

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

Белорусский Е Ж Е Г О Д Н И К 2020

Сборник обзорных и аналитических материалов
по развитию ситуации в Республике Беларусь
в 2019 году

ЛОГВИНАЎ
Vilnius 2020

СОСТАВИТЕЛИ И РЕДАКТОРЫ СБОРНИКА:
Анатолий Паньковский, Валерия Костюгова

НАУЧНЫЕ РЕЦЕНЗЕНТЫ И КОНСУЛЬТАНТЫ:
Андрей Вардомацкий (доктор социологии,
лаборатория аксиометрических исследований НОВАК);
Пётр Рудковский (доктор философии,
Беларусский 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 (Беларусский экономический
исследовательско-образовательный центр – BEROC).

ПОДГОТОВКА ВЫПУСКА К ПЕЧАТИ:
Стефания Калиновская

СБОРНИК ВЫХОДИТ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ:

G | M | F The German Marshall Fund
of the United States
STRENGTHENING TRANSATLANTIC COOPERATION

Авторы сборника выражают свои мнения,
необязательно разделяемые редакцией.

ISSN 1822-4091

© Сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше мнение» (nmnby.eu), 2020

© Агентство социальной и политической экспертизы, 2020

© Logvino Literatūros namai, 2020



СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ПИСЬМО РЕДАКЦИИ | 6 |
| ГОСУДАРСТВО | |
| Николай Буров Администрация президента: подготовка к шестому президентскому сроку | 11 |
| Полина Макарова Правительство: в преддверии «идеального шторма» | 20 |
| Андрей Поротников Национальная оборона: расширение круга партнёров | 31 |
| Андрэй Казакевіч Парламент: вырошчванне новага палітычнага поля | 41 |
| Зміцер Кухлей Мясцовыя ўлады: барацьба за фінансавую падтрымку цэнтра | 51 |
| ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА | |
| Денис Мельянцов Беларусь – Европейский Союз: нормализация без качественных прорывов | 63 |
| Анатолий Паньковский Беларусь – Россия: двадцать лет регрессивной интеграции | 75 |

| | | |
|--|-----|-----|
| ГЕННАДИЙ МАКСАК | | |
| Беларусь – Украина: новые люди, старые правила | | 87 |
| АННА МАРИЯ ДЫНЕР | | |
| Беларусь – Польша: акценты в сфере безопасности | 96 | |
| АНДРЕЙ ФЁДОРОВ | | |
| Беларусско-американские отношения: в заколдованном круге | | 106 |
| СЯРГЕЙ БОГДАН | | |
| Краіны Азіі, Афрыкі ды Лацінскай Амерыкі: стратэгічная пераарыентацыя ці дэзарыентацыя? | 116 | |

ОБЩЕСТВО

| | | |
|--|-----|--|
| ВАДИМ МОЖЕЙКО | | |
| Гражданское общество: от уличного адвокатирования до внутреннего финансирования | 129 | |
| ВАЛЕРИЯ КОСТЮГОВА | | |
| Демократические организации: наращивание возможностей | 138 | |
| ЕЛЕНА АРТЁМЕНКО | | |
| СМИ: видимое спокойствие на фоне накапливающихся угроз | 148 | |
| ВЛАДИМИР ДУНАЕВ | | |
| Школы и вузы: деформации образовательной политики | 158 | |
| АНДРЕЙ ЛАВРУХИН | | |
| Наука и инновации: модернизация вместо инновации? | 168 | |
| АЛЕКСАНДР ШРАМКО | | |
| Религиозная сфера: период неоправдавшихся надежд и ожиданий | 179 | |

| | |
|---|-----|
| АНДРЭЙ ВІТУШКА | |
| Ахова здароўя: латанне старых праблем старымі метадамі | 188 |
| МАКСИМ ЖБАНКОВ | |
| Белкульт: по ту сторону нации | 199 |
| АНДРЕЙ ВАРДОМАЦКИЙ | |
| Общественное мнение: геополитический сдвиг | 210 |
| НАТАЛЬЯ РЯБОВА | |
| Исследовательские и аналитические центры: «олигополизация» | 217 |
| ЭКОНОМИКА | |
| ДМИТРИЙ КРУК | |
| Макроэкономическая ситуация: типовой год стагнации | 231 |
| АЛЕКСАНДР МУХА | |
| Валютный рынок: хватит ли резервов для борьбы с кризисом? | 244 |
| ВЛАДИМИР АКУЛИЧ | |
| Рынок труда сжимается | 256 |
| АЛЕКСАНДР АВТУШКО-СИКОРСКИЙ | |
| Энергетический сектор: конец ресурсного государства-рантье | 270 |
| МАРИЯ АКУЛОВА | |
| Иностранные инвестиции: один ИКТ в поле не воин | 280 |
| ОЛЬГА ЛОЙКО | |
| ИТ-сектор: бурный рост и наращивание политического веса | 291 |
| АВТОРЫ | 299 |

ПИСЬМО РЕДАКЦИИ

Белорусский ежегодник 2020 представляет комплексный анализ положения дел в важнейших сегментах государства и общества за 2019 год. Кампания по выборам в парламент («генеральная репетиция президентских выборов 2020») на фоне исчерпания ресурсов восстановительного роста и постепенного погружения в рецессию, крайне низкой эффективности переговорного процесса с Россией, а также попытки властей адаптироваться к стремительно меняющимся условиям при непоследовательности и запаздывающем характере этих попыток – основные процессы, определявшие политическую повестку в 2019 году.

Основные тенденции года

В сфере внутренней политики

- На фоне парламентских выборов 2019 года и предстоящей кампании по выборам президента 2020 года социально-экономические и политические реформы заблокированы при активном противодействии со стороны политического руководства страны и силового блока всем «либеральным» инициативам.
- Обострение кадровой проблемы, выражающейся в недостатке квалификаций и профессионализма сотрудников президентской «вертикали».
- Исключение из парламента представителей альтернативных политических сил по результатам парламентских выборов 2019 года, рост партийного представительства за счет лоялистских партий левого толка, снижение международной активности парламента.

В сфере внешней политики

- Эксплуатация темы региональной безопасности в сфере внешней политики с целью улучшения международной репутации официального Минска; активизация сотрудничества с отдельными странами-членами Евросоюза.
- Достижение патового состояния белорусско-российской интеграции; крайне низкая эффективность переговорного процесса между руководствами Беларуси и России.

В сфере экономики

- Завершение периода восстановительного роста (замедление роста выпуска, скачкообразный характер экономической активности).
- Нарастание неблагоприятной динамики в сфере внешнеэкономических операций при сохранении напряжённого графика платежей по внешнему долгу.
- Увеличение потребности в привлечении нового внешнего финансирования.
- Нарастание кризисных диспропорций на рынке труда (в частности дефицит рабочей силы).

В регистре общественного мнения:

- Резкое снижение сторонников союза с Россией и рост сторонников евроинтеграции.
- Незначительное ухудшение оценок экономической ситуации в стране и экономического положения собственной семьи.

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 2020* приняли участие независимые аналитики и эксперты, а также

специалисты, представляющие различные исследовательские центры, в том числе: Институт политических исследований «Палітычная сфера», Беларусский институт стратегических исследований (BISS), Беларусский институт реформы и трансформации публичного администрирования (BIPART), Школу молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA, экспертную инициативу «Минский диалог», Центр Острогорского, Беларусский экономический исследовательско-образовательный центр (BEROC), Центр макроэкономических исследований (*Macrocenter*), аналитический проект *Belarus Security Blog*, Совет внешней политики «Украинская призма» (Киев), Польский институт международных дел (Варшава), Беларусскую аналитическую мастерскую (Варшава), Общественный болонский комитет, Агентство социальной и политической экспертизы (Вильнюс), сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше мнение».

ГОСУДАРСТВО

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА: ПОДГОТОВКА К ШЕСТОМУ ПРЕЗИДЕНТСКОМУ СРОКУ

Николай Буров

Резюме

В 2019 году Администрация президента Республики Беларусь (АП) предпринимала серьёзные шаги с целью подготовки к вызовам ближайшего будущего – обеспечению переизбрания Александра Лукашенко в сложных социально-экономических и политических условиях. Предпринята попытка переосмыслить идеологическое содержание внутренней политики, укрепить идеологическую «платформу», повысить подготовку президентской «вертикали», усилить информационно-аналитическое сопровождение. При этом руководство самой администрации значительно обновилось.

Вместе с тем деятельность АП во многом оказалась малоэффективной ввиду инертности институтов существующей модели и консервативной позиции главы государства. В результате важнейшие задачи – создание идеологической платформы президентских выборов, кадровая политика, разработка новой редакции закона «О государственной службе», возможное изменение Конституции – решались в консервативном варианте.

Тенденции:

- нарастающая проблема квалификаций и профессионализма кадров президентской «вертикали»;
- поиск нового идеологического сопровождения в сложных социально-экономических и внешнеполитических условиях;
- политический акцент на сохранение независимости и суверенитета Беларуси;
- ставка на обновление руководящего состава Администрации президента.

Обновить идеологическую платформу

В 2019 году одной из важнейших задач Администрации президента (АП) явилась выработка идеологического сопровождения двух избирательных кампаний – парламентской и будущей президентской. Предположительно рассматривалось несколько вариантов, но в итоге принято решение сделать два основных пропагандистских акцента.

Первый – подчёркивание заслуг действующего президента в преодолении кризиса 1990-х годов. Этот тезис Александр Лукашенко озвучил при посещении Академии управления при Президенте Республики Беларусь (18 октября) и в обращении к депутатам двух палат парламента (5 декабря). Второй тезис акцентирует ценность независимости и суверенитета, гарантировать которые может только действующий президент. Попытки подмешать другие идеологические сюжеты успехом не увенчались. В частности, некоторые надежды возлагались на пропагандистский эффект II Европейских игр. Эти надежды себя не оправдали, а сами игры общественным мнением восприняты в лучшем случае нейтрально.

К традиционным инструментам укрепления легитимности действующей власти можно отнести упор на работу с обращениями граждан. В очередной раз АП поручено осуществлять жёсткий контроль над рассмотрением многочисленных обращений граждан. Для чего были созданы специальные мониторинговые группы, которые непосредственно в регионах занимались озвученными гражданами проблемами. Руководство АП проводит личные приёмы граждан в регионах на регулярной основе. По словам представителей аппарата президента, запрос на справедливость в обществе обостряется. Декларативные намерения государства ограничить произвол силовиков – одна из попыток дать ответ на этот запрос.

Безусловно, АП ощущает необходимость в некоторой корректировке идеологической составляющей политики или хотя бы в адекватной интерпретации сложных процессов, с которыми Беларусь сталкивается на текущем этапе. Вместе с тем после назначения в апреле 2018 года Владимира Жевняка заместителем главы АП по идеологии, наблюдатели дружно квалифицировали идеологическую работу как беспомощную и неэффективную.¹ Девятнадцатого августа 2019 года на место В. Жевняка получил назначение Андрей Кунцевич. Перед ним была поставлена «простая» задача – обеспечить консолидацию белорусского общества.

Внутри АП сохранилось разделение идеологической работы. Андрей Кунцевич курирует идеологию, общественные объединения и СМИ и функционально пересекается с пресс-секретарём и доверенным лицом президента Натальей Эйсмонт, которая составляет ему конкуренцию. Первый заместитель главы АП Максим Рыженков отвечает за связанные с идеологией вопросы культуры и образования.

В прошедшем году зоной особой ответственности АП и лично её главы оставалась Орша (в частности, реализуемый в районе логистический проект ООО «Бремино групп»). Несмотря на большой объём вложенных средств и неоднократное личное участие главы администрации Натальи Кочановой в выездных заседаниях Витебского облисполкома в Орше, говорить о каких-то успехах в развитии оршанского региона не приходится.

¹ «Пустота в авторитарной рамке. Лукашенко озаботился идеологией перед выборами.» Naviny.by, 19 Aug. 2019, <https://naviny.by/article/20190819/1566227985-pustota-v-avtoritarnoy-ramke-lukashenko-ozabotilsya-ideologiyey-pered>.

Кадры по-прежнему не могут решить всё

Кадровая проблема в АП приобрела хронический характер. И дело здесь не только в том, что «скамейка запасных» слишком коротка, но и в качественной подготовке претендентов на занятие ответственных должностей. Так, выступая 4 декабря на совещании с активом Минской области, президент Александр Лукашенко обратил внимание на большое количество вакантных руководящих должностей. Несмотря на наличие резерва из 209 человек, в области остаются 47 вакансий на должности кадрового реестра облисполкома и райисполкомов.²

По всей видимости, у АП нет понимания, как преодолеть кадровый кризис. С формальной точки зрения система кадровой политики работает, ротация кадров осуществляется, резервы формируются. С другой стороны, очевидно, что эту проблему пытаются решить с помощью традиционных инструментов – обучения в Академии управления и изменения законодательства, в частности закона «О государственной службе».

Шестнадцатого сентября подписан указ № 343 «О деятельности Академии управления при Президенте Республики Беларусь», который одновременно утверждает и новый устав Академии. Однако существенных изменений при сравнении старых и новых версий зафиксировать не удалось. Восемнадцатого октября, посещая Академию управления, Александр Лукашенко отметил, что сложившаяся система госслужбы в целом соответствует своим задачам. Необходимо только её совершенствовать, чему и призвана служить новая редакция закона «О государственной службе».

² «Александр Лукашенко провел совещание с активом Минской области». *Pravo.by*, 04 Dec. 2019, <http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/december/43366>.

Если внешнему наблюдателю сложно оценить качество обучения в Академии управления, то о проекте изменений в закон «О государственной службе» известно достаточно. Так, несмотря на прямые поручения главы государства, разработка новой редакции закона не была завершена в 2019 году. Предлагаемые изменения в основном направлены на ужесточение правил и норм, действующих в отношении госслужащих, а также на уравнивание их статуса с работниками/военнослужащими силовых структур.³ Задержка с разработкой новой редакции закона отражает нарастающие проблемы в кадровой политике государства.

Ещё одним косвенным индикатором дисбалансов в кадровой политике является высокая ротация президентской «вертикали». Так, в течение 2019 года получили назначение ок. 40 новых председателей райисполкомов, горисполкомов и глав администраций в городах. Назначен новый председатель Минского облисполкома – вместо Анатолия Исаченко им стал Александр Турчин, покинувший должность первого вице-премьера. Нового руководителя получила и Гомельская область, её возглавил Геннадий Соловей. Назначены новые помощники президента – инспекторы по областям: Витебская область получила Анатолия Линевича, Брестская область – Анатолия Маркевича, город Минск – Виталия Приму.

Сама администрация также претерпела серьёзные кадровые изменения. Так, главой этой структуры стал бывший первый заместитель председателя КГБ Игорь Сергеенко, сместив на посту Наталью Кочанову. Лишился своей должности и один из заместителей главы АП Валерий Мицкевич, занимавший её с 2009 года (курировал вопросы законодательства и взаимодействия с Национальным собранием). Преемницей В. Мицкевича стала Ольга Чуприс. Некоторые

³ По словам А. Лукашенко, госслужба должна быть приближена к армейской службе.

эксперты связывают уход Мицкевича⁴ с необходимостью знаковых изменений в законодательстве, и прежде всего в Конституции.

Вопрос изменения Конституции

Разговоры о вероятном изменении Конституции Республики Беларусь возобновились в 2018 году. Тогда, однако, президент А. Лукашенко решительно отверг эту идею. Год спустя, в марте 2019 года, он вернулся к этому вопросу в ходе «Большого разговора». Президент заявил о необходимости усилить другие ветви власти, но оговорился, что двигаться в этом направлении следует крайне осторожно, Конституция не будет «продавливаться».⁵

Девятнадцатого апреля в ежегодном Послании президента белорусскому народу и Национальному собранию вопросы о кадрах и новой редакции Конституции были конкретизированы следующим образом: личная ответственность за работу над проектами документов возлагалась на главу АП.

С проблематикой возможных изменений Конституции связан доминировавший в 2019 году вопрос обеспечения переизбрания А. Лукашенко на *шестой* президентский срок с последующим созданием механизма передачи власти. С технической точки зрения наиболее актуальными являются три вопроса: (1) нужна ли новая Конституция или можно ограничиться внесением изменений в действующую? (2) Каков порядок проведения выборов – сначала парламентские,

⁴ Ныне является заместителем председателя Палаты представителей Национального собрания.

⁵ «Лукашенко намерен принять новую Конституцию.» Naviny.by, 01 Mar. 2019, <https://naviny.by/new/20190301/1551452287-lukashenko-nameren-prinyat-novuyu-konstituciyu>.

а затем, в 2020 году, президентские, или наоборот? (3) Какой должна быть идеологическая составляющая этих кампаний? К осени АП определилась со вторым и отчасти с третьим вопросами. Первый отложен на будущее.

Вопрос о возможных коррективах Конституции муссируется в Беларуси уже около 10 лет, и для президента этот вопрос является неприятным и вынужденным. В этом контексте многие наблюдатели восприняли замену Валерия Мицкевича на Ольгу Чуприс как косвенный индикатор того, что проблема создания механизмов транзита власти может выйти на новый уровень.

Все силы – на подготовку к президентским выборам

С точки зрения порядка проведения избирательных кампаний предсказуемо выбран консервативный и соответствующий честолюбию Александра Лукашенко вариант: парламентские выборы предшествуют президентским, ввиду чего срок полномочий парламента – но не президента – сокращается. Сами парламентские выборы проводились также по консервативному сценарию.⁶ Эксперимент с прохождением в парламент оппозиционных депутатов не повторился.

Всё это свидетельствует в пользу того, что президентские выборы 2020 будут проходить по сходному сценарию. Однако можно предположить, что власти долго колебались, справедливо полагая, что в наступающем году социально-экономические и внешнеполитические условия могут быть менее благоприятными для оформления очередного президентского срока Александра Лукашенко в сравнении

⁶ «Тенденции избирательной кампании – 2019.» *Наше мнение*, 29 Oct. 2019, <https://nmbny.eu/news/analytics/6962.html>.

с 2019 годом. Свою роль играет и возрастающая с каждым годом необходимость создания механизма преемственности власти, то есть внесения конституционных поправок (как бы Александр Лукашенко внутренне ни противился этому).

Несмотря на, казалось бы, отработанный годами и доказавший свою надёжность механизм проведения выборов, итоги парламентской кампании 2019 года оказались неоднозначными. Явка в регионах, по-видимому, была значительно ниже ожидаемой в АП (хотя судить об этом можно лишь по косвенным признакам). То же самое касается и низкого рейтинга действующей власти. Поскольку настроения людей и их явка на избирательные участки – зона прямой ответственности президентской «вертикали», можно с определённой долей доверия воспринимать циркулирующие слухи, что одной из причин снятия Натальи Кочановой с должности главы АП в начале декабря явилось недовольство президента итогами парламентских выборов.

Впрочем, возможное отстранение Н. Кочановой широко обсуждалось на протяжении всего года. И дело не столько в её промахах и недоработках, сколько в стремлении президента регулярно проводить ротацию руководящего состава. Однако ожидалось, что такая ротация произойдёт после президентских выборов. В конечном итоге можно согласиться с выводом, что с парламентскими выборами что-то «пошло не так».

Назначение 5 декабря главой АП выходца из КГБ, генерал-майора Игоря Сергеенко стало для многих неожиданностью. Разумеется, силовик во главе АП не является чем-то необычным – вспомнить хотя бы Геннадия Невыгласа, Виктора Шеймана или Урала Латыпова. Между тем с 2008 года руководителями этой структуры не назначались силовики такого высокого уровня. Эксперты восприняли назначение Игоря Сергеенко как индикатор того, что власть планирует провести избирательную кампанию 2020 года без

каких-либо намёков на либерализацию и с гарантированной победой действующего президента.

В АП понимают, что в условиях серьёзных изменений необходимо существенно усилить информационно-аналитическое сопровождение собственной деятельности. Формально с этой целью указом № 49 от 12 февраля 2019 года на базе Информационно-аналитического центра при АП (ИАЦ) создан Беларусский институт стратегических исследований (БИСИ). В чём состоит принципиальная разница между этими двумя структурами, пока непонятно. В целом реорганизация больше напоминает передел сфер влияния при экономии бюджетных средств. В частности, БИСИ уже заявил о существенном сокращении социологического компонента своей деятельности.

Заключение

2019 год прошёл довольно напряжённо для АП: перед администрацией были поставлены серьёзные задачи по обновлению кадрового состава и подготовке к двум избирательным кампаниям. Из перечисленных задач относительно успешно решена одна – парламентские выборы 2019 года. Остальные задачи переносятся на будущий период.

Президентские выборы 2020, судя по ряду признаков, пройдут по жёсткому сценарию. К тому же их проведение осложняется напряжённой социально-экономической ситуацией в стране и трениями между Беларусью и Россией. При этом возможности для манёвра ограничены существующими правилами игры и весьма консервативной позицией главы государства.

ПРАВИТЕЛЬСТВО: В ПРЕДДВЕРИИ «ИДЕАЛЬНОГО ШТОРМА»

Полина Макарова

Резюме

2019 год отмечен попытками правительства проводить системную политику в области регионального развития и управления госсектором в ситуации, когда наиболее яркие инициативы и решения политической власти регулярно противоречат этим попыткам. Совет министров принял несколько решений, которые призваны поставить государственное нормотворчество на более рациональную и доказательную основу и создать инструменты для консультаций с экспертами и группами интересов при разработке нормативно-правовых актов. Несмотря на это, ряд важных государственных решений с потенциально значимыми последствиями для развития экономики и общества принимались исходя из идеологических и конъюнктурных мотиваций.

Тенденции:

- предпринимаемые правительством попытки по реформированию управления госсектором и разделению функций государства как регулятора и собственника;
- противодействие со стороны силового блока и игнорирование «либеральных» инициатив политическим руководством;
- выработка системного подхода к региональной политике с опорой на экономическое развитие и частный бизнес.

Государство как собственник, государство как регулятор

Как предполагалось в прошлогоднем прогнозе, в ключевых сферах – экономике, занятости, региональном

развитии – политика государства оставалась несистемной и непоследовательной и опиралась преимущественно на инструменты контроля и наказания. Прогноз в целом оправдался, несмотря на определённые надежды, связанные с приходом в правительство молодых профессиональных управленцев. Тем не менее реформаторские усилия главы правительства Сергея Румаса и некоторых членов его кабинета заслуживают внимания.

Начало года ознаменовалось несколькими инициативами правительства, которые в совокупности продемонстрировали если не намерение реформировать государственное управление, то хотя бы систематизировать некоторые его аспекты. Так, в январе анонсировано начало работы над проектом закона о госсекторе.¹ В новом законе планировалось наконец разделить функции государства как регулятора и собственника: управление предприятиями будет осуществляться госкорпорациями под началом Госкомимущества, а министерства смогут заняться формированием отраслевой политики.

То, что такое разделение может состояться, являлось новостью ещё в 2016 году, когда это положение было внесено в Программу социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы.² Впрочем, к концу 2018 года прорыва в этом направлении всё ещё не произошло – по словам получившего пост премьер-министра Сергея Румаса, ввиду отсутствия «согласованной позиции

¹ «Власти Беларуси планируют революцию в госсекторе?» Naviny.by, 04 Jan. 2019, <https://naviny.by/article/20190104/1546599239-vlasti-belarusi-planiruyut-revoljuciyu-v-gossektore>.

² «Указ Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 года № 466 “Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы”.» Министерство экономики Республики Беларусь, 15 Dec. 2016, <https://www.economy.gov.by/uploads/files/Programma-2020.pdf>.

у органов государственного управления»³. Тогда же он рассказал о планах сократить количество госслужащих в наблюдательных советах госпредприятий и заменить их профессиональными управляющими.

Уже в апреле Сергей Румас, возглавлявший наблюдательный совет Минского тракторного завода (МТЗ), заявил, что этот орган не будет вмешиваться в оперативную деятельность предприятия, но лишь устанавливать целевые показатели и отслеживать их выполнение. По мнению премьера, наблюдательные советы позволят, в частности, снять излишнюю нагрузку с министра промышленности Павла Утюпина, который будет заниматься не стратегиями отдельных предприятий, а «более глобальными вопросами, от которых зависит развитие промышленности в целом»⁴.

Иными словами, правительство старалось выжать максимум возможностей из реформирования управления госсектором в ситуации, когда вопрос о приватизации убыточных и безнадёжных предприятий, кажется, снят с политической повестки дня. Хотя именно на необходимость концептуального реформирования госсектора – с приватизацией и неизбежными банкротствами – указывают аналитики международных организаций.⁵

В свою очередь белорусские независимые эксперты отмечают, что изменение подходов к управлению госсектором, а также обучение директоров современным методам менеджмента хотя и полезны в определённых условиях,

³ «Представление Программы деятельности правительства на 2018–2020 годы.» Совет министров Республики Беларусь, 31 Oct. 2018, <http://www.government.by/ru/content/8356>.

⁴ «Посещение ОАО “МТЗ”.» Совет министров Республики Беларусь, 25 Apr. 2019, <http://www.government.by/ru/content/8763>.

⁵ «Власти Беларуси с подачи МВФ задумались о будущем госсектора.» Naviny.by, 10 June 2019, <https://naviny.by/article/20190610/1560146202-vlasti-belarusi-s-podachi-mvf-zadumalis-o-budushchem-gossekтора>.

но имеют свой «потолок» эффективности. Внедрение силами правительства передовых методов корпоративного управления на убыточных предприятиях, продукция которых не находит сбыта даже после затратной «модернизации», не поможет решить застарелые проблемы госсектора, считают специалисты.

Если такое разделение функций всё же произойдёт, то это ознаменует конец во многом ещё советской эпохи в беларусском госуправлении, когда главная роль полисимейкера отдавалась коммунистической партии (или, позже, администрации президента), а кабинету министров доставалась хозяйственная функция присмотра за предприятиями.

Однако проекту закона о госсекторе, по информации на конец 2019 года, предстоят долгие согласования на уровне Совета министров. Хотя министерство экономики надеется представить закон на рассмотрение в парламент – для начала в виде концепции – в 2020 году.

Сначала анализировать, потом принимать

В конце января 2019 года Совет министров утвердил инструкцию по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов.⁶ С этой инструкцией в беларусское госуправление вносится новаторская мысль о том, что последствия принятия законов и постановлений следует анализировать прежде, чем их принимать. Согласно документу такое прогнозирование может проводиться не только в тиши министерских кабинетов, но также осуществляться путём общественных обсуждений и сбора предложений от граждан.

⁶ «Совмин утвердил инструкцию по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов.» БелаПАН, 30 Jan. 2019, <https://belapan.by/archive/2019/01/30/990576/>.

Учитывая необходимость более профессиональной экспертной поддержки государственной нормотворческой деятельности, в феврале было объявлено о создании Белорусского института стратегических исследований – государственной «фабрики мысли», призванной стратегически анализировать всё, что относится к внешней и внутренней политике Беларуси, и готовить соответствующие рекомендации государственным органам. Институт сменил Информационно-аналитический центр при Администрации президента, который ещё в 2017 году подвергся жёсткой критике президента за «сырые» исследования.⁷ Новая фабрика мысли, по замыслу, должна обслуживать не только президента, но также Совмин, Совбез и другие госорганы.

Несмотря на эти полезные инициативы правительства в сфере государственной политики, ряд важнейших решений в минувшем году принимались, как представляется, без анализа последствий, исходя из политических и конъюнктурных мотиваций. Так, в кратчайшие сроки – буквально за три месяца с начала марта, когда работа над законом была анонсирована, – по представлению Министерства обороны и по согласованию с Советом безопасности, парламент принял закон «Об изменении законов по вопросам эффективного функционирования военной организации государства», получивший неформальное именование «Закон об отсрочках»⁸. Согласно этому новому закону, военнообязанные молодые люди могут получить отсрочку от армии всего один раз. На деле это означает, что все желающие продолжить образование в магистратуре и аспирантуре должны будут минимум полтора года отслужить в армии.

⁷ «Лукашенко потребовал от Администрации президента отказаться от “показухи”». Naviby.by, 02 Feb. 2017, <https://naviny.by/article/20170206/1486379970-lukashenko-potreboval-ot-administracii-prezidenta-otkazatsya-ot-pokazuhi>.

⁸ «Опубликован “закон об отсрочках”: что нужно знать призывникам.» Tut.by, 30 July, 2019, <https://news.tut.by/society/647670.html>.

Изучив проект закона, специалисты в области образования указали на то, что результатом принятия закона может стать массовый отъезд выпускников вузов, ориентированных на научную карьеру, в зарубежные университеты. Много говорилось об уроне, который закон может нанести будущему белорусской науки и наукоёмким отраслям экономики. Однако такого рода аргументам противостояли преимущественно идеологические возражения со стороны президента и правительства. В качестве ответных мер предложены лишь карательные – запрет на выезд за границу призывников после «использования» одной отсрочки, а также запрет на работу в госслужбе и на некоторые другие профессии для тех, кто не отслужил обязательный срок армейской службы.

Региональное развитие: противоречия политики

В феврале правительство Сергея Румаса предприняло первый шаг в направлении систематизации региональной политики. Речь идёт о разработанной методологии отнесения того или иного региона к территории, отстающей по уровню социально-экономического развития. Это нововведение, предположительно, направлено на решение задачи, которую правительство поставило перед собой в 2018 году, а именно – снизить межрегиональную дифференциацию по уровню и качеству жизни населения. Уровень жизни, согласно этому документу, будет выражаться интегральным показателем, который подсчитывается по специальной методике. Если интегральный показатель составляет менее 72%, регион заносится в список отстающих территорий.⁹

⁹ «Правительство утвердило порядок отнесения регионов к территориям, отстающим по уровню социально-экономического развития.» БелПААН, 12 Feb. 2019, <https://belapan.by/archive/2019/02/12/992436/>.

Тогда же на заседании коллегии Минэкономики первый вице-премьер Александр Турчин отметил, что низкая экономическая активность таких регионов – это угроза для экономического развития страны в целом. В качестве главного решения этой проблемы А. Турчин предложил увязывать доходы чиновников региональных администраций с ростом деловой активности в регионе. Однако на том же заседании прозвучала мысль о том, что госслужащие на местах боятся оказывать помощь в создании и развитии новых предприятий, опасаясь обвинений в коррупции.

По мнению чиновников местных вертикалей, помощь бизнесу можно оказывать лишь через ускорение – зачастую наперекор законодательству – различных согласований и уговоры госорганов (напр. МЧС) не «ставить подножки» инвесторам. Как заметил вице-премьер, решение о премировании госслужащих на местах по результатам развития деловой активности в регионе и призвано решить эту проблему.

Планы правительства применять системный подход к развитию регионов традиционно не совпадали со спонтанными решениями главы государства в сфере региональной политики. Так, свой «весенний тур» по регионам президент начал с Барановичей, где пообещал провести такую же масштабную ревизию состояния промышленности, как ранее в Орше.¹⁰ Президент А. Лукашенко предупредил о возможности повторения оршанской ситуации, когда в итоге (или по крайней мере вскоре после) ревизии промышленности в этом районе произошли масштабные перестановки в правительстве, результатом которых явилось назначение нового премьера, четырёх вице-премьеров и нескольких министров. Примечательно, что в Барановичах речь шла главным образом об аудите промышленных предприятий,

¹⁰ «Оршанский район – зона опережающего развития.» *Наше мнение*, 03 Jan. 20018, <https://nmnby.eu/news/analytics/6516.html>.

принадлежащих государству, а не о развитии частного бизнеса. Наоборот, президент специально подчеркнул необходимость исключения «всякого рода посредничества».

Впрочем, несколько членов кабинета Сергея Румаса по итогам весеннего тура президента всё же потеряли свои посты. После визита главы государства в агрохолдинг «Купаловское» Могилёвской области лишились своих должностей ветераны правительства – вице-премьер Михаил Русый (курировавший агропромышленный комплекс с 2012 года) и министр сельского хозяйства и продовольствия Леонид Заяц. В этот раз Александра Лукашенко возмутили бесхозяйственность и условия содержания молочного стада в агрохолдинге.

