Первая шоколадная компания» и др. На ухудшение финансового положения частного бизнеса дополнительно повлияло административное давление, включающее в себя разорительные штрафы, досудебные списания со счетов, принуждение к товарному ассортименту и др.

В конце 2016 года больше половины (55.0%) просроченной задолженности по кредитам и займам приходилось на предприятия Минсельхозпрода. На конец 2016 года убыточным оказался 321 сельхозпроизводитель, их доля составила 22.0% от общего количества предприятий отрасли.

В августе 2016 года зарегистрировано «Агентство по управлению активами» (АУА). В задачу новой структуры входит реструктуризация «плохих долгов», в основном аккумулированных в агропромышленном комплексе. К концу 2016 года АУА приняло проблемные долги около 200 предприятий на сумму около USD 250 млн.

Осенью 2016 года правительство утвердило списки проблемных предприятий. На 323 из них начата процеду-

ра досудебного оздоровления, а 102 предприятия должны пройти через процедуру банкротства, предусматривающую либо санацию, либо банкротство с распродажей имущества.

Частный бизнес, занятый в сельскохозяйственном производстве, также не избежал проблем. В прошлом году о своём банкротстве объявил один из крупнейших поставщиков фруктов и овощей на рынок Беларуси компания «Фруктест». Хроническим неплательщиком в бюджет стала компания «Штотц Агро-сервис», в которую инвестировали немецкие бизнесмены.

Инвестиционный голод

В прошлом году предприятия реального сектора практически свернули свои программы развития: заметно уменьшились вложения белорусских компаний в основной капитал, снизился объём иностранных инвестиций. Впервые за многие годы в стране не зарегистрировано ни одной приватизационной сделки.

По сравнению с 2015 годом, в прошлом году инвестиции в основной капитал белорусских компаний уменьшились на 17.9%, составив около USD 9.6 млрд. В 2016 году доля инвестиций по отношению к ВВП опустилась до минимального с 2003 года уровня. Практически в равной степени этот негативный тренд относится и к госсектору, который получает ресурсы из госфондов, и к частным предприятиям. В госсекторе объёмы сократились на 17.1%, в частном сегменте — на 13.2%. Среди основных причин снижения уровня инвестиционной активности — истощение госбюджета, уменьшение кредитования со стороны банковской системы и, в целом, деловая апатия, охватившая белорусский бизнес.

В 2016 году также сократился приток капиталов иностранных инвесторов (кроме банков) в реальный сектор Беларуси — на USD 2.7 млрд. Если в 2015 году общий объём инвестирования составил USD 11.3 млрд, то в 2016 году — USD 8.6 млрд. Доля прямых инвестиций также уменьшилась — с USD 7.2 до 6.9 млрд соответственно.

Заключение

В 2016 году не оправдались надежды на восстановление российского рынка, на который в первую очередь ориентированы белорусские производители. Существуют опасения, что и после выхода экономики России из рецессии экспортёры из Беларуси не смогут вернуться на прежние позиции. За время действия контрсанкционного режима в российской экономике сделаны значительные инвестиции в действующие и новые импортозамещающие производства, которые частично перекрывают поставки, в том числе из Беларуси. Не исчезла также угроза расширения ограничительных и запретительных действий в отношении белорусских товаров на фоне затянувшегося конфликта *двух* стран.

Существенное сокращение инвестиций в основные фонды и приостановка модернизации увеличивают отставание реального сектора Беларуси от конкурентов. По этой причине уменьшаются возможности по диверсификации рынков сбыта. Уже в среднесрочной перспективе это может отразиться на уровне конкурентоспособности белорусских товаров на рынках России и стран СНГ. На этом фоне с положительной стороны выделяется ИТ-индустрия, которая с некоторым запозданием, но всё же начала переходить с аутсорсинговой модели на продуктовую.

Сравниваемое по своему масштабу с началом 2000-х годов административное давление на частный бизнес парализует деловую активность, увеличивает долю «серого» рынка и приводит к оттоку капитала. С другой стороны, некоторая часть бизнеса оказалась не готова к новым экономическим вызовам. В ход пошли авантюрные и нередко идущие вразрез с законом схемы, на которые власти отвечают уголовными преследованиями.

Поиск механизмов и средств для решения текущих проблем отодвинул на второй план выработку стратегии развития белорусской экономики и реформирования госсектора. Глобальное переформатирование мировой экономики может стать как дополнительной проблемой, так и решением в поиске экономического «самоопределения» Беларуси.

АВТОРЫ

Анатолий Паньковский

Доктор философских наук; редактор проекта «Наше мнение» (*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, 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.

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 Казакевич

Доктор политических наук, директор института политических исследований «Палітычная сфера»; главный редактор журнала *Палітычная сфера* (www.palityka.org), старший научный сотрудник Университета Витовта Великого (Литва). *Сфера научных интересов:* политика Беларуси и стран Восточной Европы, история политических идей, судебная власть.