На протяжении всего года задачи, которые ставил глава государства перед региональными властями, противоречили попыткам правительства систематизировать региональную политику с опорой на реализацию потенциала частного бизнеса. Так, посещая в июне Витебскую область, Александр Лукашенко заявил, что условия для малого и среднего бизнеса уже созданы, а на местах чиновники должны быть озабочены развитием стратегических отраслей, таких как деревообработка, нефтепереработка и сельское хозяйство. В то же время на проблематичность этих отраслей с точки зрения эффективности вложения средств – как уже инвестированных, так и планируемых к инвестированию, – указывали в течение года как независимые, так и государственные специалисты.¹¹

Как показали результаты анализа обеспеченности регионов собственными средствами, в более чем половине из 118 районах она составляет менее 50%. Наиболее острая

¹¹ «Глава КГК: не все предприятия деревообработки завершили модернизацию.» Naviny.by, 24 May 2019, <https://naviny.by/new/20190524/1558684504-glava-kgk-ne-vse-predpriyatiya-derevoobrabotki-zavershili-modernizaciyu>.

ситуация сложилась в Могилёвской области, где из 21 района 18 являются «малообеспеченными». В трёх районах доля национальных дотаций в местных бюджетах составляет около 75%.¹² И это несмотря на то, что с 2015 года согласно указу президента в этих районах действует особый преференциальный налоговый режим, а в развитие экономики и социальной сферы вложен почти миллион рублей.

Характерная разница в подходах к региональной политике проявила себя и на этот раз. Своим постановлением Совмин установил целевые параметры ускоренного социально-экономического развития отдельных административно-территориальных единиц (включая рост зарплат, рост занятого в экономике населения, рост собственных доходов бюджета), отвечать за которое обязал руководителей областных исполнительных комитетов. Президент же потребовал наращивать производственные мощности, «как было в советские времена: строится завод – строится жильё», и пообещал «жим такой ... что у некоторых глаза на лоб полезут»¹³.

Лучший прогноз хорошему рознь

Ближе к концу года глава государства традиционно пригрозил отставкой всему правительству за «недостаточно напряжённый» прогноз роста экономики на 2020 год и наверняка проваленные плановые показатели 2019 года.¹⁴

¹² «Самые проблемные регионы страны – в Могилёвской области.» Naviny.by, 16 Aug. 2019, <https://naviny.by/new/20190816/1565945190-samye-problemnye-regiony-strany-v-mogilevskoy-oblasti>.

¹³ «Как Лукашенко видит развитие юго-востока Могилёвщины.» Tut.by, 14 Aug. 2019, <https://news.tut.by/economics/649532.html>.

¹⁴ «Миссия правительства невыполнима. Будет ли отставка?» Naviny.by, 23 Sep. 2019, <https://naviny.by/article/20190923/1569218606-missiya-pravitelstva-nevypolnima-budet-li-otstavka>.

Премьер-министр пообещал ещё раз тщательно, со всеми госорганами, пересмотреть прогноз в сторону большего оптимизма.

Правда, в последнем квартале минувшего года все ресурсы правительства были задействованы на переговорах с Российской Федерацией (прежде всего относительно условий поставок нефти в 2020 году). Так что все домашние конфликты и противоречия ушли на второй план. Впрочем, одна небольшая перестановка в правительстве всё же случилась в конце ноября – вице-премьер Александр Турчин, активно выступавший за развитие регионов на фундаменте частного бизнеса, отправлен реализовывать свои идеи на практике в качестве главы Минского региона. На его место пришёл Дмитрий Крутой, занимавший до этого в правительстве должность министра экономики.

Заключение

В 2018 году немало надежд возлагалось на новый состав правительства, в который пришли если не рыночники, то хотя бы не сторонники плановой экономики. Однако, как показывает многолетний анализ попыток белорусского Совмина провести хоть какие-то реформы в экономике, от конкретных персоналий зависит немного. Молодые образованные руководители министерств, говорящие на одном языке с чиновниками международных финансовых институтов, конечное же, имеют больше шансов быть услышанными на переговорах. Однако когда речь заходит о реализации принятых решений, их роль «рыночников» вторична по отношению к политической власти. При этом социальная политика (идёт ли речь о политике в области образования, здравоохранения или труда) находится целиком и полностью в кильватере текущей идеологии.

Целый ряд экспертов оценивают первый год нового «старого» правительства как не оправдавший возлагаемых на него ожиданий.¹⁵ Будет ли кабинет Сергея Румаса, как и прежде, действовать в «рамках возможного», потихоньку внедряя малозаметные, но потенциально значимые инновации в белорусское госуправление, или займётся мобилизацией на борьбу с пророчимым экспертами «идеальным штормом»¹⁶ белорусской экономики – это мы увидим уже в 2020 году.

¹⁵ «Правительство за год не смогло реализовать свой потенциал, считают эксперты.» БелаПАН, 19 Aug. 2019, https://belapan.by/archive/2019/08/19/ru_1013933/.

¹⁶ «На Беларусь надвигается идеальный шторм. Эксперты предложили мощный антикризисный пакет.» Tut.by, 20 Mar. 2020, <https://news.tut.by/economics/677266.html>.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА: РАСШИРЕНИЕ КРУГА ПАРТНЁРОВ

Андрей Поротников

Резюме

В 2019 году прорывных изменений в сфере национальной обороны не произошло. Сдерживающее влияние оказывали дефицит финансовых ресурсов и второстепенность вопросов военной безопасности в сравнении с политическими и экономическими задачами государства. Неудовлетворительным оставался и уровень общественной поддержки армии.

Международное военное сотрудничество являлось производным от общеполитических отношений Беларуси с зарубежными странами/блоками государств, но имело тенденцию к поступательному расширению.

Тенденции:

- анализ и активное внедрение опыта воюющих армий в практику подготовки войск;
- сомнительная рациональность военных закупок;
- нарастание дефицита доступных человеческих ресурсов для сектора обороны в отсутствие внятной стратегии решения проблемы;
- участие в новых форматах диалога в сфере военной безопасности в Восточной Европе, эффективность и устойчивость которых определит будущее;
- расширение круга партнёров в сфере безопасности;
- нарастающее разочарование официального Минска сотрудничеством с КНР.

Основные направления военного строительства

В течение 2019 года значительное внимание уделялось вопросам применения беспилотных (дистанционно-управляемых) платформ. Двадцать восьмого января под руководством начальника Генштаба армии Олега Белоконева состоялось совещание по перспективам развития БПЛА в армии. Прошли учения 927-го центра подготовки и применения беспилотных авиационных комплексов, в ходе которых были задействованы все образцы техники, состоящей на вооружении центра.

Но наиболее важной представляется прошедшая в июне конференция армии и ВПК по теме применения БПЛА и защиты от них, организованная командованием ВВС и ПВО армии Республики Беларусь¹. Конференция имела целью скоординировать разработчиков БПЛА и военных по части дальнейшего развития производства и разработок в сфере беспилотной авиации в Беларуси. Также в рамках конференции проведено практическое моделирование борьбы с БПЛА противника и применения беспилотников в интересах собственных сил. Подтверждено, что создание полноценного ударного БПЛА остаётся в числе национальных приоритетов.

В боевой подготовке войск активно использовался российский опыт войны в Сирии. Так, в ходе сентябрьских учений Объединённой системы ПВО СНГ «Боевое содружество – 2019» на российском полигоне Ашулук отработывались практики борьбы с крылатыми ракетами и БПЛА.

¹ Потапов, Георгий. «В небе и на земле.» Военный информационный портал Министерства обороны Республики Беларусь, 21 June 2019, <https://www.mil.by/ru/news/88370/>.

Во время учений армий Беларуси и России «Щит Союза – 2019» значительное внимание уделялось ведению боевых действий по захвату и удержанию (обороне) городских поселений. В ходе октябрьских учений ОДКБ по разведке «Поиск 2019», проходивших в Беларуси, отрабатывались реагирование на применение в качестве оружия кустарных отравляющих веществ и ликвидация последствий применения таких веществ.²

2019-й стал для белорусской армии годом самых дорогих приобретений: по четыре единицы российских учебно-боевых самолётов Як-130 и тяжёлых истребителей Су-30СМ. Общая стоимость восьми самолётов – в пределах USD 200–260 млн в зависимости от цены Су для Беларуси (внутрироссийская или экспортная), что является годовым рекордом за весь период после восстановления независимости.

Беларусские ВВС рассматривают самолёт Як-130 в качестве своеобразного эрзаца специализированных машин (истребителей и штурмовиков). «Яки» дооборудованы под установку бортового комплекса обороны «Талисман» отечественного производства, что является реализацией идеи превращения изначально учебно-боевого самолёта в боевой. Закупка Су-30СМ для белорусской армии вызывает ряд вопросов, на которые Минобороны предпочитает не отвечать.³

При этом произошло снижение количества вооружения и военной техники, закупленной для технического переоснащения армии, с более 1.5 тыс. единиц в 2018 году до 1.1 тыс. в 2019 году. Очевидно, что основные ресурсы направлялись на дорогостоящий авиационный импорт.

² Севенко, Александр. «“Поиск-2019”: финальный аккорд.» Во славу Родины, 18 Oct. 2019, https://vsr.mil.by/rubrics/boevaya_podgotovka/search_2019_the_finale/?sphrase_id=7053.

³ «Закупка Су-30СМ всё более походит на авантюру.» Belarus Security Blog, 06 Feb. 2019, <https://bsblog.info/zakupka-su-30sm-vse-bolee-pohodit-na-avantyuru/>.

Девятнадцатого декабря 2019 года президент А. Лукашенко подписал новый План обороны государства. Значительное внимание в документе уделено предотвращению дестабилизации ситуации внутри страны, что рассматривается как часть обороны, поскольку такая дестабилизация часто предваряет внешнее вооружённое давление.

Одновременно с Планом обороны утверждена Концепция строительства и развития армии до 2030 года, которая не предполагает каких-либо значительных изменений её состава и структуры. Планируется, что в ближайшие десять лет расходы на армию вырастут до 1,5% от ВВП. То есть рост составит ничтожную сумму в USD 15–20 млн в год. Приоритетами финансирования определены БПЛА, средства разведки, модернизация и обновление парка ударной авиации, модернизация ракетных войск и артиллерии. Также планируется решить проблему закупки боеприпасов, зенитных и противотанковых управляемых ракет, других высокоточных боеприпасов для имеющихся систем вооружения.

Служить по-новому

В 2019 году в Беларуси внесены изменения в законодательство о военной службе по призыву. Ужесточены условия предоставления отсрочек для получения образования. Новации вызвали широкое общественное недовольство. При этом меры, стимулирующие интерес к военной службе, носят ограниченный характер, с тем чтобы избежать значительных расходов для государства.

Актуальность проблемы официально объясняется ухудшением демографических показателей, что не позволяет силовым ведомствам удовлетворить потребности в призывниках. Более реалистичным обоснованием видится увеличение потребности силового блока в людях ввиду его

разрастания. Об актуальности вопроса свидетельствует тот факт, что ситуация рассматривалась 26 февраля на заседании Совета безопасности Беларуси.

Одновременно в 2019 году наблюдалась резкая активизация прокуратуры по части контроля над призывом на военную службу и взаимодействия обеспечивающих его структур. Что явилось маркером остроты проблем и в этой части. Особенно в ситуации, когда призывники имеют возможность выезда на работу или учёбу в соседние страны: от военной службы уклоняются несколько тысяч молодых людей. Угрозу уголовного наказания они рассматривают как меньшее зло в сравнении с перспективой оказаться в казарме.

Руководство Минобороны не смогло выработать адекватную информационную стратегию в поддержку изменений в законодательстве о военной службе. В итоге престиж срочной военной службы по-прежнему невысок, а молодые люди получают дополнительный стимул для выезда за границу.

Между Западом и Россией

Характер военно-политической активности официального Минска изменений не претерпел. С одной стороны, продолжилась демонстрация союзнической лояльности России. С другой – предпринят ряд усилий с целью расширения точек опоры политики Беларуси в сфере безопасности. В ходе традиционного февральского брифинга Минобороны Беларуси для иностранных военных атташе было заявлено о намерении улучшить отношения в сфере обороны с Польшей, Украиной и Литвой. К сожалению, в случае последних двух стран по итогам 2019 года прорыва не произошло, несмотря на ряд мероприятий, которые давали на это надежду.

Так, 28 марта в Варшаве состоялась многосторонняя встреча представителей генеральных штабов армий Беларуси, Литвы, Польши и Украины, посвящённая укреплению доверия и безопасности в регионе.

Девятого июля состоялся визит в Украину начальника Генштаба армии Беларуси Олега Белоконева. В ходе встречи с украинским коллегой Русланом Хомчаком обсуждались вопросы региональной безопасности и развития двусторонних отношений в военной сфере.

Тридцать первого августа в Варшаве прошла четырёхсторонняя встреча руководителей Совбезов Беларуси, Польши и Украины и бывшего помощника президента США по национальной безопасности Джона Болтона. По итогам встречи госсекретарь Совбеза Беларуси Станислав Зась заявил, что развитие контактов с НАТО отвечает интересам Беларуси. При этом ориентиром (и потолком) выступает тот формат отношений, который сложился у других стран ОДКБ с Альянсом (речь об Армении и Казахстане). Взаимоотношения Беларуси с НАТО и Украиной будут развиваться не в ущерб сотрудничеству с Россией.⁴

В августе Беларусь посетил командующий армией Латвии генерал-лейтенант Леонид Калныньш. Латвийская делегация посетила одну из воинских частей, куда официальные делегации стран НАТО ранее не допускались.

Пятого декабря Минск посетил начальник Генштаба армии Италии. Позднее было заявлено, что Беларусь ведёт переговоры с НАТО о совместных учениях миротворческой направленности в связи с возможной отправкой белорусских миротворцев в состав итальянского контингента в Ливане.

⁴ «Взаимоотношения Беларуси с НАТО развиваются не в ущерб сотрудничеству с Россией – Госсекретарь Совбеза.» *Интерфакс-Запад*, 04 Sep. 2019, https://interfax.by/news/policy/vneshnyaya_politika/1263584/.

Внимания заслуживает масштаб участия белорусской стороны в совместном с Россией учении «Щит Союза 2019»: задействовано порядка 4 тыс. военнослужащих. Для сравнения: «Щит Союза 2015» – 1.3 тыс., «Щит Союза 2011» (год жёсткого финансового кризиса в Беларуси) – свыше 5 тыс. белорусских военнослужащих. Официальный Минск продолжает считать сотрудничество в сфере безопасности «священной коровой» отношений с Москвой и демонстрирует свою надёжность в этой сфере.

В течение всего 2019 года белорусское руководство пыталось апеллировать к военному союзу для разрешения текущих белорусско-российских политико-экономических противоречий. Кремль не пожелал смешивать сотрудничество в сфере безопасности и двусторонние отношения в политической и экономической областях. Эпоха «торга безопасностью» для белорусской стороны заканчивается.

Не только Запад и Россия

В 2019 году активизировались публичные контакты Беларуси и Турции. В январе с визитом в Минск прибыл министр обороны Турции Хулуси Акар. Турецкая делегация посетила ряд предприятий ВПК Беларуси. При этом большая часть мероприятий проводилась за закрытыми дверями. Отметим, что турецкая сторона заявила об удовлетворении результатами визита в Беларусь.

Шестнадцатого апреля состоялся визит Александра Лукашенко в Турцию. В ходе переговоров двух президентов обсуждались в том числе и вопросы взаимодействия в военно-технической сфере. Подписан Меморандум о взаимопонимании между Госкомвоенпромом Беларуси и президиумом оборонной промышленности Администрации

президента Турции. Показателен перечень компаний турецкого ВПК, к которым проявил интерес Госкомвоенпром: ТАІ, МКЕК и Roketsan. Эти компании являются производителями продукции и имеют технологии, которые представляют интерес и для белорусской оборонки. Заявлено, что среди перспективных направлений сотрудничества – космическая сфера (оптика для спутников дистанционного зондирования Земли) и системы ПВО.

Развивался диалог и с Казахстаном в области совместного производства БПЛА и средств защиты информации в Казахстане. В январе 2019 года в этой стране тестировались белорусские беспилотники. В июле прошла встреча представителей вооружённых сил Беларуси и Казахстана по вопросам развития системы военной связи, в ходе которой продемонстрированы возможности техники связи белорусского производства.

Традиционно для последних лет интенсивными и разнообразными были белорусско-сербские и белорусско-азербайджанские контакты в сфере безопасности.

Настоящий прорыв произошёл в диалоге по вопросам безопасности с Узбекистаном. В разных форматах стороны обсуждали военно-политическое и военно-техническое сотрудничество, подготовку командных кадров армии Узбекистана в Беларуси. В мае 2019 года в центрально-азиатской стране прошло первое совместное учение спецназа двух стран «Боевое содружество 2019».

В июне состоялся визит в Беларусь президента Египта фельдмаршала Абдель Фаттаха аль-Сиси. В ходе переговоров обсуждались вопросы военно-технического сотрудничества двух стран.

Узбекистан и Египет интересны Минску как перспективные экспортные рынки. В этой связи развитие сотрудничества с этими странами в сфере безопасности следует рассматривать в качестве инструмента продвижения

политических и экономических интересов Беларуси, а не как самоценное явление.

Одновременно белорусская сторона демонстрирует неудовольствие практическими результатами белорусско-китайского взаимодействия. В первую очередь речь идёт об экономике. Но это неудовольство, по крайней мере косвенно, отражается и на оборонных контактах двух стран. 28–31 мая с визитом в Беларуси находился начальник Объединённого штаба Центрального военного совета КНР генерал-полковник Ли Цзочэн с целью рассмотрения перспектив развития двустороннего военного сотрудничества. Александр Лукашенко проигнорировал китайского военачальника. Притом что белорусский руководитель всегда демонстрировал значимость белорусско-китайских отношений, принимая визитёров из КНР и более низкого ранга.

Заключение

Вопросы военного строительства остаются исключительной сферой государства, закрытой от общества. Внешние проявления этого строительства свидетельствуют об адекватности боевой подготовки войск и современных реалий. При этом вопросы национальной обороны не являются приоритетными для политического руководства страны, что сказывается на финансировании сферы. Рациональность расходования даже тех относительно небольших ресурсов, которые выделяются военному ведомству, остаётся проблематичной.

Преодолеть отчуждение общества от армии не удаётся, о чём свидетельствует рост численности уклонистов от военной службы.

Минск пытается «усидеть на двух стульях», сохранив эксклюзивный характер белорусско-российского оборонного

сотрудничества, но при этом улучшив отношения с Западом и Украиной в военной сфере. Многолетней тенденцией остаётся поиск внерегиональных военно-политических партнёров. Но для Минска военные вопросы являются лишь инструментами для достижения политических и экономических целей.

Качественное развитие национальной обороны невозможно без её признания одним из государственных приоритетов. Чего пока не происходит. И, судя по перспективам финансирования военного ведомства, в обозримом будущем ждать этого не стоит. Конечно, если внешние факторы не внесут свои коррективы.

ПАРЛАМЕНТ: ВЫРОШЧВАННЕ НОВАГА ПАЛІТЫЧНАГА ПОЛЯ

Андрэй Казакевіч

Рэзюмэ

Выбары 2019 года прадэманстравалі тэндэнцыю на павелічэнне прадстаўніцтва ў парламенце партый і палітычнай разнастайнасці парламента. Галоўнай тэндэнцыяй стала вырашчванне новага палітычнага спектра з грамадскіх і палітычных структур, створаных на аснове выканаўчых органаў, бюджэтных арганізацый і дзяржаўных прадпрыемстваў. Пры гэтым прадстаўніцтва саміх выканаўчых структур і вытворчага сектара скарацілася.

Прадстаўнікі альтэрнатыўных палітычных сіл і грамадскіх арганізацый страцілі прадстаўніцтва. У выніку палітычная палітра новаабранага парламента складаецца з палітычна неструктураванай большасці і на 19% падобнымі партыямі, што прадстаўляюць крайне левы палітычны спектр. Усе выключэнні маюць адзінкавы і эпізадычны характар.

У параўнанні з 2017–2018 годам актыўнасць дэпутатаў на міжнароднай арэне і ў ініцыяванні законаў знізілася, пры гэтым прысутнасць прадстаўнікоў парламента ў публічнай прасторы засталася дастаткова высокай.

Тэндэнцыі:

- рост партыйнага прадстаўніцтва да 19% (самы высокі паказчык з выбараў 1995 года);
- выключэнне з парламента прадстаўнікоў альтэрнатыўных палітычных і грамадскіх сіл;
- перавага ў публічнай прасторы дэпутатаў з левага, прасавецкага і антыліберальнага, палітычнага спектра;
- павелічэнне прадстаўніцтва калядзяржаўных палітычных і грамадскіх структур, зніжэнне долі выхадцаў з вертыкалі і дзяржаўных прадпрыемстваў;
- зніжэнне актыўнасці дэпутатаў на міжнародным узроўні і ў ініцыяванні законаў.

У пошуках новай палітычнай ролі парламента

З 1996 года, калі выканаўчая, а часткова і заканадаўчая, улада была сканцэнтравана ў руках прэзідэнта, застаецца праблема вызначэння палітычнай ролі парламента. Таму беларускі парламент апошнія два дзесяцігоддзі выступае месцам эксперыментавання са складам, роллю ў публічнай прасторы і заканаборчым працэсе. Нельга сказаць, што вышэйшае кіраўніцтва мае выразны план, але апошнія гады праводзяцца захады па актывізацыі палітычных функцый прадстаўнічага органа.

У 2004–2012 гады Палата прадстаўнікоў выразна развівалася як месца для ганаровай адстаўкі рэгіянальных кіраўнікоў. Тэндэнцыя была добра заўважная па выніках выбараў 2004 года і знайшла найлепшае выяўленне ў 2008 годзе, калі доля дэпутатаў, старэйшых за 50 гадоў, дасягнула 69 чалавек (63.0% ад агульнага складу), а доля прадстаўнікоў партый упала да гістарычнага мінімуму ў незалежнай Беларусі – 4.6%.

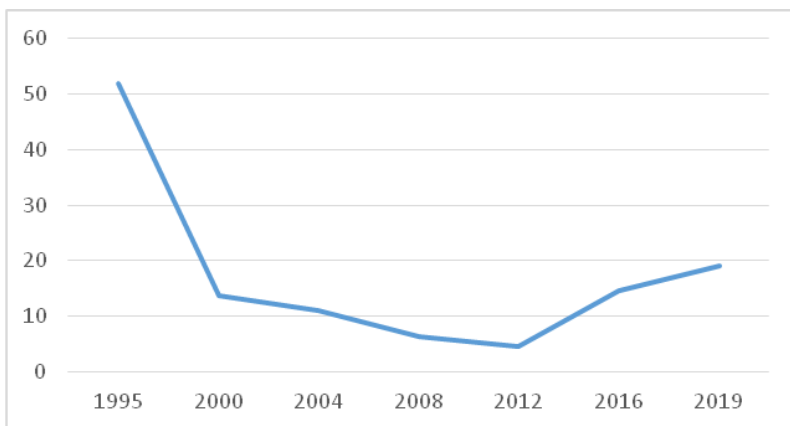
З 2012 года развіццё дэпутацкага корпусу адбываецца ў кірунку большай палітычнай разнастайнасці і меншага значэння выканаўчае вертыкалі. Змены гэтыя, аднак, застаюцца павольнымі і непапулярнымі. Вынікі выбараў 2019 года можна інтэрпрэтаваць як чарговую спробу намацаць новую палітычную ролю парламента. У адрозненне ад 2016 года, перамагла не тэндэнцыя паступовай кааптацыі альтэрнатыўных сіл, але імкненне сканструяваць уласны палітычны спектр. У выніку палітычная разнастайнасць парламента вырасла, але прадстаўнікі альтэрнатыўных сіл былі з яго выключаны.

Рост партыйнага прадстаўніцтва

Самым заўважным палітычным вынікам выбараў быў далейшы рост прадстаўніцтва партый. Па выніках выбараў

доля партыйных дэпутатаў дасягнула максімуму з выбараў 1995 года – 19% (21 чалавек). Як можна бачыць на дыяграме, прадстаўніцтва партый у парламенце з 2000 года зніжалася да 2012 года і пачало расці толькі з 2016 года (Дыяграма 1). Тое самае можна сказаць і пра колькасць партый у парламенце. Такім чынам, парламент становіцца ўсё больш палітычна арганізаваным і разнастайным, прынамсі, з фармальнага пункту гледжання.

Дыяграма 1. Доля партыйных дэпутатаў па выніках выбараў у парламент, 1995–2019, %



Найлепшы поспех, як і на ўсіх іншых выбарах з 2000 года, мелі прадстаўнікі Камуністычнай партыі Беларусі (КРБ), якія атрымалі 11 мандатаў¹, пры гэтым *тры* камуністы былі абраны паўторна. Калі зыходзіць са складу абраных дэпутатаў, то КПБ фарміруецца ў цесным перапляценні з адміністрацыйнымі і бюджэтнымі структурамі на базе выканкамаў, устаноў адукацыі, мясцовых саветаў і БРСМ.

¹ Сведения об избранных депутатах. Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2019/sved_dep.pdf.

З адзінаццаці дэпутатаў-камуністаў чатыры паходзяць з выканаўчай вертыкалі, тры былі кіраўнікамі ў адукацыйных установах, два ўзначальвалі раённыя саветы дэпутатаў і два да абрання ў 2019 годзе былі рэгіянальнымі функцыянерамі БРСМ (Сяргей Клішэвіч і Наталля Голуб). Пры гэтым ніхто з вышэйшага кіраўніцтва КПБ у парламенце не прадстаўлены.

Другое месца заняла Рэспубліканская партыя працы і справядлівасці (РППіС), ад яе былі абраныя шэсць дэпутатаў, тры з іх – паўторна. Такі значны рост парламенцкага прадстаўніцтва можна разглядаць як спробу вырасціць яшчэ адну левую палітычную сілу, больш арыентаваную на працу з прафсаюзамі і прадпрыемствамі. Тым не менш рэальны патэнцыял партыі не здаецца высокім. Прынамсі, ацаніць яго складана з прычыны амаль не заўважнай актыўнасці ў паміжвыбарны перыяд.

Сярод дэпутатаў ад РППіС два раней займалі кіраўнічыя пасады на прадпрыемствах, адзін – у выканкаме (камітэт па працы, занятасці і сацыяльнай абароне), адзін быў кіраўніком установы адукацыі, адзін ўзначальваў Драгічынскі раённы савет дэпутатаў і адзін прафсаюзны актывіст “Беларускалію”. Кіраўніцтва партыі, як і ў выпадку КПБ, у парламенце не прадстаўленае.

Сярод іншых партый вынік быў наступны: Беларуская патрыятычная партыя – два мандаты, Ліберальна-дэмакратычная партыя і Аграрная партыя – па адным. Пэўна, сенсацыяй стала тое, што прадстаўнікі апазіцыі і незалежнай ад дзяржавы грамадзянскай супольнасці не атрымалі ніводнага месца ў парламенце, хаця непасрэдна перад выбарамі ўлады давалі сігналы пра магчымасць абрання некалькіх чалавек. Такім чынам, эксперымент мінімальнага парламенцкага прадстаўніцтва апазіцыі, пачаты ў Палаце прадстаўнікоў праз абранне Ганны Канапацкай (Аб’яднаная грамадзянская партыя) і Алены Анісім (Таварыства беларускай мовы), не атрымаў працягу (Табл. 1).

Табліца 1. Змены партыйнага прадстаўніцтва ў выніку выбараў у Палату прадстаўнікоў шостага і сёмага склікання²

| | 2016 | 2019 |
|---|--------|---------|
| Камуністычная партыя Беларусі | 8 (+5) | 11 (+3) |
| Рэспубліканская партыя працы і справядлівасці | 3 (+2) | 6 (+3) |
| Беларуская патрыятычная партыя | 3 (+3) | 2 (-1) |
| Аграрная партыя | 0 | 1 (+1) |
| Ліберальна-дэмакратычная партыя | 1 | 1 (+0) |
| Аб'яднаная грамадзянская партыя | 1 | 0 (-1) |

Нягледзячы на фармальны рост партыйнага прадстаўніцтва і разнастайнасці парламента, ёсць сумневы, наколькі прапанаваная палітычная мадэль паспяхова з пункту гледжання рэпрэзентацыі палітычных настрояў грамадства. З 21 партыйнага дэпутата 19 прадстаўляюць крайне левыя арганізацыі з мінімальнымі ідэйнымі адрозненнямі. Для ўсіх характэрныя падтрымка дзяржаўнага кіравання эканомікай, дзяржаўнай уласнасці, захаванне савецкай эканамічнай і культурнай спадчыны, антызаходняя, антыліберальная і прарасійская рыторыка.

Адносна самастойную пазіцыю ў палітычным спектры парламента займае толькі ЛДП – з увагаю да інтарэсаў бізнесу, рынкавай эканомікі і больш шырокай канцэпцыяй “патрыятызму”. Пры гэтым партыя па-ранейшаму мае толькі аднаго прадстаўніка ў парламенце.

Іншыя часткі палітычнага спектра не атрымалі арганізаванага прадстаўніцтва па выніках выбараў. Эпізадычна іх выразнікамі выступаюць асобныя дэпутаты. Прыкладам можа быць Валерый Варанецкі (да выбараў старшыня, зараз

² Казакевіч А. Парламент: змены без наступстваў? *Белорусский ежегодник 2017*, <https://nmbny.eu/yearbook/2017/page4.html>.

намеснік старшыні камісіі па міжнародных справах), шэраг выказванняў якога ў 2019 годзе набліжаліся да ліберальнай і нацыянальнай пазіцыі. Тым не менш устойлівай і паслядоўнай рэпрэзентацыі палітычных поглядаў па-за межамі кола КПБ – РППіС – БПП і ЛДП у 2019 годзе не адбылося.

“Белая Русь”. Выбары-2019 не змянілі статус “Белай Русі”, якая не трансфармавалася ў палітычную партыю і пакуль не набыла дадатковых функцый і палітычнага ўплыву. Яе асноўнымі функцыямі застаюцца актыўнасць у медыйным полі і кадры. Найбольш істотным вынікам кампаніі 2019 года для арганізацыі стала абранне ў склад парламента Генадзя Давыдзкі. Раней у дэпутацкім корпусе кіраўніцтва “Белай Русі” не было прадстаўленым. Як і раней, да арганізацыі фармальна належыць дзве траціны дэпутацкага корпусу, але няма сведчанняў уплыву такога шырокага прадстаўніцтва на характар палітычнай дзейнасці парламента.

Змены ў кіраўніцтве

Праца *першай сесіі* Палаты прадстаўнікоў і Савета рэспублікі ў снежні 2019 года завяршылася значнымі зменамі ў кіраўніцтве парламента. Спікер ніжняй палаты Уладзімір Андрэйчанка захаваў сваю пасаду, якую займае з 2008 года. Яго намеснікам стаў Валерый Міцкевіч, які дзесяць гадоў быў намеснікам галавы Адміністрацыі прэзідэнта. На ўзроўні пастаянных камісій свае пасады захавалі толькі два з чатырнаццаці старшын – Ігар Марзалюк (камісія па адукацыі, культуры і навуцы) і Людміла Макарына-Кібак (камісія па ахове здароўя, фізічнай культуры, сямейнай і маладзёвай палітыцы). Яшчэ ў пляці выпадках старшынямі сталі намеснікі мінулага склікання. Астатнія пазіцыі занялі новаабраныя дэпутаты. Акрамя іншых, старшынёй стаў кіраўнік “Белай Русі” Генадзь Давыдзкі (камісія па правах чалавека, нацыянальных

адносінах і СМІ), былы амбасадар у Турцыі Андрэй Савіных (камісія па міжнародных справах) і суддзя Вярхоўнага суда Святлана Любецкая (камісія па заканадаўстве).

Кіраўніцтва Савета рэспублікі змянілася цалкам. Старшынёй стала Наталля Качанава, якая да гэтага тры гады займала пасаду старшыні Адміністрацыі прэзідэнта, яе намеснікам абраны Анатоль Ісачэнка, старшыня Мінскага абласнога выканаўчага камітэта (2017–2019). Змяніліся таксама кіраўнікі ўсіх пастаянных камісій. З вядомых асоб старшынёй адной з пастаянных камісій стаў Міхаіл Русы – намеснік прэм’ер-міністра (2012–2019) і памочнік прэзідэнта па Магілёўскай вобласці (2019).

Сацыяльна-дэмаграфічны склад дэпутацкага корпусу

Выбары-2019 дазваляюць зрабіць назіранні за зменамі ў сацыяльна-дэмаграфічным складзе дэпутацкага корпусу. У сферы рэпрэзентацыі прафесійных груп найбольш заўважнай тэндэнцыяй стаў рост у два разы ў параўнанні з 2016 годам прадстаўніцтва дзяржаўных грамадскіх арганізацый, палітычных партый і СМІ (з 7 да 14 новаабраных дэпутатаў). Пры гэтым значна знізілася прадстаўніцтва вытворчага сектара (прамысловасць, транспарт, будаўніцтва) – прыблізна 8 замест 23 новаабраных дэпутатаў у 2016 годзе.

Таксама важнай тэндэнцыяй стала агульнае скарачэнне колькасці выхадцаў з выканаўчай вертыкалі. Іх колькасць была максімальная ў ПП чацвёртага склікання (2008–2012), але пасля гэтага пастаянна зніжалася і па выніках выбараў 2019 года склала 13 дэпутатаў. Ваганне прадстаўніцтва іншых прафесійных груп не з’яўляецца настолькі істотным.

Па выніках выбараў адбыліся змены ва ўзроставым і гендарным складзе ПП, хаця палітычнае значэнне такіх змен не

заўсёды можна надзейна інтэрпрэтаваць. У ніжэйшую палату парламента былі абраны 44 жанчыны (40%), што з’яўляецца абсалютным рэкордам за ўвесь перыяд незалежнасці. У беларускай мадэлі рост долі жанчын у прадстаўнічым органе звычайна значыць зніжэнне яго ўплыву, але ў дадзеным выпадку рабіць такую выснову няма падстаў. Публічная роля парламента, прынамсі, не зменшылася.

Узроставая структура парламента таксама стала больш разнастайнай. Упершыню з 2008 года у парламент былі абраны два дэпутаты, маладзейшыя за 31 год, пры гэтым таксама вырасла і колькасць асоб, старэйшых за 60 гадоў – з чатырох да дзевяці. Але найбольш істотнай тэндэнцыяй стала павелічэнне колькасці дэпутатаў ва ўзросце 50–60 гадоў за кошт істотнага зніжэння ва ўзросце 40–50 гадоў. Такім чынам, парламент зноў у большай ступені становіцца органам вышэйшага ўзроўню кар’еры, а не прыступкаю да іншых пасадаў.

Заканатворчая дзейнасць

Пасля ўсплёску ў 2017–2018 гадах дэпутацкай актыўнасці ў ініцыяванні законаў, у 2019 годзе такая актыўнасць пайшла на спад, што можна лічыць заканамерным працягам супярэчлівай зваротнай сувязі, што атрымалі дэпутаты. З пяці законаў, прапанаваных дэпутатамі і прынятымі Палатай прадстаўнікоў у 2018 годзе, два не былі падпісаныя прэзідэнтам і вярнуліся ў парламент з прэрэчаннямі. Пасля такой нетыповай (нават надзвычайнай) сітуацыі праекты былі адкліканы і больш не прымаліся да разгляду.

У 2019 годзе дэпутаты ініцыявалі толькі адзін праект закона “Пра ўнясенне змен і дапаўненняў у Выбарчы кодэкс Рэспублікі Беларусь” (адказны дэпутат Таццяна Марачкава), але неўзабаве ён быў адкліканы ініцыятарам.

У адпаведнасці з вызначанай у апошнія гады практыкай абсалютная большасць законаў у 2019 годзе ініцыяваў Савет міністраў. Актыўнасць прэзідэнта абмяжоўваецца адзінкавымі актамі – зацвярджэнне бюджэтных выдаткаў, фінансавыя справаздачы і амністыя. Палатай прадстаўнікоў і Саветам рэспублікі не быў адхілены ці адпраўлены на працоўку ніводзін з ініцыяваных урадам і прэзідэнтам законапраектаў. Парламент таксама прыняў да ведама ўсе дэкрэты прэзідэнта.

Міжнародная дзейнасць

Пасля выбараў 2016 года назіралася заўважная актывізацыя міжнароднай дзейнасці парламента, асабліва па нармалізацыі стасункаў з Еўрапейскім Саюзам і ЗША. Пікам актыўнасці можна лічыць правядзенне ў 2017 годзе ў Мінску некалькіх значных міжнародных форумаў, у тым ліку пасяджэння Парламенцкай асамблеі АБСЕ. Пасля гэтага актыўнасць знізілася, у тым ліку з прычыны дасягнення пэўных лімітаў супрацоўніцтва і вычарпання фарматаў, што паўплывала на міжнародную актыўнасць парламента ў 2019 годзе.

З двухбаковага супрацоўніцтва найбольш статуснымі сталі візіты ў Беларусь парламенцкай дэлегацыі Польшчы пад кіраўніцтвам віцэ-маршалка Сейма Рышарда Тарлецкага (21–23 жніўня), дэлегацыі Славакіі пад кіраўніцтвам старшыні Нацыянальнага савета Славакіі Андрэя Данко (2–5 чэрвеня), Турцыі пад кіраўніцтвам старшыні камісіі па міжнародных справах Вялікага нацыянальнага сходу Турцыі Волкана Базкыра (10–13 верасня) і Кітая пад кіраўніцтвам намесніка старшыні камітэта Усекітайскага сходу народных прадстаўнікоў Шэнь Юэюэ (1–3 красавіка). На ўзроўні парламенцкіх дэлегацый беларускі парламент таксама меў стасункі з парламентарыямі чатырох еўрапейскіх

і дзвюх азіяцкіх краін – Германіі, Швецыі, Латвіі, Нідэрландаў, Таджыкістана і Ірана.

У 2019 годзе развівалася практыка сустрэч з кіраўнікамі замежных дзяржаў у рамках іх афіцыйных візітаў у Беларусь. У такім фармаце Уладзімір Андрэйчанка сустрэўся з прэзідэнтамі Грузіі, Егіпта і Зімбабвэ.

Што датычыцца супрацоўніцтва ў межах міжпарламенцкіх арганізацый, то, як і раней, яно застаецца завязаным на Расію і постсавецкую прастору. На Парламенцкі сход Саюзнай дзяржавы ў 2019 годзе прыпала амаль палова (47%) з 68 міжпарламенцкіх кантактаў, разам з Міжпарламенцкай асамблеяй дзяржаў-удзельніц СНД і Парламенцкай асамблеяй АДКБЭ на гэтыя фарматы прыпала больш за 70% сустрэч.

Заклучэнне

Абранне Нацыянальнага сходу сёмага склікання стала чарговай спробай канструявання новай палітычнай ролі парламента. Пры захаванні агульнай тэндэнцыі на павелічэнне партыйнага прадстаўніцтва і палітычнай разнастайнасці галоўным вынікам стала выбудоўванне новага палітычнага спектра на базе палітычных і грамадскіх арганізацый, створаных на аснове выканаўчых органаў, бюджэтных структур і дзяржаўных прадпрыемстваў. Прадстаўніцтва такіх арганізацый у парламенце вырасла, пры скарачэнні долі выхадцаў з вертыкалі і вытворчага сектара.

У адрозненне ад выбараў 2016 года, прадстаўнікі альтэрнатыўных палітычных сіл і грамадскіх арганізацый не былі ўключаны ў парламент.

Абраная мадэль дазваляе большы кантроль над парламентам і публічнай прастораю, але не вырашае праблему прадстаўніцтва шырокага спектра іншых палітычных сіл і пазіцый.

МЯСЦОВЫЯ ЎЛАДЫ: БАРАЦЬБА ЗА ФІНАНСАВУЮ ПАДТРЫМКУ ЦЭНТРА

Зміцер Кухлей

Рэзюмэ

У 2019 годзе ў сістэме мясцовых органаў улады адсутнічалі інстытуцыянальныя трансфармацыі. Аднак уладныя колы аднаўляюць абмеркаванне пытання пра магчымае ўдасканаленне сістэмы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу, а таксама пра ўнясенне зменаў у заканадаўства аб мясцовым кіраванні і самакіраванні. Сістэма размеркавання ўладных кампетэнцый і бюджэтных сродкаў паміж рознымі ўзроўнямі мясцовага кіравання і самакіравання застаецца нязменнай. Пры гэтым мясцовым органам улады пакуль удаецца лабіяваць дадатковую падтрымку, як, напрыклад, аграбаронам Віцебшчыны і чырвонаму дырэктарату Аршаншчыны. Тым не менш агульнае скарачэнне дзяржаўнай падтрымкі рэгіёнам па ўсёй краіне актуалізуе дыскусію аб яе кампенсацыі ў выглядзе пашырэння паўнамоцтваў мясцовых уладаў, развіцця самакіравання і большай дэцэнтралізацыі.

Тэндэнцыі:

- доля фінансавання мясцовых уладаў у размеркаванні дзяржаўных фінансаў змяншаецца;
- лабісцкая вага асобных рэгіянальных уладных груп застаецца большай за захады эканамічных уладаў па скарачэнні дзяржаўнай падтрымкі;
- скарачэнне сельскага насельніцтва, як і цяжкая эканамічная сітуацыя ў рэгіёнах, выклікаюць дыскусію аб адміністрацыйна-тэрытарыяльнай рэформе і большай самастойнасці мясцовых уладаў.

Рэформа сістэмы мясцовай улады: рэгіянальная вертыкаль vs цэнтральныя ўлады

Улетку мінулага года ўлады ўзнавілі дыскусію аб магчымай рэформе, што звязана з сістэмай органаў мясцовага кіравання. У абмеркаванні магчымых пераўтварэнняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу асноўнай задачай бачыцца стымуляванне эканамічнага развіцця рэгіёнаў. Так, мясцовыя ўлады па-ранейшаму не могуць справіцца з дэмаграфічным крызісам, скарачэннем насельніцтва ў большасці беларускіх раёнаў і эканамічным заняпадам у сітуацыі адсутнасці маштабных дзяржаўных уліванняў.

Пілотны праект у Аршанскім рэгіёне прыцягвае пастаянную ўвагу Мінска. Аднак нават адмысловы кантроль з боку беларускага кіраўніцтва не прыносіць чаканай ад мясцовых упраўленняў эфектыўнасці. Іх дзейнасць увесь час трапляе пад крытыку кантралёраў з Мінска. Тым не менш стратэгічны праект па развіцці Аршанскага раёна працягвае атрымліваць беспрэцэдэнтную дзяржаўную падтрымку, у тым ліку бюджэтнае фінансаванне.

На актуалізацыю тэмы ўдасканалення мясцовага самакіравання ўплываюць у немалой ступені кантакты з заходнімі партнёрамі. Так, напрыканцы красавіка 2019 года адбыўся афіцыйны візіт у Беларусь старшыні Кангрэса мясцовых і рэгіянальных уладаў Савета Еўропы Андэрса Кнапе, які сустрэўся ў тым ліку і з прэзідэнтам А. Лукашэнкам. На гэтай сустрэчы абмяркоўвалася запатрабаванасць еўрапейскага досведу ў справе пашырэння самастойнасці мясцовых саветаў дэпутатаў і іншых органаў самакіравання.

Тэхнічная дапамога Еўрасоюза таксама застаецца важным чыннікам для выказвання беларускімі ўладамі намераў па рэфармаванні, дэцэнтралізацыі і развіцці мясцовага самакіравання.

Беларускае кіраўніцтва разважае аб праграме паскоранага сацыяльна-эканамічнага развіцця адзінаццаці гарадоў з насельніцтвам болей за 80 тыс. чалавек, якія павінны стаць рэгіянальнымі драйверамі росту. Так, прадстаўнікі дзяржаўнага Беларускага інстытута стратэгічных даследаванняў арганізавалі дыскусію на тэму “11 цэнтраў прыцягнення – рэгіянальныя драйверы росту”. Паспяхова рэалізацыя праграмы можа пацягнуць за сабой адміністрацыйна-тэрытарыяльныя змены у доўгатэрміновай перспектыве.

Чакаецца, што дыскусія наконт магчымых варыянтаў зменаў адновіцца пасля атрымання звестак агульнаацыянальнага перапісу насельніцтва. Аднак, хутчэй за ўсё, калі і будуць праводзіцца нейкія пераўтварэнні, у сярэднетэрміновай перспектыве яны не закрануць сістэму наяўнай на сённяшні дзень вертыкалі з прычыны кансерватыўнай пазіцыі кіраўніка дзяржавы.

Мясцовыя чыноўнікі будуць супраціўляцца намаганням эканамічна-навуковага блоку рэалізаваць найбольш смелыя варыянты рэформаў у сферах, якія маюць дачыненне да рэгіянальных органаў улады. Пазіцыя мясцовых уладаў будзе падтрымана і кіраўніком дзяржавы. Аргументам захавання сістэмы, якая існуе цяпер, з’яўляецца заклапочанасць прэзідэнта А. Лукашэнкі з нагоды таго, што ўся ўладная структура будзе разбалансаваная. Тым не менш могуць прымацца асобныя захавы, якія ўключаюць аб’яднанне маланаселеных раёнаў і сельсаветаў, а таксама перадачу асобных сацыяльных функцый у міжраённыя структуры.

Развіццё мясцовай эканомікі: кансерватызм мясцовай вертыкалі і ліберальныя захавы ўрада

Асаблівае значэнне для мясцовых органаў улады мае праблема беспрацоўя. Паводле афіцыйных звестак, за год колькасць

раёнаў з напружанай сітуацыяй на рынку працы скарацілася з 52 да 28 адзінак.¹ Тым не менш рэгіёны працягваюць паступова страчваць дэмаграфічны патэнцыял і чалавечы капітал, у выніку чаго ў некаторых раёнах у бліжэйшы час можна прагназаваць недахоп працоўных кадраў. Значным фактарам гэтага з'яўляецца працоўная міграцыя.

Мясцовыя ўлады праяўляюць кансерватыўныя падыходы ў прыватызацыі камунальнай маёмасці, што супярэчыць больш ліберальным захадам беларускага ўрада. Напрыклад, кіраўнік Мінскай вобласці Аляксандр Турчын раскрытыкаваў старшынь райвыканкамаў за адсутнасць ініцыятывы ў развіцці прадпрыемальніцтва.

Вертыкаль у рэгіёнах імкнецца падтрымліваць большы кантроль і ўплыў у мясцовай эканоміцы за кошт захавання высокай долі камунальнай уласнасці. У тым ліку чыноўнікі тармозяць працэсы раздзяржаўлення і перадачы незалежнаму бізнесу нават стратных прадпрыемстваў і аб'ектаў, якія ўжо не выкарыстоўваюцца. Верагодна, гэта можа быць звязана ў немалой ступені і з антыкарупцыйнай кампаніяй сілавікоў.

Гэтая інертнасць мясцовага кіраўніцтва з'яўляецца адной з прычын адсутнасці росту асабістых даходаў мясцовых бюджэтаў. Так, на працягу апошніх гадоў асабістыя даходы ў структуры мясцовых бюджэтаў знаходзяцца на сталым узроўні каля 80% (табл. 1).

Фінансавым уладам у 2019 годзе не ўдалося атрымаць перамогу над мясцовымі ўпраўленцамі ў пытаннях раздзяржаўлення. Тым не менш на канец года Мінфін усё ж падрыхтаваў праект нарматыўнага дакумента, які мае пункт аб адмене пераважнага права мясцовых выканкамаў на куплю акцый, што знаходзяцца ў дзяржаўнай уласнасці.

¹ “Колькасць раёнаў, дзе складана працаўладкавацца, зменшылася.” Звязда, 31 Jan. 2020, <http://zviazda.by/be/news/20200130/1580392210-kolkasc-rayonau-dze-skladana-pracauladkavacca-zmenshylasya>.

Яго грамадскае абмеркаванне плануецца арганізаваць у 2020 годзе.

Табліца 1. Асабістыя даходы ў структуры мясцовых бюджэтаў, 2016–2019 гг.

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------------|------|------|------|-------------------|
| Асабістыя даходы мясцовых бюджэтаў, % | 78.8 | 79.6 | 79.0 | 78.2 ² |

Мясцовыя саветы:
клубы ўзгаднення інтарэсаў мясцовай
і рэгіянальнай наменклатуры

Частка ўладных эліт папулярызуе ідэю дэцэнтралізацыі і пераразмеркавання паўнамоцтваў на ніжэйшыя ўзроўні кіравання, выбарнасці старшынь сельвыканкамаў і адмовы ад выбараў дэпутатаў сельсаветаў. Найбольш вядомым публічным прыхільнікам гэтага з'яўляецца экс-генпракурор і былы старшыня Канстытуцыйнага суда Рыгор Васілевіч.

У сельскіх раёнах колькасць дэпутатаў 1 152 сельскіх саветаў складае 13 225 чал.³ Аднак вясковае насельніцтва працягвае скарачацца і хутка зраўняецца па колькасці з жыхарамі Мінска. Пры гэтым дэпутацкі корпус Мінгарсавета складае ўсяго 57 чал., хаця савет дэпутатаў сталіцы мае працы абласнога і базавага ўзроўню.

² Бюллетень об исполнении местных бюджетов за 9 месяцев 2019 года. Министерство финансов Республики Беларусь, 01 Oct. 2019, http://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2019_3/2019_3.pdf.

³ Сведения об итогах выборов депутатов местных Советов депутатов двадцать восьмого созыва. Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов. 21 Feb. 2018, http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect_56-57.pdf.

У сітуацыі скарачэння рэсурсаў дзяржава ўжо не мае дастатковых сродкаў для падтрымання сацыяльных функцый і адміністрацыйнага апарату ў сельскай мясцовасці. Аднак пакуль першаснае звязно кіравання і самакіравання захоўвае сваю інстытуцыйную структуру. Пры гэтым сацыяльная адказнасць усё больш перакладаецца на аграпрадпрыемствы.

У рамках сістэмы мясцовых саветаў прадстаўнікі розных груп мясцовай і рэгіянальнай наменклатуры ўзгадняюць інтарэсы. У год парламенцкіх выбараў павялічваецца ідэалагічная функцыя мясцовых саветаў і дэпутацкага корпуса. Пытанне аб прадстаўніцтве ці абароне інтарэсаў выбарнікаў нават не разглядаецца, як, напрыклад, праблемы шкоднай вытворчасці або ўшчыльнення. Палітычнае кіраўніцтва матывуе мясцовых дэпутатаў на больш часты кантакт з насельніцтвам для тлумачэння дзяржаўнай палітыкі і зняцця напружання па праблемных пытаннях, што прыносіць мала плёну ў дачыненні да рэзанансных спраў.

Спробы рэіндустрыялізацыі рэгіёнаў з мэтай захавання працоўных месцаў прыводзяць да сутыкнення інтарэсаў інвестараў з жыхарамі па экалагічных пытаннях. Мясцовым уладам не ўдаецца поўнасю спыніць пратэставыя рухі за лепшае навакольнае асяроддзе, як, напрыклад, у Брэсце (ЗАБ – Завод акумулятарных батарэй) і Магілёве (“Омск Карбон”) або ў Светлагорску (Цэлюлозна-кардонавы камбінат). Аднак мясцовыя ўлады ў Брэсце вымушаны былі скасаваць дамову з інвестарам ЗАБ і адправіць уладальнікаў на лаву падсудных пад ціскам грамадства.

Абласныя асацыяцыі мясцовых саветаў дэпутатаў разглядаюцца ў якасці дадатковага механізма прыцягнення сродкаў, у тым ліку ад замежных донараў. У 2019 годзе ў дадатак да гродзенскай і магілёўскай была створана асацыяцыя ў Віцебскай вобласці. Прычым ініцыятыва па стварэнні гэтага аб’яднання зыходзіла не ад мясцовых саветаў Віцебшчыны,

а ад Савета Рэспублікі Нацыянальнага сходу. Сумнеўна, каб такім чынам створаная асацыяцыя спрабавала лабіяваць інтарэсы самакіравання перад вышэйшымі інстытуцыямі.

Традыцыйна працягваецца кадравая ратацыя кіраўніцтва вертыкалі, якая ў беларускай ўладнай сістэме замяняе інстытут выбараў. Так, ва ўсіх абласцях былі прызначаны новыя старшыні ў 23 раёнах ад агульнай колькасці 118 райвыканкамаў. Такім чынам, поўнае кадравое абнаўленне кіраўніцтва раёнаў адбываецца на працягу 4–5 гадоў, хаця ў некаторых раёнах бываюць старшыні-доўгажыхары.

Прызначаны новыя кіраўнікі Магілёўскага і Гомельскага аблвыканкамаў. Змена кіраўніка Магілёўшчыны адбылася пасля разнесу, які Аляксандр Лукашэнка ўчыніў мясцовай вертыкалі па выніках візіту на ферму ў Шклоўскім раёне. Кіраўнік дзяржавы часта выкарыстоўвае для ратацыі рэгіянальных і раённых чыноўнікаў пэўныя відавочныя прыклады правальнай гаспадарчай дзейнасці пасля сваіх паказальных выездаў на месцы. Пры гэтым Гомельскі аблвыканкам чакаў прызначэння свайго старшыні чатыры месяцы.

Варта адзначыць, што кіраўнік прэзідэнцкай адміністрацыі прызнае пэўныя складанасці ў пошуку адпаведных кандыдатур на пасаду старшынь райвыканкамаў. Адной з галоўных задач кадравай палітыкі беларускага кіраўніцтва ў рэгіёнах з’яўляецца амаладжэнне вертыкалі.

Лабісты з рэгіёнаў vs фінансавыя ўлады

Сістэма размеркавання сродкаў кансалідаванага бюджэту захавала сваю ранейшую тэндэнцыю. Так, доля выдаткаў мясцовых бюджэтаў працягвае хоць і нязначна, але скарачацца з кожным годам (табл. 2). Такім чынам, мясцовыя ўлады з года ў год маюць усё меншую долю ад агульнага “фінансавага пірага” краіны.

Табліца 2. Выдаткі кансалідаванага і мясцовых бюджэтаў, 2015–2019 гг.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Выдаткі кансалідаванага бюджэту, BYN млрд | 25.038 | 27.322 | 28.727 | 33.089 | 37.491 |
| Выдаткі мясцовага бюджэту, BYN млрд | 13.759 | 14.972 | 16.213 | 17.893 | 20.058 |
| Выдаткі мясцовага бюджэту, % ад кансалідаванага бюджэту | 54.95 | 54.80 | 54.50 | 54.10 | 53.50 |

Аднак мясцовыя ўлады і лабісты часткова кампенсуюць скарачэнне сваёй долі ў дзяржаўных выдатках за кошт іншых механізмаў. Напрыклад, буйным праектам па асвойванні бюджэтай падтрымкі з'яўляецца праграма па развіцці Аршанскага рэгіёна, якая цягнецца ўжо некалькі гадоў. Віцебскаму кіраўніцтву ўдалося дадаткова пралабіяваць стварэнне супервялікага холдынга з дзяржаўнай падтрымкай. Хаця ўлады прызнаюць стратнасць трох з чатырох холдынгаў, якія ўжо існуюць, а кіраўнік дзяржавы не аднойчы крытыкаваў аграрыяў за дрэнныя фінансавыя паказнікі.

Высокі памер доўгу мясцовых органаў дзяржкіравання і АПК, а галоўным чынам дрэнная фінансавая дысцыпліна выклікалі жорсткую крытыку прэзідэнта падчас візітаў у рэгіёны. Сукупны памер доўгу мясцовых органаў дзяржкіравання быў на ўзроўні BYN 5 млрд, або 4.1% да ВУП, па стане на 1 студзеня 2019 года⁴ Працягваецца практыка, калі замест стратных сельгасарганізацый вяртаць крэдыты даводзіцца мясцовым бюджэтам. Пры гэтым мясцовая вертыкаль застаецца закладнікам палітыкі вышэйшага кіраўніцтва, якое

⁴ «Про это не было в президентском разное: как АПК и местные власти не спешат платить по долгам.» Tut.by, 31 Mar. 2019, <https://news.tut.by/economics/631993.html>.

выдзяляла фінансавыя рэсурсы і іншую падтрымку аграрыям на льготных умовах.

У некаторых рэгіёнах упраўленцы ў значнай ступені ігнаруюць падыходы фінансавых уладаў да пазбаўлення ад запазычанасцяў і да эканамічнай дысцыпліны. Найбольшая пратэрмінаваная запазычанасць прыходзілася на Віцебскую вобласць (BYN 251.2 млн), потым – Мінскую (BYN 96 млн) і Брэсцкую (BYN 13 млн). Самымі фінансава адказнымі з’яўляліся ўлады Мінска і Гродзенскай вобласці, якія не мелі пратэрмінаваных запазычанасцяў.

Нягледзячы на публічную крытыку з боку кіраўніка дзяржавы за найбольшыя сярод іншых абласцей даўгі ў памеры BYN 3 млрд, віцебская вертыкаль захоўвае значны лабісцкі ўплыў. Кіраўніцтва віцебскіх аграрыяў пралябіявала стварэнне супервялікага холдынга, а таксама ў чарговы раз атрымала пад гэта шматлікія льготы, адтэрміноўкі і растэрміноўкі, вызваленне ад выплат па ўсіх відах запазычанасцяў.

Спачатку стварэнне холдынга, перш за ўсё яго структура, выклікала незадаволенасць старшынь раённых выканкамаў, з прычыны чаго яны страчвалі ўплыў на сельгасарганізацыі на сваёй тэрыторыі. Іх падтрымаў прэзідэнт А. Лукашэнка з заявай пра магчымае разбалансаванне ўладнай вертыкалі ў Віцебскай вобласці. Пасля ўмяшання кіраўніка дзяржавы аграрнае лобі разам з аблвыканкамам і раённае кіраўніцтва, абаронцам інтарэсаў якога выступіў прэзідэнт, прыйшлі да кансэнсусу.⁵ Плануецца, што стварэнне супервялікага холдынга распачнецца ў 2020 годзе.

⁵ «Указ Президента Республики Беларусь от 25 февраля 2020 года № 70 “О развитии агропромышленного комплекса Витебской области.”» *Національна-правовая інтэрнет-партал Рэспублікі Беларусь*, 25 Feb. 2020, <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32000070&p1=1&p5=0>.

ВЫСНОВЫ

Лабізм наменклатуры з асобных рэгіёнаў дазваляе абыходзіць захады фінансавых уладаў па абмежаванні дзяржаўнай падтрымкі стратным сектарам эканомікі. Найбольшую лабісцкую вагу сярод іншых рэгіёнаў маюць улады Віцебшчыны, якія плануюць распачаць у 2020 годзе яшчэ адзін буйны праект у аграпрамысловай сферы за кошт дзяржаўных сродкаў.

У год прэзідэнцкіх выбараў улады не будуць прадпрымаць нейкіх дзеянняў па зменах у сістэме мясцовага кіравання і самакіравання, а таксама па рэарганізацыі адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак. Аднак потым магчымыя пэўныя захады, скіраваныя на збалансаванне наяўнай сістэмы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу і наданне большай самастойнасці мясцовым выканкамам.

Мясцовыя ўлады захоўваюць поўную палітычную лаяльнасць у дачыненні да беларускага кіраўніцтва і цалкам ім кантралююцца. Сумнеўна, што падчас выбараў у нейкіх звеннях і на любым узроўні адбудзецца збой, а вертыкаль не забяспечыць патрэбных вынікаў. Пры гэтым пасля выбараў цалкам магчымыя кадравыя перастаноўкі ў тых рэгіёнах, якія паказалі найгоршыя вынікі падчас прэзідэнцкай кампаніі.

ВНЕШНЯЯ
ПОЛИТИКА

БЕЛАРУСЬ – ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: НОРМАЛИЗАЦИЯ БЕЗ КАЧЕСТВЕННЫХ ПРОРЫВОВ

Денис Мельянцов

Резюме

В 2019 году Беларусь существенно продвинулась в нормализации отношений с Европейским Союзом. Вместе с тем прогресс имел символический характер и не принёс Минску ожидаемых дивидендов.

Наблюдалось большое число визитов на высоком и высшем уровнях, что позволяет говорить о выходе Беларуси из международной изоляции на западном направлении. Отдельные визиты являлись знаковыми, как, например, посещение Минска канцлером Австрии Себастьяном Курцем и ответный визит Александра Лукашенко в Вену.

Разочарованное заявление Евросоюза относительно прошедших в Беларуси парламентских выборов не привело к ухудшению политических отношений. Минск рассчитывает, что вопросы демократии как критерий прогресса в отношениях с Евросоюзом отойдут на второй план.

Тенденции:

- расширение практического сотрудничества в проектной и инвестиционной сферах;
- затягивание переговоров по важным двусторонним соглашениям на фоне практически достигнутого соглашения об упрощении визового режима;
- активизация сотрудничества с отдельными странами-членами Евросоюза;
- использование темы региональной безопасности для улучшения международной репутации.

Визиты и переговоры

2020 год в отношениях Беларуси и Евросоюза начался с двух визитов в Минск глав МИД государств-членов Евросоюза. Так, 14 января состоялся официальный визит министра иностранных дел и внешней торговли Венгрии Петера Сийярто, который провёл переговоры с Александром Лукашенко, Сергеем Румасом, Владимиром Макеем и др. Уже 15 января Беларусь посетила федеральный министр по вопросам Европы, интеграции и иностранных дел Австрии Карин Кнайсль. Основным пунктом программы её визита явилась церемония официального открытия нового офиса Посольства Австрии в Минске.

В общении и с венгерской, и с австрийской сторонами подчёркивалась схожесть позиций Минска, Будапешта и Вены в отношении политической ситуации на евразийском пространстве: общая нацеленность на выстраивание мостов и снижение конфронтации.

6–8 февраля прошёл рабочий визит в Италию главы правительства Беларуси Сергея Румаса, который провёл переговоры с вице-премьером Луиджи Ди Майо. Министр финансов Максим Ермолович встретился с министром экономики и финансов Джованни Триа. Это первый за десятилетие визит такого уровня.

Важным событием явился и визит в Польшу белорусской делегации во главе с Михаилом Мясниковичем. Этот визит выделялся уровнем и количеством встреч, которые состоялись в Варшаве и Белостоке. Отношения с Польшей позитивно развивались на протяжении всего года.¹

В феврале Минск посетил европейский комиссар по бюджету и человеческим ресурсам Гюнтер Эттингер, который

¹ Подробнее см. обзор Анны Марии Дынер «Беларусь – Польша: акценты в сфере безопасности» в настоящем сборнике.

встретился с президентом Александром Лукашенко, главой правительства Сергеем Румасом и министром финансов Максимом Ермоловичем.

Знаковым событием стал визит в Беларусь федерального канцлера Австрии Себастьяна Курца. Поводом для давно планировавшегося визита явилось открытие (28 марта) памятника жертвам нацизма «Массив имён» на территории мемориального комплекса «Тростенец». На следующий день, 29 марта, в процессе переговоров сначала с Александром Лукашенко, а затем с Сергеем Румасом затрагивались вопросы экономического сотрудничества и региональной безопасности. Тематика безопасности – это та сфера, в которой Минск и Вена демонстрируют близость своих позиций.

20–22 октября состоялся двухдневный визит министра иностранных дел Владимира Макея в Берлин, который начался с переговоров с главой МИД Германии Хайко Маасом. По итогам переговоров стороны сообщили, что будут работать над созданием специального формата регулярных стратегических консультаций. Принимая во внимание роль Германии во внешней политике всего Евросоюза, такие консультации будут иметь большое значение и для отношений по линии Минск – Брюссель.

Главным событием года на европейском направлении явился официальный визит Александра Лукашенко в Австрию. Это первый официальный визит белорусского президента после кризиса отношений Беларуси и Евросоюза, начавшегося в конце 2010 года, за которым последовал трудный и долгий процесс нормализации. Данный визит, который можно назвать прорывным, сигнализирует о выходе Беларуси из изоляции и возвращает визиты на высшем уровне в повестку дня.

В этом контексте становятся понятны отказы белорусского президента от приглашений на многосторонние встречи

высокого уровня и в менее значимые для европейской политики столицы, поступавшие до этого (напр. в Брюссель на мероприятия по случаю десятилетней годовщины «Восточного партнёрства», или в Варшаву на юбилей начала Второй мировой войны). Для Александра Лукашенко, судя по всему, было важно совершить первый полноценный официальный визит именно в страну «старой» Европы и именно в двустороннем формате, чтобы не затеряться в толпе других глав государств и правительств.