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 (Республика Польша, Варшава). Приглашённый аналитик Белорусского института стратегических исследований (BISS, Литва). *Специализация:* политические трансформации в странах постсоветского пространства.

Денис Мельянцов

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.

Анна Мария Дынер

Политолог, руководитель программы «Восточная Европа» Института международных отношений (*The Institute of International Affairs*, Республика Польша, Варшава). *Сфера научных интересов*: международные отношения, восточно-европейская политика (Беларусь, Россия).

Олег Богуцкий

Политолог, политтехнолог. *Сфера научных интересов*: анализ государственной кадровой политики и политических элит, белорусско-украинские отношения.

Андрей Елисеев

Аналитик варшавского исследовательского центра *Eurasian States in Transition* (EAST). Действующий глава Минского хаба *Global Shapers*. Специалист по международным отношениям (Белгосуниверситет, Минск); *четыре* магистерские степени в *сфере* политических наук, исторических наук, международного и европейского права, менеджмента в университетах Беларуси и Балтийских стран. Выпускник Эстонской дипломатической школы.

Юрий Чаусов

Политолог, юрист исполнительного бюро Ассамблеи неправительственных организаций. Член редакционного совета журнала *Палітычная сфера*. *Специализация*: институты белорусской политической системы, права человека и свобода ассоциаций, правовые условия деятельности некоммерческих организаций.

Елена Артёменко

Бакалавр социальной и политической философии (ЕГУ, Литва), 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 Евросоюза, человеческий капитал (образование, рынок труда), миграция, демография, влияние СМИ на аудиторию.

Михаил Дорошевич

Интернет-аналитик. Создатель и участник более *полтора десятка* медийных интернет-проектов стран СНГ. С 2001 года руководит проектом *e-belarus.ORG*. С 2015 года возглавляет *Baltic Internet Policy Initiative*. Член совета бизнес-ассоциации *IAB Belarus*. *Сфера интересов*: электронное правительство, информационная политика, новые медиа, экономика знаний.

Марина Соколова

Кандидат исторических наук, аналитик *Baltic Internet Policy Initiative*, член *Internet Society (ISOC)*. *Сфера научных интересов*: информационная политика, новые медиа, экономика знаний, электронное правительство.

Андрей Лаврухин

Кандидат философских наук, доцент Департамента социологии Санкт-Петербургского филиала федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»». *Сфера интересов*: образовательная и научно-техническая политика, теория и практика инноваций.

Наталья Василевич

Теолог, политолог, юрист, докторант Рейнского Университета Фридриха Вильгельма (Бонн, Германия). Директор Центра «Экумена», редактор портала «Царква». *Сфера интересов*: социология религии, национальная и религиозная идентичность.

Андрей Витушко

Кандидат медицинских наук, магистр политических наук, врач. *Сфера интересов*: политика в области здравоохранения, социальные проблемы медицины.

Максим Жбанков

Кандидат философских наук, культуролог, журналист, киноаналитик. Автор книги «*No Style. Белкульт между Вудстоком и “Дажынкамі”*». *Сфера интересов*: трансформации постсоветской культуры, кино, культуриндустрия.

Борис Тасман

Журналист, спортивный аналитик. Обозреватель газеты *ПРЕССБОЛ* (*pressball.by*).

Олег Манаев

Доктор социологических наук, основатель НИСЭПИ, а также кафедры социальной коммуникации Белгосуниверситета, приглашённый профессор Университета Теннесси (США). Автор/редактор *двадцати* книг и около *двухсот* научных работ по проблемам массмедиа, коммуникации и демократии, гражданского общества и политического процесса.

Наталья Рябова

Социолог, философ, магистр бизнес-администрирования, директор Школы молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA, при которой действует исследовательский центр Белорусского института реформы и трансформации публичного администрирования (VIPART). *Научные интересы*: государственное управление, электронное правительство, социальная психология.

Дмитрий Крук

Магистр экономики, экономист Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (BEROC, Минск). *Сфера научных интересов*: экономический рост, монетарная политика, финансово-кредитные системы, 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 Акулич

Кандидат экономических наук, доцент. Исследователь CASE Belarus. *Сфера исследовательских интересов*: макроэкономическая диагностика, политика центральных банков, рынок капитала и рынок труда.

Александр Автушко-Сикорский

Магистр политических наук (ЕГУ, Литва); 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 Центра экономических исследований BEROC. *Сфера научных интересов*: инвестиции, приватизация, рынки труда, малый и средний бизнес.

Вадим Сехович

Экономический аналитик, соучредитель и редактор отдела экономики портала «Ежедневник» (*ej.by*), редактор делового журнала *Бизнес-ревью*. Автор и редактор проекта «Топ-200 успешных и влиятельных бизнесменов Беларуси», автор исследований по истории развития предпринимательства в Беларуси в XIX–XX веках. *Сфера научных интересов*: экономика, частный бизнес, инвестиции.