В Вене у Александра Лукашенко прошли переговоры с федеральным президентом Александром Ван дер Белленом, председателем Национального совета Австрии Вольфгангом Соботкой и председателем Австрийской народной партии Себастьяном Курцем. Кроме того, в рамках визита состоялся большой бизнес-форум, на котором также выступил президент Беларуси. По итогам форума заявлено о многочисленных бизнес-договорённостях, большинство из которых носят предварительный характер. При этом следует отметить, что, к примеру, Беларусский металлургический завод заключил экспортные соглашения на сумму около EUR 100 млн.

Пятого ноября состоялся первый в истории независимой Беларуси визит министра иностранных дел Беларуси в Швецию. Владимир Макей провёл переговоры с главой МИД и со спикером Риксдага (парламента) Швеции. В многостороннем формате прошла встреча высокого уровня по перспективам развития «Восточного партнёрства», в которой приняли участие министры иностранных дел всех стран-партнёров. В ходе своего выступления Владимир Макей акцентировал позицию и предложения Минска в рамках «Восточного партнёрства».

Ещё более примечательным явился ответный визит министра иностранных дел Швеции Анн Линде, которая приехала в Минск 25 ноября вместе со своим финским коллегой.

Важно отметить, что это был первый визит действующего главы МИД Швеции в Беларусь с 1992 года. Финский же министр приехал в статусе представителя страны-председателя в Совете Евросоюза. Открывая встречу с двумя министрами, президент Лукашенко подчеркнул, что считает «положительным моментом» то, что визит прошёл по окончании парламентской кампании в Беларуси. Это свидетельствует о том, что официальный Минск воспринял визит как меру выстраивания доверия со стороны скандинавских стран и всего Евросоюза, несмотря на прохладное отношение Брюсселя к результатам белорусских парламентских выборов.

Стратегия и риторика

Пятого марта состоялось масштабное совещание у президента по вопросам участия Беларуси в интеграционных структурах и сотрудничества с европейскими организациями. Основная тема: отношения с Россией на фоне многочисленных противоречий на дву- и многостороннем (в рамках ЕАЭС) треках. Однако большое внимание было также уделено и отношениям с Евросоюзом. Александр Лукашенко подчеркнул одновременно и достижения, и сохраняющиеся проблемы в этих отношениях.

К достижениям в отношениях с Евросоюзом относятся: рост инвестиций, увеличение положительного сальдо в торговле, общее развитие контактов, сотрудничество с Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР), «Восточное партнёрство», в котором появляются интересующие Минск проекты. В то же время А. Лукашенко заявил, что «лёд в отношениях с Европейским Союзом не растаял», отметив

сохраняющиеся санкции и уклонение Евросоюза от заключения базового соглашения.²

В ходе совещания президент сформулировал концептуальное видение отношений с Евросоюзом в контексте внешнеполитического баланса Беларуси: «К балансу мы придём только тогда, когда рынок Евросоюза для нас превратится в реальную альтернативу российскому не на бумаге, а на деле, по конкретным результатам».

В начале октября в Минске прошли консультации с представителями властей и гражданского общества, организованные Представительством Евросоюза в Беларуси. На них выступил и курирующий отношения с Евросоюзом замминистра иностранных дел Олег Кравченко, который акцентировал ряд приоритетных интересов Минска в рамках «Восточного партнёрства». Эти приоритеты не единожды озвучивались белорусской дипломатией на разных уровнях, но здесь они были проговорены максимально концентрированно: технологические инновации, доступ белорусских предприятий на рынки Евросоюза, сотрудничество в сферах стандартизации и взаимного признания систем оценки соответствия товаров, инвестиции в транспортную инфраструктуру, сотрудничество в сфере управления границами.

Договорно-правовая база

В 2019 году важным процессом в двусторонних отношениях явилась подготовка соглашения по упрощению визового режима с Евросоюзом. Двадцатого сентября А. Лукашенко

² «Совещание по вопросам участия в интеграционных структурах и сотрудничества с европейскими организациями.» *Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь*, 05 Mar. 2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveschanie-po-voprosam-uchastija-v-integratsionnyx-strukturax-i-sotrudnichestva-s-evropejskimi-20640/.

принял решение о подписании соглашений с Евросоюзом об упрощении выдачи виз и о реадмиссии. После долгих лет переговоров и заявлений с обеих сторон о том, что документ «находится в высокой степени готовности», Минск и Брюссель действительно вплотную подошли к его заключению.

Однако в отчётном году финальную точку в этом процессе поставить так и не удалось. По словам пресс-секретаря МИД Беларуси Анатолия Глаза, в проекте соглашения о реадмиссии, которое оказалось наиболее сложным для переговорщиков, зафиксировано предоставление Минску двухлетнего переходного периода в отношении реадмиссии граждан третьих стран.³ В проекте совместной декларации к соглашению закрепляется обязательство Евросоюза по оказанию Беларуси технической и финансовой поддержки при реализации документа.

На протяжении года не наблюдалось никакого прогресса по «Приоритетам партнёрства», хотя появились некоторые сигналы о смягчении Литвой своей позиции. Документ под названием «Приоритеты партнёрства» должен обозначить основные направления работы Беларуси и Евросоюза и открыть дополнительные возможности финансирования совместных проектов. Он рассматривается в качестве промежуточного временного соглашения в отсутствие базового двустороннего договора. Но после того как Литва увязала согласование «Приоритетов партнёрства» с вопросом Белорусской АЭС и фактически заблокировала переговоры, стало понятно, что документ вряд ли станет реальностью. Поскольку документ имел фиксированной временной период (2017–2020 годы), то за время переговоров был вообще утрачен его смысл.

³ «Лукашенко одобрил проекты соглашений по визам и реадмиссии с Евросоюзом.» БелТА, 20 Sep. 2019, <https://www.belta.by/politics/view/lukashenko-odobril-proekty-soglashenij-po-vizam-i-readmissii-s-es-362782-2019/>.

Второго мая Александр Лукашенко провёл встречу с экс-президентом Литвы, евродепутатом Роландом Пакса-сом, в ходе которой заявил, что Минск хочет иметь «мирные и дружные отношения с Литвой». Он также выказал пожелание, чтобы визит Р. Паксаса стал началом обсуждения двусторонних проблем. МИД Литвы предпочёл отстраниться от визита Р. Паксаса в Минск, заявив, что тот «не представляет Литву».

В те же дни литовское внешнеполитическое ведомство направило обращение в Еврокомиссию с призывом разработать план действий в отношении БелАЭС. Однако, в целом, надежды на смягчение позиции Литвы сохраняются. По крайней мере, избранный президент Гитанас Науседа заявил о готовности и желании вести переговоры с Беларусью.

Заметным шагом в поиске компромисса между Евросоюзом и Беларусью явилось предложение финского министра иностранных дел (представлявшего и Евросоюз во время своего визита в Минск) по поводу возможности усилить безопасность БелАЭС и, соответственно, доверие между Вильнюсом и Минском за счёт работы в трёхстороннем формате Финляндия – Литва – Беларусь. Этому предложению предшествовала просьба А. Лукашенко, чтобы Финляндия поделилась опытом обеспечения безопасности строящейся на её территории (тем же российским подрядчиком) аналогичной станции «Ханхикиви-1». Несколькими днями позже Литва, устами советника президента, отвергла это предложение, подчеркнув, что в любых форматах переговоров должен участвовать весь Евросоюз, а не отдельные страны-участницы.

Тем не менее предложение финского министра свидетельствует о том, что в Брюсселе доминируют позитивные ожидания по поводу возможности разрешить конфликт вокруг АЭС в Островце, что позволит снять «вето» Литвы на переговоры между Беларусью и Евросоюзом.

На протяжении года Минск продолжил попытки инициировать переговоры о базовом *Соглашении о партнёрстве и сотрудничестве*, которое охватило бы весь спектр политических и экономических отношений Беларуси и Евросоюза. В свою очередь Брюссель придерживается прежнего подхода, в рамках которого вначале должны быть согласованы «Приоритеты партнёрства». И лишь после могут начаться переговоры по базовому соглашению.

Таким образом, в политическом измерении белорусско-европейские отношения вышли на некое «плато», которое характеризуется позитивной динамикой контактов и коммуникации в отсутствие качественных улучшений.

Реакция на парламентские выборы

Важным событием для белорусско-европейских отношений явились парламентские выборы в Беларуси. По итогам наблюдения за выборами ОБСЕ выпустила ожидаемо критический предварительный отчёт⁴, указав на существенные нарушения и несоответствие выборов демократическим стандартам. Тем не менее Европейская служба внешних действий (ЕСВД) хотя и процитировала негативный доклад ОБСЕ, отреагировала на исход выборов сравнительно мягко.⁵ В документе также отмечается позитивное сотрудничество между Беларусью и Евросоюзом в последние три года.

⁴ «Заявление о предварительных заключениях и выводах.» *Международная комиссия по наблюдению за выборами*, <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/belarus/439385?download=true>.

⁵ “Statement by the Spokesperson on the parliamentary elections in Belarus.” *EEAS*, 18 Nov, 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/70603/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20parliamentary%20elections%20in%20Belarus.

Торговля и инвестиции

В 2019 году торгово-инвестиционные отношения и секторальные диалоги демонстрировали большую динамику по сравнению с политическим диалогом. Так, активизировались секторальные диалоги в области экономики и финансов, торговли и таможи, охраны окружающей среды.

Бурно развивалось инвестиционное сотрудничество, достигнуто соглашение об увеличении инвестиционного портфеля Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) в Беларуси до EUR 550 млн. Также подписано соглашение по расширению устойчивого энергопользования, договоры ЕИБ с Беларусбанком и Белагропромбанком. Особый акцент в программах сотрудничества делается на поддержку малого и среднего бизнеса. По итогам встречи Сергея Румаса с вице-президентом ЕИБ подписаны кредитные соглашения по реконструкции трассы М7 Минск – Вильнюс (EUR 110 млн) и модернизации системы очистки воды (EUR 66 млн).

Важным событием можно считать инвестиционный форум стран-участниц «Восточного партнёрства», который прошёл под эгидой ЕБРР в Лондоне. Примечательно, что инициатива исходила из Беларуси, официальную делегацию возглавлял премьер Сергей Румас, который встретился с еврокомиссаром Йоханнесом Ханом. В новом составе Еврокомиссии Й. Хан получил бюджетный портфель, поэтому в основном дискуссия развивалась вокруг будущего взаимодействия Беларуси с Еврокомиссией.

С ЕБРР заключено кредитное соглашение на реконструкцию двенадцати мостов и трассы М3 (EUR 259 млн). ЕБРР подписал меморандум о взаимопонимании с «Белоруснефтью» по программе строительства и расширения сети зарядных станций для электромобилей. В 2019 году ЕБРР

установил рекорд в своей деятельности в Беларуси, вложив более EUR 390 млн в 24 проекта.⁶

Девятнадцатого декабря года Совет Евросоюза дал старт переговорам Еврокомиссии с Беларусью о заключении Соглашения о таможенном сотрудничестве и взаимной административной помощи.

В 2019 году товарооборот Беларуси со странами Евросоюза снизился на 9%, до USD 15.660 млрд, по сравнению с 2018 годом. При этом экспорт сократился на 17.5%, до USD 8.396 млрд (рост в 2018-м по отношению к 2017 году составил 29.8%), импорт вырос на 3.4%, до USD 7.264 млрд. Таким образом, положительное сальдо внешней торговли товарами составило USD 1.132 млрд. Из общего объёма белорусского экспорта на долю Евросоюза приходилось 25.5% (в 2018 году – 30.0%), доля импорта из Евросоюза составила 18.5% (в 2018 году – 18.3%).

Заключение

В 2019 году руководство Беларуси проводило политику нормализации отношений с Европейским Союзом. Визит Александра Лукашенко в Австрию символизировал выход Беларуси из изоляции и легитимировал контакты на высшем уровне в рамках Евросоюза. В прошедшем году фактически завершён долгий процесс переговоров об упрощении визового режима, но само соглашение стороны так и не успели подписать.

Беларусь не продвинулась в вопросе приоритетов партнёрства и базового соглашения с Евросоюзом. Однако ей

⁶ «ЕБРР увеличил финансирование проектов в Беларуси на 19.4% до 430 млн евро в 2019 году.» *Интерфакс-Запад*, 13 Jan. 2019, https://interfax.by/news/policy/ekonomicheskaya_politika/1269867/.

удалось значительно продвинуться в сотрудничестве с европейскими финансовыми институтами. Как и ожидалось, результаты белорусских парламентских выборов существенным образом не повлияли на динамику отношений с Евросоюзом.

В 2020 году официальный Минск продолжит работу по наращиванию сотрудничества с Евросоюзом. В частности, будут прилагаться дальнейшие усилия в деле формирования правовой базы отношений.

Президентские выборы 2020 останутся значимой вехой в формировании политики Брюсселя по отношению к Беларуси. Однако в отсутствие жёстких репрессивных мер со стороны белорусских властей в ходе избирательной кампании, они не окажут негативного эффекта на ход двустороннего сотрудничества.

БЕЛАРУСЬ – РОССИЯ: ДВАДЦАТЬ ЛЕТ РЕГРЕССИВНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Анатолий Паньковский

Резюме

2019 год прошёл под знаком интенсификации российско-беларусской интеграции. Предпринята довольно масштабная попытка ревизии Договора о создании Союзного государства России и Беларуси при сопутствующих усилиях белорусской стороны добиться специальных (более выгодных) условий поставок энергоносителей в страну. К концу года комплексный переговорный процесс достиг состояния обоюдного субъективного цугцванга. Повышенная плотность контактов между политическими и хозяйственными элитами Беларуси и России не привела даже к частичной разгрузке двусторонней повестки, в результате чего в начале 2020 года в отношениях между странами царил полная неопределённость.

Тенденции:

- крайне низкая эффективность переговорного процесса между руководствами Беларуси и России;
- активизация усилий сторон по модификации и углублению интеграции;
- последовательное ухудшение условий поставок «союзной» нефти в Беларусь и, как следствие, снижение конкурентных преимуществ страны в регионе;
- сохранение высокой зависимости белорусской экономики от российской.

Воспроизводство повестки:
цель – ничто, переговоры – всё

В 2019 году характерной особенностью российско-беларусских отношений можно считать крайне низкую

результативность политического и «большого» хозяйственного взаимодействия. Несмотря на исключительно большое число встреч высшего руководства, межведомственных встреч и консультаций на протяжении года, никаких заметных соглашений – как и в 2018 году – не было достигнуто. Немногочисленные заключённые конвенции носят временный характер и косвенно свидетельствуют о том, что стороны решительно не рассчитывают договориться.

Всё это касается не только традиционно конфликтной сферы торговых сношений, особенно в части поставок российских энергоносителей в Беларусь, но и тех сфер, где положительные решения, казалось бы, вполне достижимы. Так, «почти уже» решённый в конце 2018 года вопрос отмены роуминга в Союзном государстве России и Беларуси (СГ) был поставлен в зависимость от того, согласится ли Минск принять все карты углубленной интеграции пакетным решением. То есть вопрос отложен на неопределённый срок. В декабре 2019 года госсекретарь СГ Григорий Рапота заявил между прочим, что на пути решения проблемы роуминга на пространстве двух государств встали бизнес-интересы операторов сотовой связи.¹

Сходным образом обстоят дела с соглашением по взаимному признанию виз между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, изнурительная работа над которым велась на протяжении нескольких лет. По заявлениям официальных лиц это соглашение уже готово, «остаётся только поставить завершающие точки на уровне глав государств»².

Между тем имеется обширный перечень «практически решённых» вопросов и «уже готовых» соглашений, дожидющийся окончательного политического решения на высшем

¹ «Рапота рассказал о соглашении по признанию виз и отмене роуминга.» СОЮЗ. Беларусь – Россия, 10 Dec. 2019, <https://rg.ru/2019/12/10/rapota-rasskazal-o-soglashenii-po-priznaniuu-viz-i-otmene-rouminga.html>.

² Там же.

уровне. За двадцать лет с момента подписания Договора о создании Союзного государства 1999 года этот перечень не сократился.

Ускорение интеграции: регрессивный режим

На протяжении всего 2019 года обновление повестки российско-беларусской интеграции и «конкретные» шаги по её ускорению являлись наиболее обсуждаемыми сюжетами двусторонних отношений, а равным образом – предметами многочисленных информационных спекуляций. В 2018 году правовую ревизию (или доводку) Договора о создании Союзного государства инициировала российская сторона на фоне очередного обострения дискуссии о «равных условиях хозяйствования» в части цен на энергоносители.

Рабочая группа по урегулированию проблемных вопросов и развитию интеграции была сформирована уже в конце 2018 года. Анонсируя результаты деятельности этой группы, все так или иначе причастные к процессу лица повторяли, что согласуемая версия *Программы действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года* (так поименован этапный продукт производства рабочей группы) оставляет неприкосновенными базовые принципы Договора. В частности, это касается паритетного для стран-участниц принципа принятия решений.³ Кроме того, за скобки выносятся вопросы конституционного строительства, остро политические вопросы и все иные вопросы, прямо затрагивающие суверенитет стран-участниц. «Две страны – один рынок», – так охарактеризовал принцип,

³ Этот принцип куда в большей степени устраивает беларусскую, чем российскую сторону.

на котором зиждется *Программа*, белорусский премьер Сергей Румас.⁴ В соответствии с этим принципом для экономических агентов создаются единые правила, в то время как правительства живут по своим собственным нормам.

Работа по интеграционному строительству продолжалась на протяжении всего года с успешным промежуточным результатом: 6 сентября Сергей Румас и его российский коллега Дмитрий Медведев парафировали обновлённую Программу интеграции двух стран, которая представляет собой рамочный план поступательной реализации «дорожных карт». На этом символическом эпизоде процесс, собственно, и застопорился, несмотря на нараставшее количество двусторонних консультаций в последней четверти года. Имелась вероятность, что к 8 декабря 2019 года, к 20-летию юбилею Договора о создании Союзного государства, какие-нибудь важные интеграционные документы будут подписаны хотя бы в самом общем виде и представлены публике. Но после очередной декабрьской сессии торгов по условиям поставок энергоносителей в Беларусь и другим вопросам двустороннего взаимодействия стало понятно, что основные переговоры по гармонизации «дорожных карт» переносятся на будущее.

Важно отметить, что сам переговорный процесс по ускорению интеграции шёл максимально непрозрачно – вплоть до невозможности найти нормативные правовые акты, санкционирующие проведение переговоров по тексту международного договора.⁵ В силу обрывочных сведений

⁴ «Беларусь и Россия могут уже в сентябре этого года подписать программу действий по дальнейшей интеграции в рамках Союзного государства.» *Sputnik Belarus*, 28 Aug. 2019, <https://sputnik.by/economy/20190823/1042508174/Rumas-pro-printsip-integratsii-s-Rossiey-dve-strany---odin-rynok.html>

⁵ См. Федотов, Олег. «Доступ общественности к документам о белорусско-российской интеграции: миссия под вопросом.» *Наше мнение*, 18 Nov. 2019, <https://nmbny.eu/news/analytics/6976.html>.

о самом предмете переговоров непонятно, что в конечном счёте должен представлять собой финальный пакет договорённостей. На протяжении года речь велась то ли о 28, то ли о 30 «дорожных картах» интеграции. В ходе декабрьской серии торгов всплыла информация о том, что белорусской стороне якобы было предложено принять 31-ю «дорожную карту». Она предписывала создание серии наднациональных органов, включая единую налоговую и таможенную систему, единую валюту, единый суд, счётную палату, общее оборонное ведомство и т. д.⁶

Наконец, имеются вопросы касательно международно-правового статуса таких «интеграционных документов», как *дорожные карты*, прямо не поименованных в Договоре о создании Союзного государства. В ответ на запросы общественности государственные органы Беларуси (в частности Минэкономики) не в состоянии дать чёткий ответ о международно-правовом статусе парафированной *Программы действий и дорожных карт*.⁷

Энергоносители: по ту сторону «Программы действий»

Взаимодействие России и Беларуси по линии поставок нефти и газа традиционно реализуется за скобками интеграционных процессов и отдано на откуп высшему руководству стран и энергетическим компаниям. Соответствующие договоренности, которых теоретически можно было достичь

⁶ «31-я “дорожная карта” ударит по суверенитету Белоруссии.» *Независимая газета*, 24 Dec. 2019, http://www.ng.ru/cis/2019-12-24/1_7760_belorussia.html.

⁷ Федотов, Олег. «Доступ общественности к документам о белорусско-российской интеграции: миссия невыполнима?» *Наше мнение*, 14 Nov. 2019, <https://nmnby.eu/news/analytics/6973.html>.

и имплементировать по линии Союзного государства, ЕАЭС или – ранее – по линии Таможенного союза ЕврАзЭС, де-факто заключаются в «ручном» режиме и зачастую используются Россией в качестве основного рычага давления на союзника.

«Дешёвые энергоносители в обмен на интеграцию» – такова возможная формула компромисса, однако многолетние препирательства сторон по этому поводу не привели ни к каким значимым результатам. Поэтому проблема энергетических контрактов – это область конъюнктурных и волюнтаристских решений. В принципе никто не может сказать, какой именно глубины должна быть российско-беларусская интеграция при данном уровне цен на энергоносители и, напротив, каким должен быть уровень цен на них при такой-то степени интеграционной вовлечённости.

В 2019 году нефть в Беларусь поступала в соответствии с ранее заключёнными годовыми контрактами. Многочисленные (и нерезультативные) переговоры велись главным образом по поводу возможных компенсаций белорусской стороне «недополученных» средств в связи с проводимым в России с 2015 года налоговым манёвром. Приведённые в табл. 1 данные демонстрируют, что по итогам года нефтяная маржа Минска достигла минимального значения за более чем 10-летний период, а период существования Беларуси в качестве *petroleum state* не превысил пяти лет. С формальной точки зрения ответственность за такое положение дел несёт упомянутая фискальная манипуляция правительства Российской Федерации, в соответствии с которой налогом облагается не экспортируемая нефть, как ранее, а вся добываемая нефть.⁸

⁸ Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты обнуляются, налог на добычу полезных ископаемых увеличивается.

Таблица 1. Динамика показателей, характеризующих поставку российской нефти в Беларусь, 2008–2019 гг.

| Период | Средняя цена российской нефти, USD/1 тонна | | Соотношение цены нефти для Беларуси и для стран дальнего зарубежья, % | Объём импорта российской нефти в Беларусь | |
|--------|--|------------------------------|---|---|----------------------------------|
| | для Беларуси | для стран дальнего зарубежья | | в натуральном выражении, млн т | в стоимостном выражении, USD млн |
| 2008 | 442.3 | 696.3 | 63.5 | 21.461 | 9492.0 |
| 2009 | 328.5 | 420.1 | 78.2 | 21.509 | 7065.0 |
| 2010 | 434.4 | 557.3 | 78.0 | 12.962 | 5630.9 |
| 2011 | 410.2 | 784.5 | 52.3 | 18.148 | 7444.3 |
| 2012 | 392.9 | 801.6 | 49.0 | 21.338 | 8384.4 |
| 2013 | 394.7 | 781.0 | 50.5 | 21.261 | 8392.1 |
| 2014 | 339.0 | 730.5 | 46.4 | 22.508 | 7629.3 |
| 2015 | 247.3 | 378.9 | 65.3 | 22.919 | 5668.2 |
| 2016 | 218.7 | 294.8 | 74.2 | 18.098 | 3958.2 |
| 2017 | 294.3 | 375.3 | 78.4 | 18.065 | 5317.0 |
| 2018 | 373.9 | 505.3 | 74.0 | 18.248 | 6822.7 |
| 2019 | 365.6 | 460.7 | 79.4 | 17.998 | 6580.8 |

Источник: разработка BusinessForecast.by на основе данных Национального статистического комитета Беларуси и Федеральной службы государственной статистики России.

Ещё более значимым фактором двусторонних отношений в энергетическом сегменте является нисходящая «кривая» доли белорусского транзита в экспорте российской нефти. Вполне очевидно, что по мере формирования и развития «обходных» путей доставки нефти к покупателям Россия теряет интерес к нефтепроводу «Дружба».

История с загрязнением нефти в белорусской трубе (крупнейшая авария за всё время советских и российских

поставок энергоносителей в Европу) явилась замечательным маркером положения дел в данной сфере. Грязная нефть избирательным образом запачкала главным образом «Дружбу», но не новую БТС-2, которая выходит из того же пункта Унеча (Высокое), что и белорусская труба. Это обстоятельство вновь актуализировало вопрос о значении нефтепровода «Дружба» в нефтяном транзите России.

За истекшие двадцать лет доля Беларуси в нефтяном экспорте России сократилась более чем наполовину, достигнув показателя в 15,7% в 2019 году (38% в 2000–2001 годах).⁹ В таких обстоятельствах рассчитывать на возвращение Беларуси позиций «нефтеналивной» страны не приходится даже в обмен на «более глубокую» интеграцию. По состоянию на начало апреля 2020 года, у Беларуси нет ни одного контракта с крупнейшими российскими нефтяными компаниями; страна довольствуется незначительными поставками второстепенных трейдеров.

Применительно к поставкам газа ситуация сложилась более благоприятно для Беларуси. Осенью 2019 года стало очевидно, что введение в эксплуатацию газопровода *Nord Stream 2* переносится по меньшей мере на вторую половину 2020 года (в частности, по причине введения американских санкций). В Европе цены на газ к декабрю сложились низкие. Чем, в частности, воспользовалась Украина, заключив с «Газпромом» относительно выгодный 5-летний контракт. Переговорные позиции Беларуси в споре с «Газпромом» в целом не хуже: страна является второй по значимости после Украины территорией транзита газа в Евросоюз и вторым по объёму после Германии рынком сбыта российского газа в Европе (табл. 2).

⁹ Костюгова, Валерия. «Не тот конец “Дружбы”.» *Наше мнение*, 16 Май 2019, <https://nmbny.eu/news/analytics/6850.html>.

Таблица 2. Динамика показателей, характеризующих поставку российского газа в Беларусь, 2008–2019 гг.

| Период | Средняя цена российского газа, USD/1000 м ³ | | Соотношение цены газа для Беларуси и для всех стран, % | Объём импорта российского газа в Беларусь | |
|--------|--|----------------|--|--|----------------------------------|
| | для Беларуси | для всех стран | | в натуральном выражении, млрд м ³ | В стоимостном выражении, USD млн |
| 2008 | 42.0 | 353.7 | 11.9 | 21.000 | 2675.5 |
| 2009 | 50.0 | 249.3 | 20.1 | 18.000 | 2601.2 |
| 2010 | 187.6 | 268.5 | 69.9 | 21.570 | 4046.0 |
| 2011 | 265.5 | 338.9 | 78.3 | 19.998 | 5308.7 |
| 2012 | 168.4 | 348.3 | 48.3 | 20.252 | 3410.8 |
| 2013 | 165.7 | 335.9 | 49.3 | 20.260 | 3358.1 |
| 2014 | 170.1 | 313.8 | 54.2 | 20.052 | 3411.0 |
| 2015 | 144.5 | 225.3 | 64.1 | 18.790 | 2714.8 |
| 2016 | 136.6 | 157.0 | 87.1 | 18.640 | 2546.9 |
| 2017 | 146.2 | 181.5 | 80.6 | 19.014 | 2779.2 |
| 2018 | 132.4 | 222.8 | 59.4 | 20.330 | 2690.8 |
| 2019 | 130.2 | 189.3 | 68.8 | 20.261 | 2637.5 |

Источник: разработка BusinessForecast.by на основе данных Национального статистического комитета Беларуси и Федеральной службы государственной статистики России.

Тем не менее стороны – в уже традиционном «союзническом» духе – поиграли на понижение ставок и нервах друг друга, так и не заключив контракт до конца года. Лишь в самые последние часы 2019 года глава «Газпрома» Алексей Миллер и посол Беларуси в Российской Федерации Владимир Семашко подписали протокол о ценах на газ для Беларуси на первые два месяца 2020 года. Согласно протоколу цена поставок сохранится на уровне USD 127 за 1000 м³. Также подписаны дополнения к контрактам на транзит и поставку газа, продлевающие их до 2021 года.

Торговля

В 2019 году Россия и Беларусь в стоимостном выражении практически повторили объём взаимного торгового оборота предыдущего периода (снижение на 0.2%). Беларусская сторона наторговала себе в убыток «всего» на USD 8.414 млрд, что можно считать некоторым улучшением в сравнении с 2018 годом. Беларусь увеличила экспорт в Российскую Федерацию на 4.5% и снизила импорт оттуда на 2.8% – главным образом за счет снижения закупок нефти (табл. 3).

Таблица 3. Динамика внешней торговли товарами Республики Беларусь с Российской Федерацией в 2013–2019 гг., USD млн¹⁰

| Показатель | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | % к 2018 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Товарооборот | 39 742 | 37 371 | 27 533 | 26 114 | 32 424 | 35 561 | 35 552 | 99.8 |
| Экспорт | 16 837 | 15 181 | 10 398 | 10 948 | 12 898 | 12 986 | 13 569 | 104.5 |
| Импорт | 22 904 | 22 190 | 17 143 | 15 306 | 19 599 | 22 619 | 21 982 | 97.2 |
| Сальдо | -6 067 | -7 009 | -6 745 | -4 558 | -6 701 | -9 633 | -8 414 | |

Тенденция последних десяти лет: возрастание удельного веса поставок продовольствия в Россию при снижении экспортных позиций «валобразующих» гигантов белорусской индустрии. Согласно данным посольства Республики Беларусь в Российской Федерации, в 2019 году основными товарными позициями белорусского экспорта являлись:

- сыры и творог – 6.9% от всего белорусского экспорта в Россию;
- автомобили грузовые – 5.5%;

¹⁰ Данные на основе Интерактивной информационно-аналитической системы распространения официальной статистической информации. Национальный статистический комитет Республики Беларусь. 29 Apr. 2018, <http://dataportal.belstat.gov.by/AggregatedDb>.

- масло сливочное – 2.7%;
- тракторы и седельные тягачи – 2.4%;
- части и принадлежности для автомобилей и тракторов – 2.2%;
- мебель – 2.1%;
- молоко и сливки сгущённые и сухие – 1.9%;
- говядина свежая или охлаждённая – 1.6%;
- мясо и пищевые субпродукты домашней птицы – 1.6%.

В структуре импорта из России преобладали:

- нефть сырая, включая газовый конденсат, – 29.9% от всего импорта товаров из России;
- газы нефтяные и углеводороды газообразные прочие – 12.0%;
- автомобили легковые – 4.3%;
- отходы и лом чёрных металлов – 1.5% от всего импорта из России.¹¹

На долю России, как и в 2018 году, пришлось 49.2% всего белорусского экспорта. В соответствии с постановлением Совмина Республики Беларусь № 18 от 12 января 2017 года, в 2019 году целевой показатель диверсификации экспорта по странам должен был иметь следующие значения: страны ЕАЭС – 36.6%, Евросоюз – 31.8%, другие страны – 31.6%. Такое относительно равномерное распределение преследует цель снизить зависимость Беларуси от внешних вызовов и выйти на новые перспективные рынки.

Таким образом, задание по обеспечению равномерного распределения торговых потоков, по состоянию на конец 2019 года, блистательно провалено. Без экономических реформ Россия продолжает фигурировать в качестве безальтернативного торгового партнёра Беларуси.

¹¹ «Об итогах внешней торговли Беларуси с Россией в 2019 году.» Посольство Республики Беларусь в Российской Федерации, <http://www.embassybel.ru/trade-relations/>.

Заключение

2020-й год союзники начали в состоянии фактической (хотя и молчаливой) нефтяной войны. Перспективы заключения «больших» энергетических контрактов – а они являются и важнейшим побудительным мотивом, и камнем преткновения интеграции – на желательных для Беларуси условиях не выглядят обнадеживающими. Ближе к президентским выборам возможно заключение компромиссных (то есть не вполне удовлетворяющих стороны) соглашений на поставки нефти.

К этому моменту, вполне вероятно, актуализируется дискурс вокруг «дорожных карт» интеграции. Помимо неясности с поставками нефти, в 2020 году обостряется проблематика экономического кризиса, и Александр Лукашенко так или иначе вынужден будет задействовать старую, «проверенную временем» заявку. Эта заявка будет рассматриваться и обсуждаться закрыто, при вопиющем игнорировании интересов единственных бенефициариев планируемой интеграции и полноправных субъектов мирового сообщества – народов Беларуси и России.

Вместе с тем маловероятно, что работа по ревизии Союзного договора может привести к каким-либо серьёзным изменениям – как самого договора, так и российско-беларусских отношений в принципе. Не исключено, впрочем, что некоторые «дорожные карты» могут быть приняты уже в 2020 году в виде международных договоров межведомственного характера – без последующей ратификации и без внятных обязательств по их исполнению.

БЕЛАРУСЬ – УКРАИНА: НОВЫЕ ЛЮДИ, СТАРЫЕ ПРАВИЛА

Геннадий Максак

Резюме

Смена политического руководства в Украине вызвала паузу в белорусско-украинском диалоге. Однако политический опыт Александра Лукашенко позволил развернуть ситуацию в нужную сторону уже в середине года, а под его конец – установить и закрепить личный контакт с президентом Украины Владимиром Зеленским. Основным событием двусторонних отношений явился II Форум регионов Беларуси и Украины, прошедший в октябре месяце в Житомире.

Усилия Киева в разрешении российско-украинского конфликта на Донбассе привели к возобновлению работы Трёхсторонней контактной группы в Минске.

Смена подходов к формированию двусторонней повестки со стороны украинского президента Владимира Зеленского позволила закрыть ряд вопросов, связанных со шпионскими скандалами.

Тенденции:

- сохранение основ двусторонних отношений, заложенных предыдущим украинским руководством во главе с Петром Порошенко;
- позитивная динамика показателей двусторонней торговли, несмотря на спад экономического развития в Украине в конце 2019 года;
- стремление сторон закрепить миротворческую роль Минска в региональной политике.

Политический диалог

В начале 2019 года двусторонняя повестка белорусско-украинских отношений складывалась всецело под влиянием выборов президента Украины. Стремление Александра

Лукашенко показать свою заинтересованность в победе действующего на то время президента Петра Порошенко сыграло с белорусским лидером злую шутку. Несмотря на невысокие шансы Петра Порошенко на победу и значительное отставание от лидера гонки Владимира Зеленского, президент Беларуси публично выразил уверенность в победе первого. Даже в самой Украине такой уверенности практически никто не демонстрировал. В конечном итоге в апреле 2019 года Владимир Зеленский одержал победу во *втором туре* выборов с разгромным результатом (73% голосов) и стал *шестым* президентом Украины.

Новоизбранный глава украинского государства уже в инаугурационной речи вспомнил о соседних странах и наметнул на возможность прихода к власти в странах постсоветского региона сил антиистеблишмента, к коим он сам себя причислял в Украине.¹ Чувствовался здесь и неофициальный посыл белорусскому лидеру. В самом деле, приход к власти в Украине новичка из сферы шоу-бизнеса, неискушённого в государственных делах, мог привести к непредвиденным последствиям – как внутри-, так и внешнеполитическим, включая отношения с соседними государствами.

На протяжении 2014–2019 годов положение дел в белорусско-украинском диалоге в принципе устраивало белорусское руководство. Во-первых, налажился контакт на высшем уровне, построенный на персональных отношениях Александра Лукашенко и Петра Порошенко. Периодические двусторонние встречи использовались для подтверждения добрососедского характера сношений с белорусской стороной, что, принимая во внимание особые отношения Минска и Москвы, имело значение.

¹ «Инаугурационная речь Президента Украины Владимира Зеленского.» Президент Украины. Официальное интернет-представительство, 20 May, 2019, <https://www.president.gov.ua/ru/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

Во-вторых, демонстрировалась заинтересованность руководства соседних государств в интенсификации экономических связей и стимулировании роста взаимной торговли. В-третьих, фасилитация Минском российско-украинского переговорного процесса и предоставление места для встреч участников Трёхсторонней контактной группы позволяли Минску развивать имидж «миротворца», позиционируя себя в качестве площадки для урегулирования международных споров. Наконец, необходимо отметить, что за прошедший пятилетний период значительно усилена институциональная база отношений, налажена стабильная работа совместных двусторонних органов.

В начале 2019 года эта логика выстраивания отношений могла претерпеть изменения, что, в свою очередь, негативно отразилось бы на динамике двустороннего диалога. Поэтому перед Александром Лукашенко и его командой встала задача сохранить уровень политического диалога и экономической кооперации.

Задача оказалась не из лёгких. Помимо неверно сделанной «ставки» на украинских президентских выборах со стороны А. Лукашенко, поводом для беспокойства могло стать намерение Владимира Зеленского пересмотреть некоторые внешнеполитические подходы, которых придерживался предыдущий президент. Поскольку новое украинское руководство включило отношения с соседями в перечень вопросов, требующих пересмотра.

Учитывая неискренность вновь избранного украинского главы государства в международных делах, официальный Минск проявил инициативу в налаживании контактов и формировании первого позитивного впечатления. Белорусскому руководству требовалось продемонстрировать Владимиру Зеленскому и его внешнеполитической команде, которая пребывала на этапе формирования, стратегическую важность продолжения и развития экономического

и энергетического сотрудничества. Значимой также представлялась организация встречи Александра Лукашенко и Владимира Зеленского, в ходе которой белорусский президент мог бы продемонстрировать свою искушённость в установлении личного контакта.

В этой логике следует рассматривать майский визит профильного вице-премьер-министра Республики Беларусь Игоря Ляшенко для участия в церемонии инаугурации президента Украины Владимира Зеленского. Представитель белорусского правительства не только провёл встречу со своим украинским коллегой вице-премьером Геннадием Зубко, но и удостоился встречи с главой государства. В принципе демонстрация Минском прагматического подхода и акцента на продвижение экономических проектов имела правильный расчёт. Это удачно сочеталось с «экономизацией» внешней политики, объявленной с трибуны парламента новым президентом Украины.

Последовавшие за президентскими досрочные парламентские выборы в Украине, инициированные роспуском Верховной рады Владимиром Зеленским, и сокрушительная победа политической силы нового президента ещё раз утвердили Александра Лукашенко в необходимости скорейшей встречи на высшем уровне. В июле, во время телефонного разговора с Владимиром Зеленским по поводу победы президентской партии «Слуга народа» на парламентских выборах, президент Беларуси принял приглашение посетить Украину.

Осенью, с момента завершения формирования нового состава Верховной рады и Кабинета министров Украины, начался более интенсивный двусторонний диалог. Наличие парламентского большинства из членов партии «Слуга народа» позволило сформировать новое правительство без привлечения других политических сил. Программа правительства Алексея Гончарука имела преимущественно

внутриполитическую направленность. Однако при назначении на пост министра иностранных дел Украины Вадим Пристайко обозначил в своём выступлении важность диалога с Беларусью.

Главным политическим событием двусторонних отношений явилось проведение в Украине в октябре 2019 года II Форума регионов Беларуси и Украины (г. Житомир), в котором приняли участие главы государств.² Рабочие встречи в закрытом формате двух президентов и последующие позитивные публичные заявления свидетельствовали об успешности установления личного контакта и сохранении контуров двустороннего диалога. Александр Лукашенко в своих выступлениях во время пленарного заседания Форума неоднократно обращал внимание на необходимость удержания позитивных темпов торгово-экономического и энергетического сотрудничества.³

Отдельно глава белорусского государства коснулся и вопросов безопасности, выступая следом на форуме «Минский диалог». Тон и направленность его выступлений могут свидетельствовать о готовности и в дальнейшем развивать миротворческие инициативы, демонстрировать активную заинтересованность в содействии переговорному процессу между Россией и Украиной.

Касаясь двустороннего политического диалога, следует подчеркнуть установление стабильных и планомерных контактов по линии внешнеполитических ведомств. В апреле в Минск прибыл заместитель министра иностранных дел

² «II Форум регионов Беларуси и Украины прошёл в Житомире.» Исполнительный комитет СНГ, 02 Oct. 2019, <http://cis.minsk.by/news/12118/ii-forum-regionov-belarusi-i-ukrainy-prosel-v-zitomire>.

³ «Участие в пленарном заседании II Форума регионов Беларуси и Украины.» Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 04 Oct. 2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/uchastie-v-zasedanii-ii-foruma-regionov-belarusi-i-ukrainy-22155/.

Украины Василий Боднар для проведения политических консультаций. В 2019 году подписан новый план консультаций между МИД Беларуси и Украины на 2020–2021 годы. Позитивным моментом является также то, что с приходом на должность нового министра иностранных дел Украины Вадима Пристайко профильный заместитель министра продолжил исполнять свои обязанности.

Торгово-экономическое сотрудничество

Смена правительственной команды в Украине внесла свои коррективы в работу совместных двусторонних органов в сфере экономического сотрудничества. Так, не удалось провести заседание Межправительственной комиссии (МПК) по вопросам торгово-экономического сотрудничества до II Форума регионов Беларуси и Украины (как предполагалось изначально). После формирования нового правительства несколько затянулся процесс реформирования украинской части МПК. Место сопредседателя комиссии занял министр энергетики и защиты окружающей среды Алексей Оржель, что, помимо прочего, отвечает акценту на развитие проектов в сфере энергетики новой украинской команды.

В ходе работы II Форума регионов Беларуси и Украины подписано сорок контрактов на сумму около USD 500 млн. Проводилась также работа в формате заседаний белорусско-украинского консультативного совета по деловому сотрудничеству и рабочей группы по решению проблемных вопросов взаимного товарооборота.

Впрочем, следует отдать должное настроенности правительственных команд Беларуси и Украины на удержание ритма встреч и проведение 27-го заседания МПК в декабре 2019 года. Состоялись также 6-е заседание

беларусско-украинской Рабочей группы по вопросам промышленности и производственной кооперации и 1-е заседание Рабочей группы по поставкам нефти и нефтепродуктов.

В 2019 году Украина являлась вторым партнёром Беларуси по показателям объёма товарооборота и экспорта. По объёмам импорта Украина заняла четвёртое место. По итогам года двусторонний товарооборот составил USD 5.8 млрд, продемонстрировав рост на уровне около 7% по сравнению с 2018 годом. В торговле с Украиной Беларусь традиционно имеет значительное положительное сальдо (экспорт в Украину – USD 4.1 млрд, импорт – USD 1.7 млрд)⁴. Основными беларусскими экспортными статьями являются продукты нефтехимической отрасли и машиностроения. Из Украины Беларусь импортирует сельскохозяйственную продукцию, железнодорожные вагоны и части подвижного состава, металлпрокат.

Традиционно низким остаётся уровень инвестиционного взаимопроникновения. Беларусь инвестировала в Украину около USD 50 млн, украинские же инвесторы проявили намного меньше активности – в беларусскую экономику вложено всего около USD 3 млн.

Безопасность

В 2019 году произошло несколько важных событий, которые позитивно повлияли на ситуацию в сфере региональной безопасности.

В июне возобновилась активная работа Трёхсторонней контактной группы (ТКГ) в Минске, что связано со сменой

⁴ «Торгово-экономические отношения.» Посольство Республики Беларусь в Украине, http://ukraine.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade_economic/.

подхода новой команды президента Владимира Зеленского к переговорному процессу с Россией. С одной стороны, это позволило официальному Минску обновить информационные поводы относительно своей роли в миротворческих процессах в регионе. С другой стороны, прогресс выполнения решений, достигнутых в рамках работы ТКГ и других переговорных каналов, позволил снять с повестки дня неприятный вопрос о гражданине Украины Павле Грибе, похищенном на территории Беларуси российскими спецслужбами несколько лет назад. В сентябре Павел Гриб вернулся в Украину в ходе обмена пленными и политическими заключёнными с Россией.

В октябре, в ходе подготовки к рабочему визиту Александра Лукашенко в Украину, достигнута договорённость об обмене граждан Беларуси и Украины, обвиняемых в проведении шпионажа. Осуждённый в Беларуси Павел Шаройко вернулся в Украину, а гражданин Беларуси Юрий Политика был доставлен на белорусскую территорию. Это закрыло ещё одну неприятную страницу в отношениях двух стран.

Заключение

В 2019 году белорусскому руководству удалось решить основополагающий вопрос сохранения преемственности подходов украинской стороны к основам построения двусторонних отношений.

Во время рабочего визита в Украину Александр Лукашенко установил персональный контакт с Владимиром Зеленским и нашёл взаимопонимание по основным вопросам двустороннего диалога. Во время проведения II Форума регионов Беларуси и Украины согласован план действий по реализации договоренностей, достигнутых в ходе встреч двух президентов. Этот документ может являться своеобразной

дорожной картой двусторонних отношений на краткой и среднесрочную перспективу. План действий интересен ярко выраженным акцентом на роли глав государств в двустороннем диалоге в сравнении с ролью правительств.

Форум регионов Беларуси и Украины, главное событие года в двусторонних отношениях, решено проводить ежегодно. С политической точки зрения этот шаг оправдан как повод для регулярных встреч на самом высоком уровне.

В целом для Минска складывается позитивная ситуация на украинском направлении, принимая во внимание то, что Киев выделяет экономическую дипломатию как магистральный вектор внешней политики Украины.

БЕЛАРУСЬ – ПОЛЬША: АКЦЕНТЫ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Анна Мария Дынер

Резюме

Как и в предыдущие годы, в 2019 году сохранялась высокая динамика польско-беларусских двусторонних контактов, развивалось экономическое, культурное, туристическое и региональное сотрудничество. Авария на нефтепроводе «Дружба» стимулировала расширение сотрудничества нефтехимических концернов – польского ORLEN и беларусского «Белнефтехим».

Несмотря на то что оба государства входят в альтернативные военные альянсы – НАТО и ОДКБ, – активно развивался диалог, связанный с вопросами безопасности.

Тенденции:

- сохранение высокой динамики контактов на межправительственном и министерском уровнях, а также на уровне местных органов власти;
- повышение значимости вопросов региональной безопасности в двусторонних отношениях;
- активизация взаимодействия нефтехимических концернов;
- поддержание уровня двусторонней торговли.

Политическое взаимодействие

В 2019 году сохранялась высокая динамика контактов на межправительственном и министерском уровнях. В минувшем году беларусского посла в Польше Александра Аверьянова сменил Владимир Чушев, который 21 марта вручил верительные грамоты президенту Республики Польша. Второго октября в Катовицах открылось Почётное консульство

Беларуси. Почётным консулом стал бизнесмен Марек Расиньский, активно сотрудничающий с Беларусью.

11-14 февраля Польшу посетила делегация белорусских парламентариев во главе с председателем Совета Республики Михаилом Мясниковичем. В ходе визита М. Мясникович встретился с президентом Республики Польша Анджеем Дудой, премьер-министром Матеушем Моравецким, министрами и представителями Сейма и Сената. Также был подписан Договор о социальном обеспечении между Польшей и Беларусью.¹ Помимо Варшавы, Михаил Мясникович побывал в Белостоке, где встретился с представителями белорусского меньшинства.²

21-23 августа состоялся визит в Беларусь польских парламентариев во главе с вице-спикером Сейма Ричардом Терлецким. Ранее польские парламентарии находились в Беларуси 6-7 июня, делегацию возглавлял спикер Сената Станислав Карчевский. На 2020 год запланировано подписание соглашения о межпарламентском сотрудничестве Польши и Беларуси.

Первого марта 2019 года министр транспорта и связи Беларуси Алексей Кравченко и министр инфраструктуры Анджей Адамчик подписали соглашение о содержании пограничных железнодорожных мостов на польско-беларусской границе.³ Летом, 18 июня, стороны подписали Заключительный протокол проверки прохождения белорусско-польской

¹ "Umowa między Polską a Białorusią o zabezpieczeniu społecznym podpisana." *Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej*, 13 Feb. 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/podpisanie-umowy-miedzy-polska-a-bialorusia-o-zabezpieczeniu-spoiecznym>.

² По данным переписи, проведённой в 2011 году, в Польше проживает более 48 тыс. белорусов.

³ "Minister Andrzej Adamczyk podpisał umowę o utrzymaniu mostów kolejowych pomiędzy Polską a Białorusią." *Ministerstwo Infrastruktury*, 1 Jan. 2019, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/minister-andrzej-adamczyk>.

государственной границы. Работа созданной для этой цели комиссии велась с 2011 года.

Шестнадцатого мая в Минске прошли белорусско-польские консультации министерств иностранных дел двух стран во главе с заместителями министров Олегом Кравченко и Мартином Пшидачем. На следующий день состоялись переговоры по вопросам белорусско-польского гуманитарного сотрудничества.

Четвёртого ноября в Варшаве замминистры иностранных дел Мартин Пшидач и Олег Кравченко приняли участие в постоянно действующем круглом столе «Беларусь – Польша», организованном Польским институтом международных отношений, Центром восточных исследований и инициативой «Минский диалог». Тема конференции – региональная безопасность и польско-беларусские двусторонние отношения.

Четвёртого декабря в Минске подписано соглашение о сотрудничестве в рамках программы «Польская помощь», которая будет способствовать реализации польских проектов помощи в ближайшие годы. Следует также отметить, что в течение 2019 года Польша поддерживала Беларусь в её переговорах с Евросоюзом относительно соглашения об упрощении визового режима.

Между тем, несмотря на приглашение, белорусский президент не принял участие в мероприятиях, прошедших в Польше в связи с 80-летием начала Второй мировой войны. Беларусский президент обосновал своё решение отсутствием аналогичного приглашения для президента России. Данная ситуация продемонстрировала, что историческая память остаётся проблемой в политических отношениях Польши и Беларуси. В настоящее время больше всего споров

podpisal-umowe-o-utrzymaniu-mostow-kolejowych-pomiedzy-polska-a-bialorusia.

вызывает, во-первых, отношение к деятельности Ромуальда Райса, которого в Беларуси связывают с геноцидом белорусского меньшинства, во-вторых, оценка Польского похода Красной Армии 1939 года и действий Советской армии на территории Польши в 1944–45 годах, которые польская сторона не воспринимает как освободительные.

Сотрудничество в сфере безопасности

Несмотря на то что Польша и Беларусь входят в различные военные альянсы – НАТО и ОДКБ, в 2019 году оба государства поддерживали двусторонние военные контакты. При этом тема безопасности являлась одной из приоритетных в ходе двусторонних встреч.

4–6 марта в Варшаве прошли консультации представителей министерств обороны двух государств. Темой переговоров явилось планирование двустороннего военного сотрудничества, а также актуальные вопросы региональной безопасности. На эту же тему 26 апреля беседовали замминистра иностранных дел Беларуси Андрей Дапкюнас и посол Польши в Республике Беларусь Артур Михальский.

Проблемам региональной безопасности уделил внимание и заместитель главы Палаты представителей Национального собрания Болеслав Пирштук, который принял участие во встрече председателей парламентов стран Центральной и Восточной Европы, организованной 4–5 июня в Варшаве.

Девятнадцатого июня представители министерств обороны двух стран подписали соглашение об обмене информацией о воздушной обстановке в районе польско-белорусской границы. Во время своего визита в Варшаву Игорь Голуб, командующий ВВС и войсками ПВО Беларуси, провёл

консультации с главой Оперативного командования Вооружённых сил Польши.

Тридцать первого августа в Варшаве состоялась встреча секретарей советов безопасности Польши, Беларуси, Украины и США по вопросам безопасности в Центральной и Восточной Европе. Кроме того, 4 ноября секретарь Совета безопасности Беларуси Станислав Зась провёл в Бресте встречу со своим польским коллегой – руководителем Бюро национальной безопасности Павлом Солохом.

28–30 января и 18–22 ноября в Польше проходили белорусские военные инспекции с целью проверки подразделений в указанном властями Польши регионе. Эти проверки проводились в соответствии с Венским документом 2011 года, в то время как белорусские проверки 23–26 апреля и 19–23 августа – на основе Договора об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ). В аналогичном мероприятии, организованном 21–24 мая, приняли участие наряду с немецкими, голландскими и французскими представителями также польские военные. 25–29 марта и 12 сентября Беларусь совместно с Россией провела наблюдательные полёты над Польшей в рамках Договора об открытом небе.

Несмотря на плотное военное взаимодействие, белорусские власти по-прежнему критически оценивают усилия Польши по увеличению американского военного присутствия на своей территории, подчёркивая, что в ответ Россия будет стремиться разместить свои военные базы в Беларуси.

Торгово-экономическое взаимодействие

В 2019 году товарооборот Беларуси и Польши достиг уровня в USD 2.62 млрд. Белорусский экспорт составил USD 1.291 млрд (рост на 3.6% по сравнению с 2018 годом),

импорт – USD 1.329 млрд (рост на 12% по сравнению с 2018 годом).⁴

Экономические темы часто поднимались в ходе двусторонних встреч. Во время переговоров Михаила Мясникова с Матеушем Моравецким 13 февраля затрагивались вопросы развития экономических отношений, включая реализацию проектов в рамках китайской инициативы «Пояс и путь». Шестнадцатого марта в Минске Михаил Мясников встретился с главой польской торговой палаты Андреем Арендарским.

Прошедший 6–7 июня в Минске беларусско-польский экономический форум «Добрососедство 2019» – одно из важнейших мероприятий, нацеленных на стимулирование развития бизнеса. В ходе конференции, помимо прочего, обсуждались перспективы польских инвестиций в беларусско-китайский технопарк «Большой камень». В форуме приняли участие более 500 предпринимателей из Беларуси и Польши. В сентябре и ноябре стороны обсуждали возможности сотрудничества в деревообрабатывающей промышленности.

Семнадцатого апреля в Варшаве Беларусбанк и Bank Gospodarstwa Krajowego подписали рамочное соглашение, предусматривающее предоставление кредитов клиентам финансовых институтов на беларусском и польском рынках. Благодаря соглашению значительно упрощаются кредитные процедуры и финансирование польского экспорта в Беларусь. Примечательно, что беларусские компании составляют крупнейшую группу импортёров, которые пользуются польской правительственной программой поддержки экспорта.

⁴ «Внешняя торговля.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/>.

Следует также отметить, что в рамках программы «Польская помощь» Польша выделила USD 0.5 млн на развитие белорусских предприятий в сфере туризма. В целом в 2019 году Польша реализовала в Беларуси 20 проектов общей стоимостью EUR 2 млн.

В 2019 году Польша и Беларусь активно сотрудничали в сфере проектов, предназначенных для административных органов. Особенно плодотворным признано сотрудничество между национальными банками Польши и Беларуси в 2018–2019 годах.

Авария, в результате которой в апреле в системе транспортировки нефти «Дружба» оказалось загрязнённое сырьё, способствовала активизации сотрудничества двух крупнейших компаний в сфере нефтехимии – белорусской «Белнефтехим» и польской ORLEN, которое не ограничилось совместным устранением последствий аварии. Представители обеих компаний заговорили о перспективных направлениях сотрудничества. Польский опыт диверсификации источников поставок нефти может оказаться ценным в ситуации, если «Белнефтехим» решится на ввоз больших объёмов этого сырья не из России (напр. ввиду увеличения цены нефти по причине так называемого налогового манёвра).

Тем не менее в области электроэнергетики, несмотря на усилия белорусской стороны, Польша не заинтересована в сотрудничестве. Польское правительство продолжает заявлять, что их страна не будет покупать электроэнергию, произведённую на белорусской АЭС.

Региональное и культурное сотрудничество

Трансграничное и региональное сотрудничество остаётся важным элементом двусторонних отношений.

В 2019 году реализованы дополнительные проекты по повышению безопасности пограничных переходов Словакия – Домачево (также принято решение о расширении пограничного моста на этом переходе с 2020 года) и Бобровники – Берестовица. Значительная часть средств на указанные мероприятия выделялась в рамках программы «Польша – Беларусь – Украина 2020».

Состоялась очередная встреча рабочей группы по развитию Августовского канала. Оба государства сотрудничают в целях внесения Августовского канала в список всемирного наследия ЮНЕСКО. В Беловежской пуще открыт веломаршрут «Август-Вело» (кофинансирование за счёт средств «Польской помощи»). В конце августа белорусская Национальная академия наук и Польская академия наук подписали соглашение о создании совместной комиссии по решению экологических проблем Беловежской пуши.

Двадцать девятого ноября в Молодечно состоялась встреча делегаций белорусских и польских городов-побратимов, в которой приняли участие 20 организаций из Беларуси и 19 из Польши. Присутствовавший на встрече министр иностранных дел Беларуси Владимир Макей подчеркнул, что сотрудничество местных органов власти является важным элементом отношений между Польшей и Беларусью.

Двенадцатого декабря Брестский областной исполнительный комитет подписал меморандум о сотрудничестве с польской Палатой по туризму, а 20 декабря в Бресте состоялось заседание белорусско-польской рабочей группы по туристическому сотрудничеству.

Развитие туристического сотрудничества и усилия обеих стран по расширению пограничной инфраструктуры имеют большое значение, в пользу чего свидетельствуют цифры пересечения границы. В 2019 году польско-белорусская сухопутная граница пересекалась более чем 8.8 млн раз (снижение примерно на 2% по сравнению с 2018 годом).

За этот период более 3.364 млн белорусов посетили Польшу, заняв таким образом второе место после граждан Украины (более 10.4 млн человек). Польская пограничная служба от-казала 4 989 белорусам, из которых 1 712 чел. не имели дей-ствующей визы.⁵

В Польшу за международной защитой обратились 37 бе-ларусских граждан. В то же время польские консульские службы выдали почти 360 тыс. виз для граждан Беларуси. Безвизовый режим⁶ набирает популярность среди граждан Польши⁷, а также среди туристов, пересекающих границу в аэропорту Минск-2.

В 2019 году состоялся ряд совместных культурных меро-приятий. В частности отмечалось 200-летие со дня рожде-ния беларусско-польского композитора Станислава Мо-нюшко. Польские театральные труппы приняли участие в фестивале «Белая башня», который проходил в сентябре Бресте. Во время кинофестиваля «Лістапад 2019» польский режиссёр Кшиштоф Занусси был удостоен специальной награды президента Беларуси. Наконец, польский фильм «Божье тело» режиссёра Яна Комасы получил приз зритель-ских симпатий и специальный приз жюри этого фестиваля.

Заключение

Политические и экономические отношения между Бела-русью и Польшей развиваются в позитивном направлении, о чём свидетельствуют плотность и уровень двусторонних

⁵ “Statystyki SG.” *Straż Graniczna*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>.

⁶ С 10 ноября зона безвизового режима расширена на всю Гродненскую область.

⁷ Так, в 2019 году в рамках безвизового режима Брестскую область посе-тило более 32 тыс. чел., из которых 70% – граждане Польши.

визитов и консультаций, состоявшихся в 2019 году. При этом наиболее важными в двусторонних отношениях являются вопросы безопасности. Хотя Польша и Беларусь входят в альтернативные военные альянсы, у обеих стран есть общие интересы в этой сфере, если принять во внимание европейские правила, такие как Венский документ 2011, ДОВСЕ, Договор об открытом небе или программу НАТО «Партнёрство ради мира», в которой участвует Беларусь.

Опыт минувшего года показал, что Польша и Беларусь заинтересованы в углублении энергетического сотрудничества, которое, однако, в значительной степени будет зависеть от политической воли властей обоих государств.

Очевидно, что всё более важной проблемой, требующей двусторонних консультаций, становятся вопросы исторической памяти и исторической политики.

Основой взаимных отношений остаётся пограничное сотрудничество, хотя и в этом плане необходимо дальнейшее совершенствование правовой и договорной базы. Улучшению отношений между Польшей и Беларусью могло бы способствовать урегулирование статуса Союза поляков или же развитие польского образования в Беларуси.

Все упомянутые вопросы не потеряют своей актуальности и в 2020 году, притом что взаимные отношения предположительно останутся на прежнем уровне. Следует также подчеркнуть, что в 2019 году действия официальной Варшавы продемонстрировали заинтересованность в независимости Беларуси.

БЕЛАРУССКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: В ЗАКОЛДОВАННОМ КРУГЕ

Андрей Фёдоров

Резюме

В 2019 году обоюдное стремление Вашингтона и Минска к сближению заметно усилилось, о чём свидетельствовало увеличение количества официальных контактов при значительном повышении их уровня. Главной причиной послужило совпадение желания сторон противостоять возросшим экспансионистским намерениям Москвы. Вместе с тем реальных вариантов содействия Беларуси, в первую очередь в защите её суверенитета, со стороны Соединённых Штатов пока не просматривается.

Тенденции:

- возрастающая заинтересованность Минска в расширении сотрудничества с США, прежде всего в экономической сфере;
- недостаточная заинтересованность Вашингтона в углублении взаимодействия с Минском в неполитических сферах;
- страх Минска перед Кремлём и реформами как препятствие для развития диалога с США.

Челночная дипломатия на повышенном уровне

Год 2019-й начался как нельзя лучше: уже 10 января в авторитетном журнале *Foreign Policy* была опубликована статья «Дипломатический прорыв для Вашингтона в последней диктатуре Европы»¹. Прорывом названо снятие Беларусью

¹ Gramer, Robbie; Mackinnon, Amy. “A Diplomatic Breakthrough for Washington in Europe’s Last Dictatorship.” *Foreign Policy*, 10 Jan. 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/01/10/diplomatic-breakthrough-for-washington-in-europes-last-dictatorship-belarus-warming-relations->

ограничения на число американских дипломатов в стране, о чём глава дипломатического ведомства Владимир Макей сообщил руководителю бюро Госдепартамента по делам Европы и Евразии Уэссу Митчеллу в телефонном разговоре. Два месяца спустя власти США были проинформированы об этом официально.

Участились привычные визиты за океан заместителя министра иностранных дел Олега Кравченко, побывавшего в США пять раз. В каждом случае программа пребывания была чрезвычайно насыщенной. Наряду с переговорами с американскими официальными лицами высокого ранга она включала также встречи с представителями аналитического сообщества, бизнеса и общественных организаций. Кроме того, Олег Кравченко принял участие в двух масштабных конференциях по Беларуси.

Следует также отметить подписание меморандума о сотрудничестве между Агентством по борьбе с наркотиками Министерства юстиции США и несколькими белорусскими спецслужбами. Белый дом увеличил до полутора лет срок моратория на санкции против девяти белорусских предприятий. Беларусь и США заключили двустороннее соглашение по открытому небу.

Апофеозом официальных контактов, безусловно, стали состоявшиеся с интервалом в три недели визиты в Беларусь Джона Болтона, на тот момент советника президента США по национальной безопасности, и заместителя госсекретаря по политическим вопросам Дэвида Хэйла. Наконец, на начало 2020 года анонсировано ещё более многообещающее событие: посещение Беларуси государственным секретарём США, чего не происходило уже четверть столетия.²

[with-west-united-states-lukashenko-putin-russia-dispute-diplomacy-state-department-eastern-europe/](#).

² Официальный визит Госсекретаря США Майкла Помпео в Беларусь состоялся 1 февраля 2020 года.

В экономическом сотрудничестве дела обстояли неоднозначно. В частности, заметно ухудшилась ситуация в торговле товарами. За *одиннадцать* месяцев экспорт составил всего USD 176 млн по сравнению с USD 217 млн за аналогичный период предыдущего года (падение на 19%), тогда как импорт вырос на 46% и достиг USD 580 млн. Отрицательное сальдо соответственно составило USD 400 млн. К тому же львиную долю белорусского экспорта, как и прежде, обеспечивали сырьевые материалы.

Намного лучше складывалось положение в сфере услуг. Ожидалось, что в годовом исчислении их экспорт в США составит около USD 1 млрд, при этом примерно USD 800 млн принесут разработки Парка высоких технологий, выросшие на 35%.

Надежды официального Минска

На протяжении года официальные высказывания на тему состояния и перспектив двусторонних отношений звучали, как правило, в весьма позитивном ключе.

Президент Лукашенко назвал визит Джона Болтона «историческим» и предложил откровенно обсудить все вопросы белорусско-американских отношений, даже те, которые будут неприятны для обеих сторон.³ Дэвиду Хэйлу было выражено удовлетворение тем, что «США наконец-то обратили внимание не только на Европу в целом, но и на Беларусь», а также обещано, что здесь «будут делать всё для дальнейшего развития отношений с Соединёнными

³ «Встреча с советником Президента США по национальной безопасности Джоном Болтоном». *Официальный интернет-портал президента Республики Беларусь*, 29 Aug. 2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-sovetnikom-prezidenta-ssha-po-natsionalnoj-bezopasnosti-dzonom-boltonom-21866.

Штатами Америки»⁴. Журналисты украинских СМИ услышали, что Беларусь ведёт диалог с США, поскольку это «крупнейшая страна, империя, которая влияет на все процессы в мире», и что отношения с ней ни в коем случае не должны быть плохими.

Не обошлось, правда, без противоречий. Категорические возражения (по крайней мере, публично) встретило в Минске размещение в Литве близ границ с Беларусью американского бронетанкового подразделения в преддверии проведения весной 2020 года на территории десяти европейских государств, включая сопредельные с Республикой Беларусь Польшу, Литву и Латвию, манёвров с участием около 40 тысяч военнослужащих стран-членов НАТО, среди которых около половины американские. По этому поводу 28 октября белорусский лидер провёл совещание с министром обороны, госсекретарём Совета безопасности и начальником ГРУ и потребовал подготовить ответ на этот «демонстративный шаг».

Впрочем, уже на следующий день напряжённость снизилась. Временный поверенный в делах США в Беларуси Дженнифер Мур предоставила госсекретарю Совбеза Станиславу Засю пояснения по целям и срокам пребывания военнослужащих и военной техники США, а также дополнительную информацию о замысле учений. После этого Минск сообщил о готовности внести коррективы в принятый план ответных действий.

Также отрицательной, хотя и намного более сдержанной оказалась реакция на намерение Белого дома ужесточить

⁴ «Встреча с заместителем Государственного секретаря США по политическим вопросам Дэвидом Хэйлом». Официальный интернет-портал президента Республики Беларусь, 17 Sep. 2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-zamestitelem-gosudarstvennogo-sekretarja-ssha-po-politicheskim-voprosam-devidom-xejlom-22011.

санкции против Кубы и на выход США из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности.

Тем не менее в целом позитивная настроенность белорусских властей не вызывала сомнений. Цели были совершенно очевидны. В политической плоскости главная задача сводилась к получению максимально возможной поддержки США в предотвращении попыток России превратить нашу страну в своего полного сателлита, вплоть до инкорпорации. Пожалуй, наиболее знаменательным в этом плане явилось замечание Александра Лукашенко в интервью главному редактору радиостанции «Эхо Москвы» Алексею Венедиктову: «Если Россия ... попытается нарушить наш суверенитет ... этого уже Запад и НАТО не перенесёт, потому что они сочтут это за угрозу им»⁵.

В экономической сфере ожидания были стандартными для взаимодействия с западным миром: кредиты, инвестиции, технологии, расширение торговли. Весьма желательным, хоть и не самым существенным дополнением явилась бы окончательная отмена санкций. При этом неременным условием Минска оставался отказ США от вмешательства в белорусские внутренние дела.

Эффективный отклик под вопросом

Вряд ли следует доказывать, что белорусско-американские отношения в значительной степени определяются белорусско-российским взаимодействием. В свете усиления противоречий в «союзном государстве», в ближайшей перспективе на восточном направлении возможными,

⁵ «Интервью Александра Лукашенко главному редактору радиостанции «Эхо Москвы» Алексею Венедиктову.» *Эхо Москвы*, 24 Dec. 2019, <https://echo.msk.ru/programs/beseda/2559487-echo/>.

хотя и разноречивыми, видятся три основных сценария: (1) *аншлюс* нашей страны в том или ином формате, (2) фактическая утрата независимости при сохранении формальных признаков суверенитета (*сателлит*) и (3) удержание в большей или меньшей степени *статус-кво*. Какова может быть реакция Соединённых Штатов на каждый из этих вариантов?

Аншлюс. Американские официальные лица многократно декларировали поддержку суверенитета Беларуси. Таким образом, в этом пункте позиции обеих сторон совпадают, хотя конечные цели различны: белорусское руководство заинтересовано преимущественно в удержании властных полномочий, тогда как США обеспокоены главным образом усилением российской военной угрозы своим союзникам по НАТО в регионе.

При этом в Вашингтоне регулярно подчёркивают понимание желания Минска поддерживать с Москвой как можно лучшие отношения. Это слабо согласуется с тем фактом, что Америка считает Россию своим стратегическим конкурентом. На деле США, понимая невозможность отрыва Беларуси от России, хотели бы по меньшей мере увеличить дистанцию между ними.

Однако пример Украины наглядно демонстрирует отсутствие возможностей у США помешать развитию событий в нежелательном направлении. Гипотетически можно допустить введение против Москвы новых санкций. Однако, как показывает украинский же опыт, санкции слабо влияют на российскую внешнюю политику. Вдобавок отношение нынешней американской администрации к Кремлю не отличается последовательностью: на саммите G7 (август, Биарриц) Дональд Трамп не исключил приглашения России уже на следующее аналогичное мероприятие, которое пройдёт в США.

Таким образом, реальным американским откликом на *аншлюс* станут скорее всего лишь осуждающие заявления.

В лучшем случае – непризнание оно, по аналогии со странами Балтии в 1939 году.

Сателлит. Этот случай принципиально не отличается от предыдущего. Российские субсидии Беларуси, надо полагать, не будут отменены, что не даст оснований рассчитывать на рыночные реформы. Как следствие, в экономическом взаимодействии с Соединёнными Штатами не произойдёт существенных перемен.

О демократических преобразованиях в Беларуси также можно будет забыть, причём Америка опять ничего сделать не сможет. Подтверждением служит статья в журнале *The National Interest*⁶. Несмотря на то что одним из её авторов является Кеннет Яловиц, бывший посол США в Беларуси, последняя там вообще не упоминается. Рекомендации же по поводу Украины, Молдовы, Грузии и Армении сводятся к поддержке гражданского общества и стремления властей к созданию более эффективной системы управления, что для нашей страны никак не актуально.

При сохранении *статус-кво* определённые шансы на укрепление взаимодействия могут возникнуть, если Беларуси удастся повысить интерес к себе со стороны США. В настоящий момент такие более или менее привлекательные резоны обнаружить достаточно сложно.

Судя по всему, эффект от эксплуатации постоянно декларируемого белорусскими властями имиджа «регионального миротворца» заканчивается, а новые инициативы вроде «Хельсинки 2.0» всерьёз не воспринимаются в мире.

Улучшению взаимопонимания не способствуют и чересчур тёплые, по американским понятиям, отношения

⁶ Яловиц, Кеннет; Кортни, Уильям. «The National Interest (США): как США могут поддержать демократические страны на постсоветском пространстве.» *ИноСМИ*, 17 Sept. 2019, <https://inosmi.ru/politic/20190917/245835801.html>.

Беларуси с Китаем. К тому же признаков их похолодания не наблюдается, скорее, наоборот. Имеются у Вашингтона вопросы и по некоторым аспектам взаимодействия Минска с Тегераном.

Не видно причин для повышения заинтересованности США в углублении экономического сотрудничества. На Беларусь приходится всего 0.015% от общего объёма американской внешней торговли, причём в импорте преобладают сырьевые материалы, и наша страна без большого труда может быть замещена другими поставщиками. Дополнительным препятствием служит слабая реформированность белорусской экономики.

Беларусский режим продолжает заявлять о своём несогласии с основополагающими принципами демократического сообщества и демонстрировать его на практике, пусть в менее брутальной форме. И хотя у нынешней вашингтонской администрации эта тема находится отнюдь не на первом плане, окончательно из повестки дня она не исключена. Об этом свидетельствует очередное продление американским президентом персональных санкций против группы бывших и действующих высокопоставленных белорусских чиновников.

После парламентских выборов, прошедших в Беларуси в ноябре месяце, Госдепартамент отметил, что целостность избирательного процесса не была должным образом гарантирована, и выразил сожаление по поводу того, что в Палате представителей не представлены альтернативные голоса. Впервые за восемь лет Хельсинкская комиссия США провела слушания по Беларуси.

Тем самым, с точки зрения Соединённых Штатов, внутриполитическая ситуация здесь всё ещё далека от нормальной. Вместе с тем важность геополитического положения Беларуси позволяет предположить, что если в стране не произойдёт возврата к жёсткой репрессивной политике,

попытки оказать ей содействие могут быть предприняты в том или ином виде.

В частности, появилось сообщение, что прорабатывается возможность получения разрешения на закупку сырой нефти в США, для чего даже нанят профессиональный лоббист. Проблема в том, что идей на сей счёт немного. К тому же одни из них, как, например, инвестирование в высокотехнологический сектор, не обещают быстрого эффекта. Другие, вроде призыва оторвать Беларусь от российского медиапространства, вообще не очень понятно, как могут быть реализованы.

Заключение

На фоне предыдущих десятилетий 2019 год может быть охарактеризован как успешный в развитии двусторонних отношений между Республикой Беларусь и США. Главное, получено чёткое подтверждение заинтересованности Соединённых Штатов в сохранении белорусской государственности.

Однако практического воплощения эта заинтересованность не получила. Основные достижения года – договорённость о возвращении к нормальной деятельности дипломатических представительств и анонсированный визит главы Госдепартамента – являются лишь предпосылками для эффективного сотрудничества. В настоящее время Вашингтон не готов вступать в серьёзный конфликт с Москвой из-за Беларуси. Особенно если аннексия будет осуществлена под видом «добровольного» присоединения.

Что же касается официального Минска, то он находится фактически в заколдованном круге. Необходимость поиска внешней поддержки для противостояния поползновениям Кремля вроде бы уже осознана в полной мере,

но параллельно существуют обоснованные опасения, что подобные действия приведут к ещё большему усилению российской угрозы.

По-прежнему не просматривается готовность к проведению настоящих реформ. Да и бывшее недоверие к Западу, несмотря на всю нынешнюю риторику, ещё далеко не изжито. В случае же отпадения угрозы инкорпорации исчезнет и необходимость в неотложном проведении любых преобразований.

В итоге выход белорусско-американских отношений на существенно более высокий уровень видится маловероятным в обозримом будущем.

КРАІНЫ АЗІІ, АФРЫКІ ДЫ ЛАЦІНСКАЙ АМЕРЫКІ: СТРАТЭГІЧНАЯ ПЕРААРЫЕНТАЦЫЯ ЦІ ДЭЗАРЫЕНТАЦЫЯ?

Сяргей Богдан

Рэзюмэ

Стасункі Беларусі з развіванымі краінамі ў 2019 годзе абмяжоўваліся галоўным чынам зносінамі з дзяржавамі Азіі і Блізкага Усходу. Афрыка з Лацінскай Амерыкай амаль зніклі з далягляду беларускай дыпламатыі. Казаць пра застой ці інертнасць Мінска не выпадае – беларускі бок выпрабуе новыя метады і падыходы ў сваім супрацоўніцтве з гэтымі рэгіёнамі.

Палярызацыя свету і дамінаванне ў ім Захаду на чале з ЗША падштурхоўваюць Мінск не толькі да збліжэння з апошнімі, але і да адрэгулявання ўласнай палітыкі ў іншых рэгіёнах свету так, каб яна не замянала без патрэбы стасункам з Захадам.

Тэндэнцыі:

- значэнне стасункаў з краінамі так званай “далёкай дугі” (Азіі, Афрыкі і Лацінскай Амерыкі) змяншаецца;
- Кітай, Турэччына, а таксама Егіпет застаюцца важнымі партнёрамі Беларусі;
- выкарыстоўваюцца новыя віды ўзаемадзеяння – фінансаванне паставак, гуманітарныя складнікі, гандаль прадуктамі ІТ-галіны, БПЛА ды інш.

Замаруджванне і замарожванне

У штогадовым пасланні народу і Нацсходу 19 красавіка прэзідэнт Лукашэнка абвесціў пра нарошчванне супрацы з краінамі т. зв. “далёкай дугі” (Азіі, Афрыкі і Лацінскай

Амерыкі). Але кантакты з адпаведнымі дзяржавамі скараціліся, і сур'ёзнае палітычнае ўзаемадзеянне ў агляданы перыяд мела месца толькі з Кітаем, Турэччынай і Егіптам.

Красамоўнымі ў гэтым сэнсе былі сустрэчы беларускага лідара ў кулуарах Бішкекскага саміту ШАС у чэрвені. Падчас сустрэчы з прэзідэнтам Афганістана Ашрафам Гані было зазначана, што дасягнутыя раней дамоўленасці не выкананыя, а ў гутарцы з прэм'ер-міністрам Пакістана Імран Ханам Аляксандр Лукашэнка заўважыў, што “праз шэраг абставінаў працэс ўзаемадзеяння ў эканоміцы і гандлі замарудзіўся”¹.

Стаўленне да Руху *недалучэння* таксама адлюстроўвае працэс маргіналізацыі супрацоўніцтва з краінамі “далёкай дугі”. На самітах Руху ў ліпені і кастрычніку беларускія дэлегацыі ўзначальвалі адпаведна прадстаўнік Беларусі пры ААН Валянцін Рыбакоў і старшыня Палаты прадстаўнікоў Уладзімір Андрэйчанка.

Не атрымліваецца дамагчыся, каб у структуры экспарту долі ЕАЭС, Еўрасаюза і іншых краін сталі прыблізна аднолькавымі. Больш за тое, у 37 замежных установах (з 57) не выконваюцца пастаўленыя заданні па экспарце тавараў. Па ўскосных прыкметах ёсць падставы меркаваць, што гэта ў асноўным установы ў краінах “далёкай дугі”².

Мінск, зрэшты, не сядзеў склаўшы рукі. Дваццаць дзевятага студзеня прэзідэнт Беларусі падоўжыў на 2019–2020 гады дзеянне ўказа ад 24 верасня 2009 года № 466, які садзейнічае прасоўванню продажаў беларускай прадукцыі

¹ «Участие в заседании Совета глав государств Шанхайской организации сотрудничества.» *Интернет-портал Президента Республики Беларусь*, 14 June 2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/zasedanie-soveta-glav-gosudarstv-shanxajskoj-organizatsii-sotrudnichestva-21300/.

² «Сергей Румас: Ситуация с экспортом непростая и не может устраивать.» *Совет министров Республики Беларусь*, 15 Oct. 2019, <http://www.government.by/ru/content/9052>.

на новых рынках. Дваццаць другога красавіка стала вядома пра заключэнне паміж Беларуссю і Манголіяй міжурадавага пагаднення аб вылучэнні эксартнага крэдыту на пастаўкі беларускай тэхнікі.

Беларускі бок працягнуў выкарыстоўваць і гуманітарныя механізмы, да якіх ён звярнуўся ў апошнія гады, каб палепшыць стасункі з аддаленымі рэгіёнамі. Так, у 2015–2019 гадах Сірыі было перададзена чатыры партыі гуманітарнай дапамогі, прынята на адпачынак больш за тысячу сірыйскіх дзяцей.

У 2019 годзе на адпачынак былі запрошаныя і дзеткі з іншых краін, у тым ліку такіх розных, як Японія і Егіпет. У красавіку гуманітарная дапамога была аказаная пацярпелым ад цыклону Мазамбіку і Зімбабвэ. Упершыню Мінск вылучыў гранты на навучанне ў беларускіх ВНУ студэнтам з арабскіх краін, у прыватнасці Егіпта і Сірыі.

Беларусь выкарыстоўвае чалецтва ў ЕАЭС і хаўрусніцтва з Расіяй для падвышэння сваёй важнасці ў стасунках з некаторымі краінамі. Так, 14 лютага Аляксандр Лукашэнка ўзяў удзел у нефармальнай сустрэчы з прэзідэнтамі Расіі, Ірана і Турэччыны ў Сочы. А ў студзені беларуская дэлегацыя ўзяла ўдзел у перамовах аб падпісанні пагаднення пра вольны гандаль паміж Егіптам і ЕАЭС у Каіры. Гэтая тэма зноў фігуравала падчас перамоваў прэзідэнтаў дзвюх краін у чэрвені.³ Таксама тэма ўзаемадачыненняў з ЕАЭС адыгрывала значную ролю ў перамовах з сінгапурскай дэлегацыяй на чале з старшым дзяржміністрам гандлю Ко По Кунам (3–5 чэрвеня).

³ «Интервью Чрезвычайного и Полномочного Посла Республики Беларусь в Арабской Республике Египет С. Рачкова ближневосточному агентству новостей MENA.» Министерство иностранных дел Республики Беларусь, 14 Apr. 2019, <http://mfa.gov.by/press/smi/ae80f912a51a941f.html>.

Ракеты і рухавікі ад Кітая

Кітай заставаўся адным з прыярытэтаў у знешняй палітыцы краіны. Адметна, што толькі ў КНР Мінск вырашыў пашырыць сваю сетку замежных прадстаўніцтваў, калі ў ліпені Савет міністраў пастанавіў адкрыць генконсульства ў кітайскім Чунцыне.

2–3 красавіка Беларусь наведала намесніца старшыні Пастаяннага камітэта Усекітайскага сходу народных прадстаўнікоў Шэнь Юэюэ. А 25–26 красавіка адбыўся рабочы візіт прэзідэнта Лукашэнкі ў Кітай. Ён узяў удзел у II форуме міжнароднага супрацоўніцтва “Пояс і шлях”, сустрэўся са старшынёй КНР Сі Цзіньпінам і яго намеснікам Ван Цішанем. Падчас візіту было падпісана больш за 20 дамоваў і пагадненняў.

Мелі месца і больш спецыялізаваныя кантакты. Так, 5–6 верасня ў Беларусі знаходзілася дэлегацыя на чале з намеснікам старшыні Народнай палітычнай кансультацыйнай рады правінцыі Гуандун Дэн Хайгуанам.

Найвышэйшыя ўрадоўцы працавалі і з кітайскім бізнесам. Аляксандр Турчын, першы намеснік прэм’ер-міністра Беларусі, 1 ліпеня сустрэўся з кіраўніком карпарацыі SINOMACH Чжанам Сяолунем (у 2014 годзе паміж урадам Беларусі і SINOMACH было падпісана пагадненне аб стратэгічным супрацоўніцтве, у рамках якога пабудавана Віцебская ГЭС). Дваццаць дзевятага ліпеня Аляксандр Турчын сустрэўся з кіраўніком “Грынлэнд Груп” Чжанам Юйлянам.

Чатырнаццатага кастрычніка ў Беларуска-Кітайскім прамысловым парку “Вялікі камень” афіцыйна адчыніўся супольны завод МАЗ і кітайскай карпарацыі “Вэйчай” па вытворчасці рухавікоў. Будаўніцтва пачалося ў красавіку 2018 г., кошт праекта склаў USD 20 млн, з іх 14 млн – кітайскія інвестыцыі. На заводзе можа весціся дробнавузлавая зборка рухавікоў (да 20 тыс. у год) стандартаў Еўра-5 і Еўра-6.

У ліпені ў “Вялікім камені” пачалося будаўніцтва завода па вытворчасці механічных скрынак перадач (да 20 тыс. у год) – яшчэ адзін супольны праект МАЗ і “Вэйчай”. Кошт праекта – USD 17 млн (70% склададуць кітайскія інвестыцыі).⁴

Працягвалася і вайсковае супрацоўніцтва: адбыліся візіты начальніка Аб’яднанага штаба Цэнтральнай вайсковай рады КНР Лі Цзочэн (28–31 траўня) і намесніка начальніка Галоўнага ўпраўлення распрацоўкі ўзбраенняў і вайсковай тэхнікі Цэнтральнай вайсковай рады КНР Лю Шэн (14–16 верасня). Хутчэй за ўсё, гаворка ішла і пра працяг рэалізацыі пагаднення аб распрацоўцы зенітна-ракетнага комплексу. На гэтую версію ўказвае і візіт у КНР беларускай дэлегацыі 2–6 снежня, а таксама прагаворка Аляксандра Лукашэнкі пра тое, што “цяпер працуем над ракетай новага пакалення, з кітайскай базай”⁵.

Стасункі з КНР дадаткова развіваліся праз шматбаковыя механізмы міжнароднага супрацоўніцтва, створання Пекінам. Так, 17 студзеня Беларусь стала чальцом Азіяцкага банка інфраструктурных інвестыцый (АБІІ).

Хаця Беларусь з’яўляецца толькі назіральніцай у ШАС, 14 чэрвеня прэзідэнт Лукашэнка ўзяў удзел у саміце ШАС у Бішкеку, а прэм’ер Сяргей Румас – у Ташкенце (2 лістапада).

20–23 кастрычніка КНР наведаў міністр абароны (на той час) Андрэй Раўкоў, каб узяць удзел у IX Пекінскім форуме па пытаннях бяспекі “Сяншань”.

⁴ «Открытие завода по производству двигателей ООО “МАЗ-Вейчай” в Китайско-Белорусском индустриальном парке “Великий камень”.» Совет министров Республики Беларусь, 14 Oct. 2019, <http://www.government.by/ru/content/9051>.

⁵ «Встреча с представителями общественности и экспертного сообщества, белорусских и зарубежных СМИ. “Большой разговор с Президентом”.» Интернет-портал Президента Республики Беларусь, 01 Mar. 2019, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-predstaviteljami-obschestvennosti-i-ekspertnogo-soobschestva-belorusskix-i-zarubezhnyx-smi-20590/.

9–12 снежня начальнік Дэпартаменту міжнароднага вайсковага супрацоўніцтва Мінабароны Алег Воінаў узяў удзел у сустрэчы кіраўнікоў органаў міжнароднага вайсковага супрацоўніцтва чальцоў ШАС у Пекіне. Зважаючы на блізкасць Пекіна і Ісламабада, працоўны візіт у Пакістан беларускай вайскавай дэлегацыі на чале з Алегам Воінавым 17–19 снежня таксама мог быць звязаны з нейкімі праектамі трохбаковага характару.

Беларусь забяспечвала падтрымку КНР на міжнароднай арэне. Так, 29 красавіка ў Мінску адбылася міжнародная канферэнцыя Групу падтрымкі “Ядвабнага шляху” Парламенцкай асамблеі АБСЕ. Імпрэза была арганізаваная з ініцыятывы Нацыянальнага сходу Беларусі.

Ад Манголіі да Бангладэш – спрэс адны кансультацыі

Узаемадзеянне з В’етнамам працягвалася, але, хутчэй, па інерцыі. Так, 25–26 чэрвеня адбыўся візіт у Беларусь дэлегацыі пад кіраўніцтвам чальца ЦК Кампартыі В’етнама, галоўнага рэдактара газеты “Нянзан” Нгуен Хыў Тхуана.

23–27 верасня з працоўным візітам у В’етнаме была дэлегацыя, ачольваная намеснікам прэм’ер-міністра Беларусі Ігарам Ляшэнкам. Падчас візіту падпісаны мемарандум па пастаўцы каўчуку для “Белшыны”, а таксама машынакамплектаў грузавікоў МАЗ.

Дваццаць шостага верасня ў правінцы Хынг’ен быў урачыста адкрыты завод па зборцы грузавікоў МАЗ. На ім будуць выпускаць да 3 000 машын штогод. В’етнамскаму боку належыць 70% супольнага прадпрыемства, рэшта – беларускаму. Агульны аб’ём інвестыцый – каля USD 10 млн.

12–13 снежня Беларусь наведалі старшыня Нацыянальнага сходу В’етнама Нгуен Тхі Кім Нган і намеснік прэм’ер-міністра

Выонг Дзінь Хюэ. На сустрэчы абмяркоўваліся праекты па пастаўцы ў Беларусь в'етнамскага каўчуку і сельгаспрадукцыі, а таксама прыспешаная сертыфікацыя беларускіх мяса-малочных і птушкагадоўчых прадпрыемстваў у В'етнаме.

Хаця ў мінулым годзе аб'ём таваразвароту склаў каля USD 200 млн (USD 115 млн у 2018 годзе), гэта далёка да пастаўленай прэзідэнтамі абедзвюх краін у 2017 годзе мэты дасягнуць таваразвароту ў USD 500 млн.

У супрацоўніцтве з іншымі краінамі Азіі варта адзначыць толькі візіт у Беларусь міністра камерцыі Бангладэш Ціпу Муншы (23–25 красавіка) і паездку міністра прамысловасці Паўла Уцюпіна ў Афганістан (4–5 красавіка).

Турэцкія аднадумцы

Цягам апошніх гадоў галоўным партнёрам Мінска на Блізкім Усходзе стала Турэччына. 15–16 студзеня Беларусь наведаў міністр абароны гэтай краіны Хулусі Акар, якога прыняў прэзідэнт Лукашэнка.

15–16 красавіка адбыўся візіт прэзідэнта Лукашэнкі ў Турэччыну. Аднак, нягледзячы на палітычныя кантакты, таваразварот у 2019 годзе скараціўся на 10% у параўнанні з 2018 годам (USD 984 млн).

Зрэшты, казаць пра заняпад стасункаў з Турэччынай у эканамічнай сферы не выпадае. У красавіку распачалася зборка трактароў “Беларус” на новазбудаваным заводзе ў Кырыкале ў рамках трохбаковага праекта з удзелам Гянджынскага аўтазавода (Азербайджан).

27–28 жніўня Беларусь наведаў міністр замежных спраў Турэччыны Маўлют Чавушаглу.

9–10 верасня ў Беларусі знаходзілася дэлегацыя турэцкага парламента, а 31 кастрычніка завітаў міністр сельскай гаспадаркі Турэччыны Бекір Пакдэмірлі.

IT-тэхналогіі для Егіпта

Супраца з Каірам таксама была заўважнай, але моцна саступала зносінам з Анкарой. Напрыканцы красавіка дэлегацыя Міншчыны на чале з намеснікам губернатара вобласці наведвала егіпецкае губернатарства Паўднёвы Сінай, а ў траўні на “MILEX 2019” у Мінск прыехаў намеснік міністра вайскавой прамысловасці Егіпта.

17–18 чэрвеня прэзідэнт Егіпта Абдэль Фатах ас-Сісі ажыццявіў афіцыйны візіт у Беларусь. Гэта першы такі візіт, хаця Аляксандр Лукашэнка быў у гэтай краіне двойчы (апошні раз – у студзені 2017 года). Ас-Сісі сустрэўся з прэзідэнтам і прэм’ерам, а таксама з кіраўнікамі буйных беларускіх прадпрыемстваў.

З 2016 года таваразварот з Егіптам штогод амаль падвойваўся. Па афіцыйнай інфармацыі, ужо ў працэсе падрыхтоўкі да візіта беларускія прадпрыемствы падпісалі кантракты на пастаўку сваёй прадукцыі ў Егіпет на суму каля USD 70 млн.

Побач з традыцыйным прасоўваннем прадукцыі машынабудавання і харчовай прамысловасці МЗС звяртае ўвагу і на магчымасці айчынай інфармацыйна-тэлекамунацыйнай індустрыі. У прыватнасці, у сакавіку беларускае пасольства зладзіла прыезд у Каір прадстаўнікоў буйной беларускай IT-кампаніі “Сінэзіс”.

3–4 верасня ў Мінску прайшло VI паседжанне Беларуска-Егіпецкай супольнай гандлёвай камісіі з удзелам першага намесніка міністра гандлю Егіпта Ахмада Антэра, які таксама сустрэўся з беларускім прэм’ерам Сяргеем Румасам.

8–10 снежня ў Егіпет выправіўся міністр прамысловасці Павел Уцюпін. Яго суправаджалі прадстаўнікі беларускіх прадпрыемстваў, у тым ліку гендырэктар ААТ “МАЗ”. Падчас перамоваў была ўзгоднена пастаўка першай партыі машынакамплектаў МАЗ на завод *Helwan Machinery and Equipment*.

У чаканні кантрактаў на аднаўленне Сірыі

Што датычыць рэшты краін Блізкага Усходу, то можна адзначыць хіба афіцыйны візіт у Беларусь 22 ліпеня міністра замежных спраў Сірыі Валіда аль-Муалема. У апошнія гады таваразварот паміж краінамі складае каля USD 40 млн, амаль цалкам за кошт беларускага экспарту. Мінск спадзяецца ўзяць удзел у аднаўленні гэтай краіны, якое прафінансуюць знешнія фундатары.

У астатнім галоўным фарматам зносін з рэгіёнам былі кансультацыі МЗС Беларусі на ўзроўні намеснікаў міністраў з адпаведнымі ведамствамі замежных краін: Ірана (сакавік і ліпень), Ірака (верасень), Катар, ААЭ і Амана (апошнія тры – у лістападзе).

Мала звязанай з Блізкім Усходам была паездка 21–23 траўня начальніка Дэпартаменту міжнароднага вайсковага супрацоўніцтва Мінабароны Алега Воінава ў Ліван і Сірыю. Размова ішла пра пашырэнне беларускага ўдзелу ў Часовых сілах ААН у Ліване.

На гэтым фоне больш значнымі выглядалі кантакты з бізнесоўцамі з ААЭ і Кувейта. Васемнаццатага красавіка прэзідэнт Лукашэнка і кіраўнікі кабінета міністраў сустрэліся з кіраўніцтвам Дубайскага міжнароднага фінансавага цэнтра (МФЦ).

Дваццаць дзевятага красавіка першы намеснік прэм'ер-міністра (на той час) Аляксандр Турчын абмеркаваў з дэлегацыяй Кувейцкага фонду арабскага эканамічнага развіцця пытанні вылучэння льготнага крэдыту на будаўніцтва абласнога клінічнага анкалагічнага дыспансера ў Гродне.

24–25 верасня Беларусь наведала дэлегацыя дзелавых колаў ААЭ, у якую ўвайшлі прадстаўнікі ўрада ААЭ і буйных эмірацкіх кампаній (Elite Agro, First Bank of Abu Dhabi, Senaat General Holding Corporation, Al Jaraf Fisheries, International Holdings Company).

Ці засталася нешта ад кантактаў з Афрыкай і Лацінскай Амерыкай?

16–17 студзеня адбыўся візіт у Беларусь прэзідэнта Зімбабвэ Эмерсана Мнангагвы, падчас сустрэчы прэзідэнт Лукашэнка запрапанаваў яму “стратэгічнае партнёрства”. У 2018 годзе было ўкладзена некалькі шматмільённых кантрактаў на пастаўку ў Зімбабвэ беларускай тэхнікі пры фінансавай падтрымцы Банка развіцця Беларусі і Рэзервовага банка Зімбабвэ, аднак на пачатак 2020 года пра ажыццяўленне паставак не паведамлялася.

Складанасці ў вядзенні спраў з афрыканскімі краінамі сталіся прычынай перадаручэння “афрыканскага напрамку” кіраўніку спраў прэзідэнта Віктару Шэйману. Па даручэнні Аляксандра Лукашэнкі Віктар Шэйман наведаў шэраг краін Афрыкі. Вядзецца работа па стварэнні супольных прадпрыемстваў у сельскай гаспадарцы, а таксама транспартнай кампаніі па грузаперавозках на поўдні кантынента. Беларусь увайшла ў праект па будаўніцтве сонечнай электрастанцыі ў Зімбабвэ.

Канчаткова маргіналізаваўся лацінаамерыканскі кірунак беларускай дыпламатыі. Выключэннем можа падацца Венесуэла, падтрыманне стасункаў з якой тлумачыцца непазбежнымі матэрыяльнымі стратамі для беларускага боку ў выпадку зрынання венесуэльскага ўрада.

ВЫСНОВЫ

Палітыка ў дачыненні да краін Азіі, Афрыкі і Лацінскай Амерыкі збольшага вызначаецца станам беларускіх стасункаў з Захадам і Расіяй – і ў цэлым, і ў асобных галінах. У агляднай будучыні не варта чакаць вяртання да кантактаў з дзяржавамі, што сур’ёзна супрацьстаяць Захаду.

Фактычна стасункі з “далёкай дугой” будуць у асноўным засяроджаныя на зносінах з нешматлікімі партнёрамі. КНР і Турэччына застануцца ў іх ліку, на конт іншых краін такой упэўненасці быць не можа. Разам з тым цяперашнія змены беларускай палітыкі ў развітым свеце зусім не ёсць наступствам нейкай палітычнай дэзарыентацыі Мінска, але планамернай і плаўнай стратэгічнай пераарыентацыяй.

О Б Щ Е С Т В О

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ОТ УЛИЧНОГО АДВОКАТИРОВАНИЯ ДО ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Вадим Можейко

Резюме

В 2019 году белорусские организации гражданского общества (ОГО) добились некоторых адвокативных успехов – зачастую благодаря протестным акциям. Участвовать в консультативных советах (с серьёзно ограниченными полномочиями) большинство организаций даже не пытаются.

Активно развивался сбор донатов для ОГО и монетизация их профильной деятельности, хотя законодательство в финансовой сфере по-прежнему неблагоприятно для существования и развития гражданского общества. ЛГБТ-тематика поляризует общество и стимулирует развитие ОГО с противоположными взглядами.

Тенденции:

- использование несистемных и уличных методов адвокати́рования;
- наращивание внутрибеларусского финансирования ОГО, включая не только монетизацию и донаты, но также попытки построения социального бизнеса;
- общественная поляризация по гендерной и ЛГБТ-тематике и, как следствие, укрепление тематических ОГО и актуализация темы в политической повестке.

Вместо парламентского адвокати́рования – уличные акции и голодовка

Беларусские власти ожидаемо стремятся свести контакты с недовольными гражданами к упорядоченным и спокойным формам. На уровне индивидуальных интересов им это

даже удаётся: с горем пополам работает система обращений граждан, а для решения бытовых вопросов успешно действует сервис 115.бел (более 1.5 млн пользователей, в 2019 году выполнено более 2.65 млн заявок)¹. Однако на уровне коллективных интересов никаких действенных механизмов не выработано. Более того, в 2019 году белорусские власти своими действиями фактически поощряли организации гражданского общества (ОГО) и инициативы к несистемным и даже личным методам адвокатиования.

Палата представителей никогда не являлась полноценным местом для парламентского адвокатиования, однако наличие в парламенте VI созыва двух несистемных депутатов позволяло хотя бы обозначиться зачаткам такого взаимодействия власти и общества. Посредством этих депутатов можно было пробовать внести законопроект, сделать публичными уже обсуждаемые проекты или отреагировать до их принятия. Так, Анна Канопацкая публиковала у себя в соцсетях проекты бюджетов. Однако на парламентских выборах 2019 года общественные активисты не были избраны или даже зарегистрированы кандидатами, а участие в выборах, например, брестских активистов персонально критиковалось президентом.

Что касается прямого взаимодействия чиновников с ОГО, то и здесь дела обстоят аналогичным образом. В 2019 году власти периодически приглашали отдельных экспертов на встречи и в рабочие группы (Минтруда и коалиция «За достойное долголетие», Минэкономики и KEF (*Кастрычніцкі эканамічны форум*), МИД и «Минский диалог»), но это всё – избирательная практика. Согласно CSO Meter 2019, хотя общественные советы с участием ОГО числятся практически при каждом госоргане, они не имеют единого

¹ Мая Рэспубліка. Рэспубліканскі партал гарадской гаспадаркі, <https://115.бел/portal/?p=10901:1>.

стандарта и принципов регулирования, критерии отбора ОГО неясны и чаще всего необъективны, а процедура отбора непрозрачна. Полномочия консультативных советов, как правило, крайне скудны, а прошедшие обсуждения не влияют на дальнейшие решения. В результате, если некоторые ОГО (30%) в таких советах участвуют, то остальные даже и не пытаются туда попасть.²

В то же время определённых успехов добиваются ОГО и инициативы, которые вообще не зарегистрированы и используют несистемные методы адвокатиования: регулярные уличные шествия, публичная массовая голодовка. Так, летом 2019 года голодали активистки инициативы «Матери 328», привлекая внимание к сенситивной тематике антинаркотического законодательства. В 2019 году парламент внёс поправки в статью 328, смягчающие наказание, а Александр Лукашенко публично пообещал персональные помилования тем, кто уже осуждён.

Успешной также была адвокативная кампания брестских экологических протестов. В 2019 году аккумуляторный завод «Ай Пауэр» не заработал, мэр начал встречаться с гражданами на открытых приёмах в актовом зале, а президент согласился с правоммерностью требований протестующих.

Такие успехи вдохновляют людей на создание ОГО подобного типа. В 2019 году сформировалась инициатива «Справедливый приговор», объединяющая родственников осуждённых по экономическим статьям и весьма схожая с «Матерями 328» (сенситивная тематика, формат объединения). Осенью 2019 года из активистов ОГО возник «Молодёжный блок», который ярко адвокатирует темы образования,

² Smolianko, Olga; Chavusau, Yury. "CSO Meter. Assessing the civil society environment in the Eastern Partnership countries." Асамблея НДА Беларусі, Sep. 2019, <http://belngo.info/wp-content/uploads/2019/12/CSO-Meter-Belarus.pdf>.

службы в армии и смягчения антинаркотического законодательства.

Финансирование: монетизация, донаты, социальный бизнес

В соответствии с трендом, начавшимся ещё в 2018 году, ОГО продолжают диверсифицировать источники ресурсов для своей деятельности, в частности – наращивают потенциал внутривелиарусского финансирования. Однако если в 2018 году речь шла в первую очередь о предоставлении помещений и об организации мероприятий под ключ для других ОГО, то в 2019 году можно выделить три главных направления привлечения финансов в ОГО.

Во-первых, монетизация достижений и компетенций ОГО, сформированных в третьем секторе. В 2019 году некоторые активисты пришли к выводу, что за определённую работу вполне готовы платить если не доноры, то потребители услуг. Так, консультации по распределению, которые Кристина Рихтер проводила бесплатно в рамках «Братства организаторов студенческого самоуправления» (БОСС) и *Youth Labour Rights* (YLAR), стали платной услугой ООО «Диджитал Нейтивс»: от BYN 70 за разовую консультацию и от BYN 420 за полное сопровождение.³

Платную лекцию провела «Ахова птушак Бацькаўшчыны»: чтобы послушать грузинского учёного, публика заплатила BYN 1339 (107% от требуемой суммы).⁴ «Центр экологических решений» также провёл серию платных лекций по

³ *Raspred.by* – Распределение в Беларуси, <https://raspred.by/>.

⁴ “8 лютага ў Мінску выступіць легендарны заолаг Ясон Бадрыдзэ, які пражыў 2 гады ў зграі ваўкоў.” Ахова птушак Бацькаўшчыны, 11 Jan. 2019, <https://ptushki.org/news/655995.html>.

экологической тематике, продав около 230 билетов в среднем по BYN 10–15.

Во-вторых, сбор пожертвований на свою деятельность от физлиц (донаты). Как свидетельствует исследование «Общественные организации и инициативы граждан: потенциал участия», среди тех, кто участвует в деятельности ОГО, донаты входят в топ-3 популярных форм участия (39%).⁵

Важным инструментом стала платформа MolaMola, запущенная в марте 2019 году силами краудфандинговой площадки ULEJ. В отличие от краудфандинга, MolaMola не требует вознаграждать жертвователей или ограничивать сбор временными и финансовыми рамками проекта, что позволяет ОГО собирать деньги быстро и без волокиты. Всего на MolaMola размещено более полутора тысяч компаний (не только ОГО), собравших более BYN 1.25 млн.⁶ MolaMola признана победителем премии Ассамблеи ОГО «Чемпіёны громадянської супольності 2019» в номинации «Талака году».

Позитивный пример демонстрирует платформа Petitions.by, которая не только собирает донаты через собственный сайт, но и регулярно публикует подробную статистику своих расходов – в виде банковских выписок и интерактивной инфографики.⁷

Наконец, в-третьих, активисты ОГО пытаются запустить проекты социального бизнеса, которые при успешном старте будут помогать другим ОГО и сами выполнять характерные для ОГО функции. Вдохновившись украинским проектом *Urban Space*, группа активистов основала городской проект «Дбаю» – социальный ресторан или ивент-площадка,

⁵ «Общественные организации и инициативы граждан: потенциал участия.» Офис европейской экспертизы и коммуникаций, 29 Nov. 2019, <https://old.oeec.by/oeec-bipi-research-2019/>.

⁶ «О нас.» MolaMola, 2019, <https://molamola.by/pages/about>.

⁷ «Удобный город. Статистика пожертвований.» Petitions.by, 2019, <https://petitions.by/donations/stats>.

прибыль от которых пойдёт на некоммерческие городские проекты и инициативы. Принимать решение о поддержке тех или иных ОГО будут основатели проекта – 350 человек, которые вложат по USD 1000 для запуска «Дбаю».⁸

Пример Праги вдохновил экс-руководительницу ОО «Радислава» Ольгу Горбунову открыть кафе-клуб NORM, где будут созданы рабочие места для женщин, пострадавших от домашнего насилия, а 50% прибыли пойдёт на развитие убежища для таких женщин и их детей.⁹

Все эти позитивные тенденции, впрочем, не отменяют того факта, что законодательство в финансовой сфере по-прежнему неблагоприятно для ОГО, ограничивая доступ к финансированию.¹⁰

От обвинений в «гей-лобби» до суда за гомофобный экстремизм

В 2019 году общественная поляризация по гендерной и ЛГБТ-тематике привела к укреплению тематических ОГО и актуализации темы в общественно-политической повестке. Причём это касается как либеральных, так и нелиберальных ОГО и активистов.

⁸ «Ты просто ешь – и уже делаешь город лучше». Минчане открывают ресторан, прибыль которого потратят на благоустройство города.» *CityDog*, 17 Dec. 2019, <https://citydog.by/post/dbyou/>.

⁹ «В Минске откроется клуб-кафе – там будут работать женщины, пострадавшие от насилия.» *Tut.by*, 03 Jan. 2020, <https://afisha.tut.by/news/places/667336.html>.

¹⁰ См. Smolianko, Olga; Chavusau, Yury. “CSO Meter. Assessing the civil society environment in the Eastern Partnership countries.” *Асамблея НДА Беларусі*, Sep. 2019, <http://belngo.info/wp-content/uploads/2019/12/CSO-Meter-Belarus.pdf>.

Адвокативная кампания «Маршируй, детка» благодаря публичным акциям, вниманию СМИ и выступлениям на международных площадках добилась встречи с главой МИД и поддержки одним из новых депутатов закона против домашнего насилия. Соосновательница кампании Светлана Гатальская разделила первое место в номинации «Грамадская лідэрка году» премии Ассамблеи ОГО «Чэмпіёны грамадзянскай супольнасці 2019».

Активисты ЛГБТ-организаций отмечают эффективную кооперацию внутри сектора, включая обсуждение общей стратегии деятельности, что ведёт к росту горизонтальных связей и возникновению новых ЛГБТ-инициатив в регионах. В частности, ЛГБТ-инициатива из Могилёва «Новые регионы» стала победителем RADA AWARDS в номинации «Моладзевая ініцыятыва па развіцці мясцовай супольнасці». ОГО «Наш Дом» начала кампанию *Tg House* для снижения стигматизации и дискриминации трансгендерных людей в белорусском обществе.

Характерным в этом плане явился суд по обвинению в экстремизме в отношении газеты «Вечерний Могилёв» – самого гомофобного СМИ Беларуси. Хотя в итоге обвинительного приговора добиться не удалось, но экспертизы об экстремистском характере материалов газеты и сам факт первого в Беларуси судебного процесса ввиду гомофобных публикаций стали вдохновляющими для ЛГБТ-сообщества.¹¹

Эти же события вдохновили и активистов противоположного толка. Так, «Вечерний Могилёв» на суде поддерживали активисты нелиберальной ОГО «Открытые сердца», которая в 2019 году активно адвокатировала против ЛГБТ, аборт и ЭКО, в первую очередь среди христианских общин.

¹¹ «Дело против “Вечернего Могилёва” закрыто. Суд признал, что спорные материалы газеты – не экстремизм.» *Tut.by*, 18 Dec. 2019, <https://news.tut.by/society/665732.html>.

Схожие публичные высказывания делал и глава Римско-католической церкви в Беларуси, митрополит Тадеуш Кондрусевич.

В заявлениях белорусских политиков и во время парламентской кампании тема ЛГБТ либо замалчивалась, либо поднималась сугубо в негативном ключе. Так, осенью 2019 года Павел Северинец, конфликтуя с «ПЕН-центром», обвинил организацию в «гей-лобби». Во время парламентской кампании обратила на себя внимание единственная кандидатка с открыто пророссийскими взглядами – витебская активистка Эльвира Мирсалимова. На своей странице в Одноклассниках она также яростно критиковала ЛГБТ и находила поддержку: люди массово писали, что наконец-то кто-то выразил ту гомофобную позицию, которую они разделяют.

Заключение

В условиях блокировки каналов системного адвокатирования, белорусские ОГО находят альтернативные пути донесения до власти своей повестки и добиваются локальных успехов. Этот опыт, однако, остаётся индивидуальным («Матери 328», брестские активисты), хотя и вдохновляющим других на попытки его масштабировать («Молодёжный блок», «Справедливый приговор»). Можно ожидать, что в 2020 году эта тенденция продолжится, однако попытки политизации подобной активности и дальше будут пресекаться властью.

В условиях затруднения получения международной помощи белорусские ОГО вынуждены развивать альтернативные источники финансирования своей активности, включая монетизацию, донаты и даже социальный бизнес. Поскольку либерализации законодательства в этой сфере ожидать

не приходится, а ресурсы нужны всегда, то в 2020 году ОГО и дальше будут развивать эти инструменты и изыскивать новые. Развитие информационных технологий будет этому способствовать, а экономическая стагнация Беларуси – препятствовать.

В 2019 году активно развивались ОГО как сторонников, так и противников ЛГБТ и гендерной тематики. Как показал суд над «Вечерним Могилёвом», государство, несмотря на гомофобную риторику президента, не готово ни разделять позицию радикальных противников ЛГБТ, ни осуждать их за разжигающие ненависть материалы в СМИ. В 2020 году такие ОГО будут пытаться расширить базу своей общественной поддержки и заручиться реальной или символической поддержкой государства, что неизбежно приведёт к конфликтам этих ОГО друг с другом.

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ: НАРАЩИВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Валерия Костюгова

Резюме

На 2019 год партии возлагали определённые надежды, большая часть из которых не оправдалась. Правящий класс не решился на сколь-нибудь заметное расширение роли партий в политической системе, ограничившись лишь несущественным увеличением представительства пропрезидентских партий в парламенте. Демократические партии и политорганизации оказались отсечены от влияния на принятие государственных решений, несмотря на вовлечение ими новых групп в политику, настойчивое и последовательное представление интересов ущемлённых граждан и их объединений.

Расширение социальной базы в большинстве политорганизаций не способствовало структурному внутреннему укреплению и не привело к росту их авторитета в обществе. Фактически успешным лоббизмом и уклонением от репрессий политорганизации подготовили сцену для других акторов.

Тенденции:

- ужесточение дискриминационных условий функционирования партий со стороны государства и политической системы;
- расширение социальной базы и политизация значительного числа общественных активистов, успехи в адвокатировании;
- изменение коммуникации политических сил, укрепление собственной системы коммуникаций;
- высокие репутационные издержки попыток создания коалиций.

2019 год явился завершающим для подготовительного этапа мобилизации сторонников политических партий в рамках стратегий, которых они придерживались с 2016 года. Фактически все направления деятельности политорганизаций

прошедшего года оказались востребованы в дальнейшем и в значительной мере подготовили почву для событий 2020 года.

Подготовка кандидатов протеста под руководством Николая Статкевича и его союз с Сергеем Тихановским создали предпосылки для «подписной революции» 2020 года. Работа «Говори правду» и правоцентристов (Объединённая гражданская партия (ОГП), Рух «За свободу» и оргкомитет по созданию партии Беларуская хрысціянская дэмакратыя (БХД)) с ущемлёнными в своих правах группами, мягкое вовлечение новых групп в политику способствовали понижению страха в обществе и его политизации. Взаимодействие с блогерами в ходе и после парламентских выборов со стороны ОГП и БХД укрепили их коммуникационные возможности и способствовали солидарности против репрессий.

Адвокатырование

2019 год стал успешным для политорганizations в адвокатыровании интересов дискриминированных социальных групп и вовлечении их в политику. В 2019 году большинство партий и политических гражданских организаций (ГО) продолжили последовательную работу по повестке, сформированной ещё в 2017 году.¹

«Говори правду» традиционно фокусируется на лоббировании интересов локальных сообществ в аспекте благоустройства, развития инфраструктуры, расширения доступности здравоохранения и образования. Это десятки петиционных кампаний, включая наиболее крупную

¹ Кухлей, Зьміцер. “Змена павесткі апазіцыйных партый: мірны транзіт улады замест «Плошчы».” *Наше мнение*, 05 Sep. 2019, <https://nmnby.eu/news/analytics/6927.html>.

*pobory.by*² («За образование без поборов»), встречи с руководством местных властей или ведомств, конкретные локальные результаты. Организация провела серию Форумов развития с последующей передачей в госорганы выработанных предложений.³

Коалиционная работа правоцентристской коалиции (ОГП, Рух «За Свободу» и оргкомитет по созданию партии БХВ) с действовавшим депутатом Палаты представителей Анной Канопацкой продолжилась в части внесения изменений в законодательство и лоббинга социально ущемлённых групп – таких как «Матери-328». Кроме того, правоцентристы подключились к адвокатированию интересов местных сообществ, также достигнув в этом определённых успехов. К примеру, добились отказа властей Минска от уплотнения застройки в одном из районов города, а также выделения машин скорой помощи для одной из поликлиник в Пинске.

Кроме правоцентристов и «Говори правду», в эффективном адвокатировании интересов групп граждан следует выделить Брестскую областную организацию Беларускай социал-демократической партии.

Помимо этого, политорганизации подключались к общенациональным медийным кампаниям давления, таким как «Закон об отсрочках». Совокупное воздействие всего гражданского общества и политиков имело хоть ограниченный, но всё же успех: закон «Об отсрочках» не был отменён, но введение его в действие отложено, а срок военной службы включён в трудовой стаж.⁴

² Поборы в детских садах и школах, <https://pobory.by/>.

³ «Пришло время не ждать, а самим действовать.» Говори правду, 01 Dec. 2019, <https://zapraudu.info/prishlo-vremya-ne-zhdat-a-samim-dejstvovat/>.

⁴ «Службу в армии будут включать в страховой стаж, а декретный отпуск и учебу в вузе – по-прежнему нет.» Tut.by, 19 Oct. 2019, <https://finance.tut.by/news657992.html>.

Следует также отметить, что постоянная тренировка активна в петиционных кампаниях давления важна для выполнения требований избирательного законодательства, ставящего высокий порог для выдвижения на президентские выборы. Продвижение интересов групп граждан и участие в парламентских выборах в условиях 2019 года, служивших скорее этапом адвокатирувания, чем средством получения мандатов депутатов, явились основными инструментами представительства для политорганizations. Других легальных форм деятельности для них фактически не осталось.

Так, в 2019 году ужесточились условия проведения массовых акций ввиду роста оплаты услуг городских служб на таких акциях до размера запретительных, что фактически перекрыло для политорганizations возможность этой формы выражения интересов граждан. Итоги выборной кампании в местные советы (2018 год) и в парламент (2019 год) ясно показали, что никакие независимые от государства политические силы государство признавать не намерено.

Парламентская кампания

Решимость государства полностью отстранить политические организации от политической жизни не помешала им использовать выборы для расширения круга своих сторонников.⁵ Это дало наблюдателям надежду на то, что ранее характерный для демократических организаций тренд на эксклюзивность, чистку рядов и чрезмерно высокие

⁵ Кухлей, Зміцер. “Палітарганізацыі прагматызуюць падыходы ў працы з новымі сацыяльнымі групамі.” *Наше мнение*, 05 Sept. 2019, <https://nmbny.eu/news/analytics/6927.html>.

требования к сторонникам в части идеологической близости и моральной чистоты сменится на более инклюзивный подход, при котором для сотрудничества достаточно общих целей. К сожалению, часть «заслуженного» демократического актива не согласна с таким подходом, а политические лидеры в борьбе против конкурентов используют диффамацию.

Во время парламентских выборов правоцентристы и «Говори правду» заключили союз с выдвиненцами в кандидаты от локальных сообществ по защите прав жителей (Ольга Белявцова, Павел Станевский), экологических групп (Татьяна Сиваченко, Андрей Бодилев), движения «Матери-328» (Татьяна Каневская, Наталья Шарипо), с блогерами (Николай Масловский, Ольга Паук), лидерами протеста в Бресте против строительства аккумуляторного завода (Роман Кисляк, Сергей Петрухин), активистами в реформе образования (Сергей Ольшевский, Надежда Гацак) и т. д.

Беларусская социал-демократическая партия Сергея Череченя заключила союз с Молодёжным блоком, продвигая семь кандидатов с совершенно новой для традиционной оппозиции повесткой и свежими подходами политического пиара.

Особенную тактику выбрал Николай Статкевич, выдвинув по всей стране кандидатов протеста с тем, чтобы укрепить их влияние на местах и подготовить к выдвижению на президентских выборах. Благодаря широкому участию своих сторонников Николай Статкевич получил возможность в течение всей компании агитировать за протест по всей Беларуси.

Кроме того, ряд политических организаций использовали парламентские выборы для продвижения своей повестки и узнаваемости – такие как Европейская Беларусь, выставившая значительное число пикетов по сбору подписей.

Следует также отметить, что пропрезидентские политические организации в сравнении с предыдущей

парламентской избирательной кампанией в целом публичную активность снизили, но нарастили массовость участия.⁶

Рекордное число выдвижений от демократических сил⁷ на парламентских выборах способствовало политизации общества. Власти отреагировали на это снятием кандидатов, ужесточением условий проведения агитации, недопуском наблюдателей, арестами активистов.

Политизация общества способствовала быстрому росту популярности в ходе кампании блогов с политической повесткой. Достаточно сказать, что блог «Страна для жизни» именно на парламентских выборах нарастил свою популярность вдвое, в том числе за счёт интервью с независимыми кандидатами. Увеличились аудитории других блогов с политической повесткой, даже без учёта NEXTA.

Фактически на парламентских выборах блогеры впервые предъявили себя как реальную политическую силу, выдвинув собственных кандидатов – Николая Масловского, Александра Кабанова, Романа Кисляка, Юрия Ганцевича и др., поддерживая друг друга и заключая соглашения с традиционными политическими организациями и их лидерами. Так, ОГП дала им возможность выдвигаться без сбора подписей.

Лидеры политорганизаций воспользовались ростом интереса к политике и выборам, развивая собственные средства коммуникации – блоги, личные и партийные страницы в соцсетях. В первую очередь речь о таких фигурах, как Николай Статкевич, Анатолий Лебедько и ОГП, включая ОГП-ТВ, Виталий Рымашевский, Андрей Дмитриев, Анна Канюс и Иван Масловский из Бреста, Ольга Белявцова, Татьяна Ласица, Николай Лысенков.

⁶ Буров, Николай. «Партийные» итоги парламентских выборов в Беларуси – начало нового тренда или путь в никуда?» *Наше мнение*, 15 Nov. 2019, <https://nmbny.eu/news/analytics/6981.html>.

⁷ «Конкуренция на парламентских выборах значительно выросла.» *Belarus in Focus*, 13 Oct. 2019, <https://belarusinfocus.info/by/vybachaya-kampaniya/konkurenciya-na-parlamentskih-vyborah-znachitelno-vyroslo>.

Отдельно следует отметить совместные пикеты кандидатов. Один состоялся в Минске на Площади Свободы⁸, где свои пикеты устроили сразу семь демократических и шесть пропрезидентских кандидатов и откуда вели свои репортажи Сергей Тихановский и Николай Масловский, второй – в Гомеле.

Для того чтобы погасить высокую политизацию избирателей на последних этапах избирательной кампании, власть повысила досрочное голосование до 37.6%, надомное на некоторых участках до 30%, изгоняла наблюдателей с участков, на протяжении всей кампании широко практиковала задержания активистов, а на финальных этапах – и кандидатов.⁹ Финал кампании с многочисленными задержаниями, полностью стерильным составом парламента и неправдоподобием цифр явки и голосования вызвал критику международных партнёров Беларуси (исключая Россию, СНГ и Китай).

В результате властям пришлось отказаться от планов по активизации международной деятельности парламента и переориентировать Палату представителей Национального собрания VII созыва вновь на межпарламентское сотрудничество со странами СНГ, фактически не имея возможности задействовать компетенции назначенных депутатов с дипломатическим опытом.¹⁰ Тем не менее власти посчи-

⁸ «Агитация: политическая цензура остаётся жёсткой, число демкандидатов сокращается, активность избирателей остаётся низкой.» *Belarus in Focus*, 10 Nov. 2019, <https://belarusinfocus.info/by/vybarchaya-kampaniya/agitaciya-politicheskaya-cenzura-ostaetsya-zhestkoy-chislo-demkandidatov>.

⁹ «Парламентские выборы: откат по всем направлениям.» *Belarus in Focus*, 17 Nov. 2019, <https://belarusinfocus.info/by/vybarchaya-kampaniya/parlamentskie-vybory-otkat-po-vsem-napravleniyam>.

¹⁰ См. Казакевич, Андрэй. “Парламент: вырошчванне новага палітычнага поля” в настоящем сборнике.

тали для себя выборы успешными – прежде всего в аспекте движения к замыканию правящего класса на бюрократии и связанном с ней бизнесе и исключению ненадёжных элементов.

Для демократического сообщества, несмотря на отказ властей пропустить его представителей в парламент, итоги кампании следовало бы признать довольно успешными: подготовлены предпосылки для президентской кампании 2020 года в виде кандидатов протеста, политизации населения, роста интереса к выборам, распространения знаний о технологиях фальсификаций, сбора подписей и агитации, собственной системы медиакоммуникации, снижения жестокости репрессий. Однако демсообщество посчитало участие политических лидеров в парламентской кампании очередным поражением, и потому события 2020 года оказались для него полной неожиданностью.

Акции и внутреннее развитие

Резкое повышение цены на привычные формы визуализации политических голосов вынудило деморганизации за рамками избирательной кампании в значительной мере отказаться от массовых акций в пользу петиционной деятельности и акций давления в виде собраний граждан. Несколько сравнительно ярких акций в течение года всё же удалось провести. Это солидарная акция политорганизаций и блогеров в Гродно и правоцентристов в Минске в 101-ю годовщину Белорусской народной республики, перезахоронение останков Кастуся Калиновского в Вильнюсе с массовым и визуально выразительным участием беларусов, а также акции против интеграции с Россией.

Инициатором акций против интеграции во время переговоров Александра Лукашенко в Кремле по дорожным

картам стало гражданское общество, в частности движение «Свежий ветер», призвавшее выстроить цепь неравнодушных. К этому призыву поначалу подключились активисты политорганizations, а впоследствии лидеры политорганizations устроили ещё несколько акций протеста, закончившихся задержаниями.

В проведении акций, так же как и в избирательной кампании, проявились проблемы внутренней структуры демократических организаций, а также преобладание конкуренции над солидарностью в их взаимодействии между собой. Попытки координации деятельности постоянно приводят к конфликтам между лидерами деморганizations и большим потерям времени при принятии решений. Взаимная ревность и обвинения в неудачах подрывают репутацию политических лидеров. В то время как независимое политическое участие в одном направлении повышает шансы на успех.

Заключение

В 2019 году политические организации вынуждены были конкурировать с властью, организациями гражданского общества и между собой. По всем трём направлениям конкуренции политорганizations потерпели поражение. Власть ужесточила рамочные условия, выставив запретительные тарифы на оплату услуг городских служб во время политических акций и сузив возможности участия в избирательной кампании в комиссиях и наблюдении.

Несмотря на очевидное ужесточение условий политической деятельности, партии сохраняли иллюзию относительно своей необходимости для властей. В качестве главной опасности участия в избирательной кампании они

видели включение оппозиционных кандидатов в состав Палаты представителей.

Организации гражданского общества резко критиковали партии за участие в избирательной кампании и отказ от повестки бойкота, а также за то, что выдвижение оппозиции не привело к получению хотя бы нескольких мандатов. Следует отметить, что в случае отказа от участия в выборах политорганизации становятся фактически равными с организациями гражданского общества – и в бесправии, и в отчуждении от политической системы, но проигрывают им в финансовых возможностях и влиянии на общественное мнение.

Однако политические лидеры и сами ухудшали своё положение взаимными обвинениями и попытками выстроить союзы и коалиции, которые только повышали конфликтность и приводили к взаимному подрыву репутаций.

Существенные изменения в коммуникации с обществом, расширение социальной базы поддержки партий и явные и конкретные успехи в адвокатировании интересов доверителей не привели ни к укреплению партий, ни к росту их веса в политической системе.

СМИ: ВИДИМОЕ СПОКОЙСТВИЕ НА ФОНЕ НАКАПЛИВАЮЩИХСЯ УГРОЗ

Елена Артёменко

Резюме

Ключевыми событиями, в контексте которых функционировала медиасфера Беларуси в 2019 году, явились II Европейские игры, парламентская избирательная кампания, а также напряжённые переговоры с Российской Федерацией по вопросам нефтегазового комплекса и дорожных карт интеграции. В связи с чем перед системой управления СМИ в стране стояли в чём-то противоположные задачи. С одной стороны, необходимо было «сохранить лицо», создать имидж открытой и свободной страны прежде всего для западных наблюдателей и гостей Беларуси. В рамках этой политики снизилось давление на независимые СМИ со стороны властей. С другой стороны – обеспечить и укрепить своё влияние в информационном пространстве, в том числе в условиях усиливающегося внешнего давления на информационное поле страны с востока.

Тенденции:

- ослабление давления на независимые СМИ со стороны властей;
- точечные и недостаточные меры по укреплению информационной безопасности;
- превосходство интернета над телевидением по доле рекламного рынка;
- дефицит исследований аудитории как традиционных, так и интернет-медиа, и их данных.

СМИ в контексте ключевых событий в жизни страны

Проведение II Европейских игр в Минске 21–30 июня 2019 года, подготовка и проведение выборов в парламент

17 ноября поставили перед властями задачу по поддержанию имиджа открытой и свободной страны (на фоне сохранения политических традиций и отсутствия каких-либо значимых изменений в избирательном процессе). Для этого был избран простой и безболезненный путь – ослабление давления на независимые СМИ.

Значимым событием явился суд над Мариной Золотовой, главным редактором портала Tut.by, по «делу БелТА»¹, прошедший 4 марта 2019 года. По решению суда Марина Золотова признана виновной в бездействии должностного лица. Однако наказание, по мнению экспертов, вынесено достаточно мягкое – в виде штрафа в размере BYN 7 650.

Специалисты БАЖ в мониторинге «СМИ в Беларуси» отмечают, что в период проведения II Европейских игр в Минске с конца мая до конца июля 2019 года не зафиксировано ни одного штрафа независимым журналистам, сотрудничающим с иностранными медиа. Хотя эта мера давления стала традиционной для Беларуси. Так, с начала года до конца мая зафиксировано 38 таких случаев.²

Несмотря на возобновление после завершения II Европейских игр практики штрафовать журналистов, сотрудничающих с иностранными медиа, парламентская выборная кампания 2019 прошла без заметных эксцессов и усиления репрессий в отношении независимых массмедиа. Впрочем, независимые медиа проявили мало интереса к избирательной кампании по причине низкой протестной активности оппозиционных политиков.

¹ «Дело БелТА». Даже год спустя главные вопросы остаются без ответа.» Naviny.by. 10 Aug. 2019, <https://naviny.by/article/20190810/1565409965-delo-belta-dazhe-god-spustya-glavnye-voprosy-ostayutsya-bez-otveta>.

² «Электронный бюллетень “СМИ в Беларуси”. Январь-июнь, 2019.» Белорусская ассоциация журналистов. 10 Oct. 2019, <https://baj.by/ru/analytics/elektronnyy-byulleten-smi-v-belarusi-yanvar-iyun-2019>.

Меры по укреплению информационной безопасности

Если задача по «сохранению лица» для демонстрации относительной свободы и открытости решена более-менее успешно, то с решением второй – стратегической – задачи по обеспечению информационной безопасности белорусские власти пока не преуспели. Вызовы, которые обостряли проблему информационной безопасности, – это в первую очередь прошедшая парламентская кампания и будущая президентская кампания 2020, а также сложные переговоры с Россией относительно компенсации за загрязнённую российскую нефть в трубопроводе «Дружба» (апрель 2019) параллельно с обсуждением возможности компенсации Беларуси за налоговый манёвр в нефтяной отрасли. Остроты белорусско-российским отношениям придала также инициатива углубления интеграции в рамках Союзного государства посредством разработки соответствующих дорожных карт.

Над вопросом укрепления информационной безопасности руководство страны ломает голову не первый год. В 2019 году существенно увеличено финансирование государственных медиа. Ранее в рамках общей медиаполитики прилагались усилия по вовлечению интернет-пространства в сферу контроля со стороны государства.

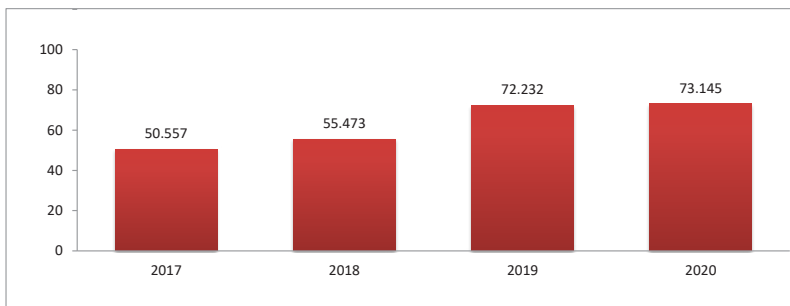
В августе, назначая Андрея Кунцевича новым замглавы Администрации президента, курирующим сферу идеологии и работу СМИ, Александр Лукашенко отметил ключевые проблемные точки медиаполитики: работа с молодёжной аудиторией и в сети Интернет³. С необходимостью решать

³ «Времени на раскачку нет» – Лукашенко актуализировал задачи для идеологии, включая сферу интернета.» БелТА, 09 Aug. 2019, <https://www.belta.by/president/view/vremeni-na-raskachku-net-lukashenko>

эти проблемы и связано назначение молодого чиновника с журналистским опытом.

По данным Белорусской ассоциации журналистов, в 2019 году расходы госбюджета на поддержку СМИ увеличились на 30% в долларовом эквиваленте.⁴ В 2020 году уровень господдержки сохранится – USD 73.145 (в 2019 году – USD 72.232 млн) (Диаграмма 1).

Диаграмма 1. Динамика расходов госбюджета на поддержку СМИ, 2017–2020, USD млн



Источник: Белорусская ассоциация журналистов.

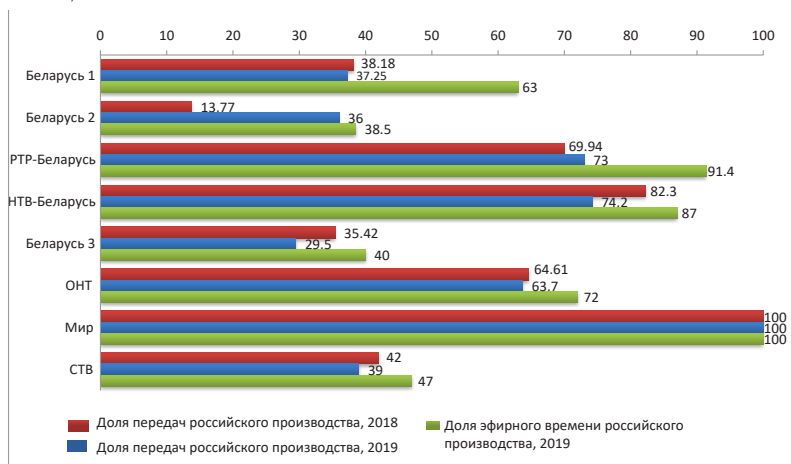
Мониторинг БАЖ⁵ «Пророссийская пропаганда и освещение “углубленной интеграции” на белорусском телевидении» позволяет сделать предварительные выводы об эффективности дополнительных расходов в части увеличения доли национального контента в белорусском телеэфире (Диаграмма 2).

aktualiziroval-zadachi-dlja-ideologii-vkljuchaja-sferu-interneta-358791-2019/?utm_source=belta&utm_medium=news&utm_campaign=accent.

⁴ «Пророссийская пропаганда и освещение “углубленной интеграции” на белорусском телевидении.» Белорусская ассоциация журналистов. 23 Jan. 2020, <https://baj.by/ru/analytics/monitoring-bazh-prorossiyskaya-propaganda-i-osveshchenie-uglublennoy-integracii-na>.

⁵ Осуществлялся в период с 21 октября по 17 ноября 2019 года.

Диаграмма 2. Доля российского контента в эфире белорусских телеканалов, %



Источник: Белорусская ассоциация журналистов.

Согласно результатам мониторинга, по сравнению с 2018 годом доля передач российского производства незначительно сократилась на канале Беларусь 1 (с 38,18 до 37,25%), ОНТ (с 64,61 до 63,7%), СТВ (с 42,0 до 39,0%), более существенно снизилась на каналах НТВ-Беларусь (с 82,3 до 74,2%) и Беларусь 3 (с 35,42 до 29,5%). Но при этом она выросла в эфире РТР-Беларусь (с 69,94 до 73,0%) и значительно выросла на развлекательном канале Беларусь 2 (с 13,77 до 36,0%). В целом, небольшие изменения доли российского контента в эфире самых рейтинговых телеканалов свидетельствуют о том, что, по крайней мере с точки зрения количественных показателей, увеличение расходов госбюджета оказалось неэффективным. Однако, возможно, эффекты дополнительных трат скажутся в будущем, и ситуация изменится в 2020–2021 годах.

При этом давление на информационное поле страны усиливается, приобретая новые формы. По результатам исследования Центра EAST, до 2018 года основными

инструментами антибеларусской пропаганды выступали российские площадки *Regnum* и *EADaily*: «Многие материалы ставили под вопрос суверенитет и независимость Беларуси и её территориальную целостность, содержали оскорбительные высказывания в отношении беларусского народа, языка и культуры». Но на протяжении 2018–2019 годов была создана целая сеть беларусских региональных интернет-сайтов, на регулярной основе публикующих материалы, содержащие дезинформацию, пропаганду и язык вражды в адрес разных групп населения Беларуси: *Teleskop-by.org*, *Sozh.info*, *Vitbich.org*, *Berestje-News.org*, *GrodnoDaily.net*, *Mogilew.by*, *Podneprovie-Info.com*, *Dranik.org*.⁶

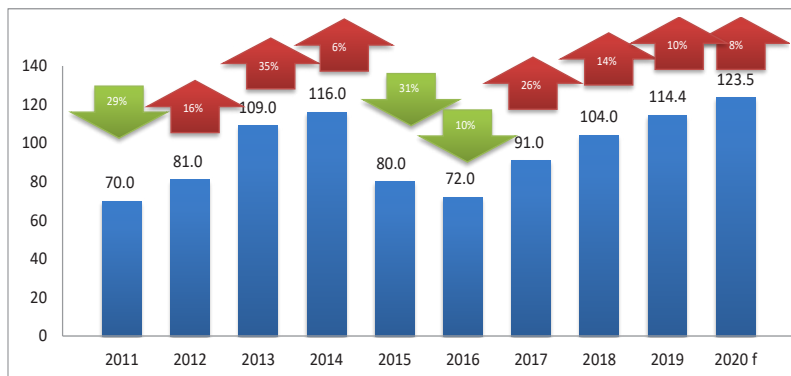
У перечисленных ресурсов ограниченный охват беларусской аудитории, однако их присутствие в информационном поле страны может способствовать дестабилизации обстановки. В рамках действующей информационной политики беларусские власти не в состоянии что-либо противопоставить.

Альтернативные источники финансирования СМИ и рынок рекламы

Процессы, происходящие на рынке рекламы, вряд ли могут способствовать укреплению национального медиапространства, несмотря на то что в 2019 году объём рекламного рынка вырос на 10% (Диаграмма 3). Этот рост произошёл только за счёт интернет-рекламы, доля которой превысила долю рекламы на ТВ впервые в истории рекламного рынка Беларуси.

⁶ Елисеев, Андрей. «Кардинальные перемены в антибелорусской дезинформации и пропаганде: Анализ количественных и качественных изменений.» *EAST Center*, <http://east-center.org/wp-content/uploads/2019/04/Belarus-Disinformation-Propaganda-2019-RU.pdf>.

Диаграмма 3. Динамика объёма рынка рекламы в Беларуси, 2011–2020, USD млн



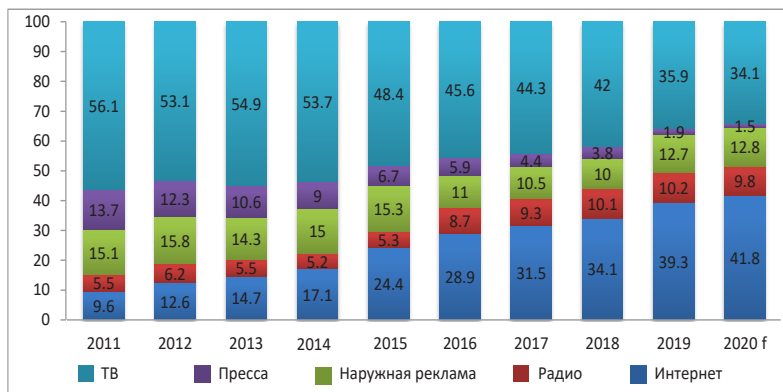
Источник: WebExpert.

Если в 2018 году доля ТВ-рекламы составляла 42.0% против 34.1% доли интернет-рекламы, то в 2019 году соотношение составило соотв. 35.9% против 39.3% (Диаграмма 4). При этом медийная реклама в интернете уступает контекстной (37.0% против 63.0%). Самым распространённым инструментом является таргетированная реклама в социальных сетях, поэтому рост рекламного рынка не определяет автоматически рост инвестиций в медиасферу.

Отсутствие прироста инвестиций в медиа за счёт ТВ-рекламы сопровождается также сложностями, связанными с особенностями инфраструктуры рынка ТВ-рекламы. Ещё в 2011 году государственные телеканалы объявили о том, что тендер на проведение медиаисследований в Беларуси выиграла компания GfK, но проект так и не удалось запустить.

С 2018 года медиаисследованиями занималась компания ООО «Реальное измерение», став наследницей компании ГЕВС. Данные обрабатывались и распространялись компанией ООО «АМГ-Консалт». В сентябре 2019 года Белтелерадиокомпания, ЗАО «Второй национальный телеканал»,

Диаграмма 4. Распределение рекламных бюджетов по каналам коммуникации в 2011–2020, %



Источник: WebExpert.

ЗАО «Столичное телевидение» и представительство теле-радиокомпаний «Мир» на паритетной основе создали государственный сейлз-хаус ООО «Телевизионный рекламный альянс», расторгнув соглашение с компанией «АМГ-Консалт».

Переговоры с государственным сейлз-хаусом относительно закупки данных затянулись. ООО «Реальное измерение» заключило прямой контракт на поставку данных с сейлз-хаусом негосударственных телеканалов «Алькасар Медиа Сервис» и вынужденно пошло на сокращение размера выборки и количества измеряемых телеканалов (исключаются ОНТ, Россия-Беларусь, СТВ и Мир). При этом госСМИ озвучивают планы по созданию государственной компании-медиаизмерителя к концу 2020 года.⁷

⁷ «Об информационном суверенитете, вызовах и честном разговоре с людьми – Лукашенко высказался о работе госСМИ.» БелТА, 11 Feb. 2020, <https://www.belta.by/special/president/view/lukashenko-vstretilsja-s-rukovodstvom-krupnejshih-gosudarstvennyh-smi-379176-2020/>.

Таким образом, происходит постепенная национализация инфраструктуры продажи телерекламы в условиях недостаточной прозрачности и своевременной информированности игроков рынка, что снижает эффективность системы.

Параллельно с этим происходят изменения и в инфраструктуре медиаисследований в интернете. С 2009 года на протяжении длительного периода проведение исследований белорусской интернет-аудитории основывалось на данных компании *Gemius S. A.* Однако компания запланировала увеличение стоимости своих услуг для белорусского партнёра #DB3, в связи с чем #DB3 прекратила закупку результатов аудиторного исследования *GemiusAudience*, а также аудит рекламных кампаний *GemiusDirectEffect* и количественных исследований *gemiusAdHoc*.⁸ Таким образом, белорусская медиасфера столкнётся с недостатком данных по исследованиям как традиционных медиа, так и интернет-аудитории.

Заключение

2019 год для СМИ в Беларуси прошёл относительно спокойно, белорусская медиасфера не претерпела существенных изменений. Однако активно накапливались внутренние и внешние угрозы устойчивости и безопасности информационного пространства страны.

Снижение внутренней устойчивости медиасферы обусловлено низкой эффективностью увеличивающегося

⁸ «Инициатор исследований интернет-аудитории в Беларуси рассказал, почему прекратил сотрудничество с польской компанией *Gemius S.A.*» *Marketing.by*, 13 Jan. 2020, <https://marketing.by/mnenie/iniatsiator-issledovaniy-internet-auditorii-v-belarusi-rasskazal-pochemu-prekratil-sotrudnichestvo-s-/>.

государственного финансирования госСМИ и состоянием инфраструктуры рекламного рынка.

Внешние потенциальные угрозы заключаются в продолжающемся давлении на информационное пространство Беларуси со стороны России и диверсификации источников этого давления. Поскольку проблема информационной безопасности хорошо осознаётся руководством страны, в 2020 году можно ожидать точечных мер по укреплению информационного пространства – таких, как попытки национализации рекламной инфраструктуры и запуск нового новостного телеканала. Соответствующие планы озвучены на совещании руководителей ведущих СМИ с президентом 11 февраля 2020 года.

Вместе с тем снижение темпов экономического роста и происходящие пертурбации на рынке рекламы приведут к дефициту инвестиций в СМИ, в результате чего вряд ли можно ожидать заметного укрепления национальной медиасферы.

ШКОЛЫ И ВУЗЫ: ДЕФОРМАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Владимир Дунаев

Резюме

В 2019 году отчётливо обозначился фундаментальный дефект государственной образовательной политики – усиливающееся социальное неравенство в доступе к качественному образованию и, как следствие, блокирование социальных лифтов. Руководство «социального государства», включая министерство образования, предпочитает игнорировать этот вызов.

Министерство образования демонстративно исключает социальное измерение из своих стратегических документов. Но, отказываясь от политики инклюзивности, ведомство не ведёт реальную борьбу за качество подготовки в средней и высшей школе. Вместо неё – манипуляции с инструментами контроля качества, политический иллюзионизм и выдавливание других стейкхолдеров из сферы формального образования.

В 2019 году чиновники Минобразования нейтрализовали попытки IT-сектора подтолкнуть реформу профессионального образования и реализовали консервативную стратегию минимизации обязательств в отношениях с зарубежными донорами.

Тенденции:

- исчезновение социальных обязательств из программных документов министерства образования и из реальной образовательной политики;
- усиление социальной и культурной дифференциации в аспекте доступности качественного образования;
- подозрительное отношение руководства системы образования к любым альтернативным стратегиям повышения качества подготовки в средней и высшей школе;
- неуспех попыток международных организаций и передового белорусского бизнеса подтолкнуть государство к реформе образования.

PISA-шок, который не заметили

В 2018 году Беларусь впервые приняла участие в проводимой Организацией экономического сотрудничества и развития Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся – PISA (*Programme for International Student Assessment*). Особенностью PISA является то, что на основе тестирования способности 15-летних подростков применять полученные знания можно оценить национальную систему среднего образования.

Участие в PISA явилось частью проекта Всемирного банка по модернизации среднего образования Беларуси. Тестирование прошли 5 803 десятиклассника из 236 учреждений образования (176 школ, 27 гимназий, 6 лицеев, 13 ссузов и 14 учреждений профессионально-технического образования).

Вопреки ожиданиям, итоги тестирования PISA, опубликованные в декабре 2019 года,¹ оказались не самыми шокирующими и вполне удовлетворили чиновников из Минобразования. Но 36-е место из 79 стран, принявших участие в PISA-2018, лишь на первый взгляд даёт повод для удовлетворительной оценки белорусской школы.

За благополучным средним результатом скрывается шокирующий разрыв в уровне подготовки учащихся элитных учреждений образования и сельских школьников. В читательской грамотности он достигает 106, в математической – 112, в естественно-научной – 113 пунктов. Если учесть, что 40 пунктов равноценно 1 году обучения, то такой разрыв означает отставание сельских школьников почти на 3 года от учащихся лицеев.

Не менее чувствительная разница в 102 балла обнаружилась между результатами, которые показали школьники из

¹ “PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed.” OECDiLibrary, Dec. 2019, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>.

обеспеченных семей и учащиеся с низким социально-экономическим статусом. Если бы в анкете содержался вопрос о репетиторах, то, возможно, успех детей из обеспеченных семей пришлось бы отнести на счёт этих оплаченных дополнительных услуг, а не эффективности учебного процесса в лицеях и гимназиях.

Беларусь не единственная страна с выраженным неравенством в аспекте доступности качественного образования. В большинстве случаев это является поводом для тревоги и существенной корректировки образовательной политики. Комментируя итоги PISA в Беларуси, эксперт Всемирного банка Тигран Шмис тактично заметил, что «политика натаскивания “верхов” оставляет забытыми “низы”, то есть образование перестаёт быть социальным лифтом, на что ориентировано социальное государство. Практика показала, что сбалансированная образовательная политика и особенное внимание к нижней доле распределения даёт лучшие результаты и обеспечивает процветание»². Однако у чиновников Минобразования данное неравенство возможностей не вызвало ни удивления, ни тревоги. Директор Республиканского института контроля знаний Юрий Миксюк сформулировал это предельно ясно: «По-моему, у нас нормальные условия для всех»³.

Такое понимание нормы чётко просматривается и в принятых министерством образования основных направлениях образовательной политики. Документ «Концептуальные подходы к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года», утверждённый

² «Разрыв между гимназиями и школами – сто баллов. Почему отличаются результаты тестов и что с этим делать.» Tut.by, 12 Jan. 2020, <https://news.tut.by/society/668467.html>.

³ Там же.

министром образования в 2017 году,⁴ в принципе не ставит задачу по обеспечению равного доступа ни к среднему, ни к высшему образованию для уязвимых групп населения. Инклюзивность понимается авторами этого опуса только как расширение физической доступности школьных зданий для людей с инвалидностью. Все остальные социальные группы, нуждающиеся в преференционных механизмах поддержки, игнорируются властью.

Аналогичная позиция просматривается и в проекте Всемирного банка «Модернизация высшего образования Республики Беларусь»⁵, и в проекте «Стратегии развития государственной молодёжной политики в Республике Беларусь до 2030 года»⁶. Ни в одном из этих документов нет даже упоминания о задачах повышения доступности качественного образования.

Для того чтобы увидеть эту проблему, не надо было ждать итогов PISA. Социальные деформации отчётливо просматриваются и на данных официальной статистики по доступности высшего образования, которая с 2011 по 2018 годы снизилась с 85.6 до 64.8%. Доля выпускников сельских школ среди студентов оказалась в *три* раза ниже их доли среди школьников. При этом 90.6% обучающихся на белорусском языке – это именно сельские школьники. Таким образом, социальная дискриминация дополняется ещё и культурной.

⁴ «Концептуальные подходы к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года.» Министерство образования Республики Беларусь, <https://edu.gov.by/about-ministry/zakonodatelnye-akty-v-sfere-obrazovaniya/>.

⁵ «Модернизация высшего образования Республики Беларусь.» Министерство образования Республики Беларусь, <https://edu.gov.by/proekty/proekt-modernizatsiya-vysshego-obrazovaniya/>.

⁶ «Стратегия развития государственной молодёжной политики в Республике Беларусь до 2030 года.» Министерство образования Республики Беларусь, <https://edu.gov.by/proekty/proekt-strategii-razvitiya-gosudarstvennoy-molodezhnoy-politiki/>.

Даже в тех редких случаях, когда провозглашается забота об инклюзивности, эффект оказывается противоположным: последовательно и неуклонно снижается доля людей с инвалидностью среди студентов. Также не удаётся достичь гендерного баланса в высшей школе.

Качество vs доступность: ни того, ни другого

В течение многих лет руководство страны упрекали в пренебрежении качеством образования ради его доступности. К настоящему времени такой фундаментальный принцип современной образовательной политики, как доступность, просто исчез из повестки дня.

Борьба за качество, впрочем, тоже превращается в разновидность политического иллюзионизма. В 2019 году продолжались упражнения по приукрашиванию результатов централизованного тестирования. Новый подход к подсчёту баллов позволил отчитаться в повышении качества среднего образования.

Но декларативная нацеленность на качество и модернизацию средней и высшей школы, под которую власти привлекают иностранные гранты и кредиты, на поверку оборачивается миражом. Так, обязательства по имплементации Болонских ценностей и инструментов не выполняются даже в самом облегчённом варианте. Предельно выхолощенный Рабочий план Минобразования на 2019 год не был выполнен и наполовину.⁷

⁷ «Отчёт о мониторинге выполнения Стратегического плана действий по реализации основных задач развития системы образования в соответствии с принципами и инструментами Европейского пространства высшего образования. Итоги выполнения плана 2019 года.» *Обществен-*

Попытки руководства сферы образования избежать встречи с реальностью просматриваются и в запрете ученикам пользоваться мобильными телефонами в классе, и в уже не встречающих сопротивления у студентов регулярных кампаниях досрочного голосования на выборах. В 2019 году этот всеобщий конформизм был несколько потревожен выступлением «Моладзевага блока» в период парламентских выборов. Но реакция как преподавателей, так и большинства студентов на попытку отдельных смельчаков придать огласке методы побуждения к досрочному голосованию свидетельствует скорее о массовой адаптации к таким манипуляциям и неготовности оспаривать официальные оценки.

Даже когда действия власти затрагивают жизненные интересы людей, как в случае отказа в аккредитации пяти образовательных программ в Минском инновационном университете, робкая попытка протеста – студенческая забастовка 11 ноября 2019 года – мгновенно сошла на нет после предупреждения прокуратуры. Минобразования настолько приучило общество к произвольному использованию инструментов контроля качества, что мало кто поверил, что за решением, грозящим закрытием вуза, стоит не что иное, как политическая интрига.

Таким образом, ни академическая среда, ни гражданское общество не готовы публично протестовать против подобной инструментализации системы контроля качества. И нынешняя пассивность заметно контрастирует с реакцией на закрытие Европейского гуманитарного университета в 2004 году, когда действия властей вызвали широкий протест. А спустя 15 лет – лишь слабый отклик.

ный Болонский комитет, 28 Jan. 2020, http://bolognaby.org/images/uploads/2020/01/Monitoring_str_plan_jan2020.pdf.

Корпоративный университет вместо реформы образования

С подачи IT-сектора весь 2019 год прошёл под знаком дискуссий о реформе образования в Беларуси. Диалог между работодателями из Парка высоких технологий (ПВТ) и чиновниками Минобразования, включая ректоров некоторых университетов, при внешней сдержанности не мог не выплеснуться в публичное пространство взаимные претензии и обиды.

Резиденты ПВТ ссылались на низкий теоретический уровень подготовки выпускников как причину отказов в трудоустройстве. Со своей стороны министр и ректоры упрекали работодателей в том, что они не могут оценить фундаментальность образовательных программ и требуют от выпускников узкой специализации. В ответ на претензии к качеству подготовки специалистов министр рассказывал о количестве белорусских вузов, в которых подготовку проходят по трём десяткам IT-специальностей 24 тыс. человек. В отсутствие же «свежей крови» в рядах преподавателей, давно отставших от запросов рынка труда, руководители высшей школы склонны винить сам IT-сектор, переманивающий молодые кадры.

У такого диалога нет перспектив, и как следствие, нет надежд на реальное реформирование высшего образования. Тем более что, по словам президента А. Лукашенко, «реформами мы никогда не занимались и заниматься в образовании не будем. Мы должны совершенствовать то, что имеем сегодня, и то, что получили вчера»⁸.

⁸ «Доклад о перспективах развития национальной системы образования.» *Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь*, 01 Feb. 2019 года, http://president.gov.by/ru/news_ru/view/doklad-o-perspektivax-razvitija-natsionalnoj-sistemy-obrazovanija-20404/.

Попытки подтолкнуть систему к переменам регулярно заканчиваются безрезультатно. Точно так же в 2009–2010 годах резиденты ПВТ пытались найти взаимопонимание с государством по вопросу совершенствования подготовки IT-специалистов в системе высшего образования. Проводились круглые столы, объявлялось о создании программы сотрудничества бизнес-сообщества и государственных структур по подготовке кадров в интересах компаний IT-индустрии.

Для комплексной проработки вопросов подготовки специалистов в области информационных технологий поручением Совета министров Республики Беларусь от 31 марта 2010 года была создана постоянно действующая Межведомственная рабочая группа (МРГ) во главе с первым заместителем министра образования. Однако положительных изменений добиться не удалось.

В последующие годы не раз предпринимались похожие попытки. Вот и на этот раз интересы работодателей и чиновников системы образования разошлись. IT-сектор не стал триггером перемен в высшей школе.

Единственное, в чём ректоры и работодатели сошлись, так это в том, что существующее законодательство не способствует модернизации образования. В то время как вузы настроились и дальше покорно ждать новой редакции Кодекса об образовании, IT-сектор попытался получить хотя бы частичный правовой иммунитет для реализации локального проекта корпоративного университета.

Четырнадцатого октября Александр Лукашенко провёл совещание, после которого тогдашний вице-премьер Александр Турчин заявил, что в Беларуси к новому учебному году создадут IT-вуз.⁹ Правовой статус учебного заведения

⁹ «В Беларуси приняли решение о создании IT-вуза.» БелТА, 14 Oct. 2019, <https://www.belta.by/society/view/v-belarusi-prinjali-reshenie-o-sozdanii-it-vuza-365641-2019/>.

ещё предстоит установить, но уже сейчас понятно, что учредителям будет не просто согласовать интересы. Помимо IT-компаний фондаторами должны стать два госуниверситета – БГУ и БГУИР. Руководство этих вузов не скрывает своего негативного отношения к созданию нового университета, полагая, что с задачей подготовки кадров для цифровой индустрии их собственные учебные заведения справятся лучше, чем корпоративный вуз.

История попыток создать передовой университет в Беларуси даёт основания сомневаться в реалистичности такого проекта. Можно напомнить о планах открытия международного университета «уровня Кембриджа или Гарварда» в 2010 году. Тогда также распоряжением премьер-министра создавалась рабочая группа, которая должна была приступить к разработке проекта. Но благодаря саботажу Минобразования проект бесследно угас. У будущего IT-университета достаточно противников в системе формального образования, а поддержка президента – далеко не гарантия успеха. Вспомнить хотя бы недавнюю историю создания университета с белорусским языком обучения.

Заключение

Никогда прежде так отчётливо и комплексно не обозначалась деформация государственной образовательной политики, как в 2019 году. Демонстративное пренебрежение доступностью качественного образования стало особенно очевидным после публикации результатов PISA.

Социальные обязательства государства больше не фигурируют в программных документах министерства образования, несмотря на то что во главе ведомства уже три года находится лидер лояльных нынешнему президенту коммунистов. С другой стороны, популистская риторика

высшего политического руководства, по закону несущего ответственность за содержание государственной образовательной политики, странным образом никак не влияет на антисоциальную стратегию Минобразования.

Руководители министерства, ректоры и другие отраслевые чиновники оправдываются отсутствием прогресса в реформе законодательства, незаинтересованностью работодателей участвовать в финансировании образования и пр. Но при этом они с подозрением реагируют на любые альтернативные стратегии повышения качества как общей, так и профессиональной подготовки.

Сможет ли Всемирный банк в обмен на четвертьмиллиардный кредит подтолкнуть реформы образования в Беларуси, остаётся неясным. До сих пор системе образования удавалось избегать кардинальных перемен, минимизируя обязательства и затягивая их выполнение. Возможно, очередной этап модернизации государственной системы образования окажется бесплодным. После краха попыток IT-сектора её улучшить, остаётся надеяться на международных стейкхолдеров и усилия бизнеса по развитию неформальной альтернативы профессиональной школе.

НАУКА И ИННОВАЦИИ: МОДЕРНИЗАЦИЯ ВМЕСТО ИННОВАЦИИ?

Андрей Лаврухин

Резюме

Относительное улучшение позиций Беларуси в Глобальном инновационном индексе 2019 даёт основание для сдержанного оптимизма. Вместе с тем проблема недофинансирования науки и инноваций сохраняется. Усугубляется самоизоляция белорусского научного сообщества от мирового потока научных публикаций, сохраняется «невидимость» публикаций белорусских учёных по экономическим, социальным и гуманитарным наукам. Попытки замаскировать шокирующую реальность научного и инновационного развития Беларуси сомнительными и нерелевантными валовыми показателями социально-экономической модернизации лишь ухудшают ситуацию. В условиях исчерпанности мобилизационной модели, манипуляции со статистическими данными становятся доминирующей стратегией создания видимости инновационного развития страны.

Тенденции:

- незначительное увеличение финансирования научных исследований и разработок на фоне катастрофического недофинансирования науки из средств госбюджета;
- маргинализация белорусских учёных в глобальных базах данных по ряду научных направлений;
- усугубление самоизоляции белорусского научного сообщества от мирового потока научных публикаций;
- улучшение имиджа страны на мировом рынке науки и инноваций благодаря повышению рейтинговых позиций в Глобальном инновационном индексе 2019;
- манипуляции со статистическими данными как основной инструмент создания видимости инновационного развития страны.

Государственное финансирование науки: в 4 раза ниже угрожающе низкого уровня

Согласно официальным данным, по состоянию на начало 2019 года расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки в отношении к ВВП выросли на 0.3% в сравнении с началом 2018 года и достигли значения 0.61%. Это закрепило позитивные изменения в негативном тренде последних лет, но всё ещё далеко от стандартов развитых стран мира (2% и выше) и ниже внутристрановых показателей прошлых лет.¹

На этом фоне гораздо более высокими темпами продолжается сокращение доли государственных расходов, которые, как и прежде, не компенсируются за счёт финансирования из других источников (собственных средств, средств внебюджетных фондов, иностранных инвесторов, других организаций и пр.). Более того, по словам председателя Госкомитета по науке и технологиям А. Шумилина, в 2019 году в сравнении с 2018 годом «обеспечено снижение доли бюджетного финансирования в программах на 0.8 процентного пункта»².

С учётом того что, по состоянию на начало 2019 года, доля расходов госсектора на НИОКР составляла 0.19% от ВВП, это «обеспечение снижения» ставит пугающий антирекорд в истории государственного финансирования науки Беларуси. Для сравнения: согласно данным Европейского инновационного табло 2019, доля государственных расходов

¹ «Беларусь – Расходы на НИОКР, в % к ВВП.» *Кноема*, <https://knoema.ru/atlas/Беларусь/topics/Исследования-и-разработки/Затраты-на-НИОКР/Расходы-на-НИОКР-в-percent-к-ВВП>.

² «В ГКНТ подвели итоги работы в 2019 году и рассмотрели задачи на 2020 год.» *Государственный комитет по науке и технологиям*, 19 Feb. 2020, http://www.gknt.gov.by/news/2020/v_gknt_podveli_itogi_raboty_v_2019_godu_i_rassmotreli_zadachi_na_2020_god/.

на исследования и разработки в 0.68% (к ВВП) по итогам 2018 года вызвала большую тревогу у всех международных экспертов, поскольку это «создаёт угрозу для финансирования фундаментальных исследований и стабильности НИС» в странах Евросоюза.³ В Беларуси этот показатель в 4 раза ниже.

Если принять во внимание структуру внутренних текущих затрат на научные исследования и разработки (по видам работ и областям науки, в % к общему объёму затрат), то в самом бедственном положении находятся гуманитарные науки (1.1%), социально-экономические и общественные (3.7%), медицинские (4.3%) и сельскохозяйственные (4.7%) науки.⁴

Публикационная активность:
изоляция экономистов, ветеринаров
и социогуманитариев

По-прежнему актуальна проблема с публикационной активностью белорусских учёных и присутствием образовательных и научных учреждений в международных базах данных, прежде всего самых крупных и известных – *Scopus* и *Web of Science*.

Из 52 вузов Беларуси свои профили на указанных ресурсах имеют всего 22 и 26 организаций соответственно. Подписка на *Scopus* имеется у семи ведущих университетов

³ “European innovation scoreboard 2019.” European Commission, https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en.

⁴ О научной и инновационной деятельности в Республике Беларусь в 2018 году. Статистический сборник. Минск: Национальный статистический комитет Республики Беларусь, 2019, р. 27.

и двух научных библиотек Беларуси – БГУ, БНТУ, ГрГУ, БГМУ, ГрГМУ, ГомГМУ, ВГМУ, ЦНБ НАН Беларуси и БелСХБ. На *Web of Science* подписаны лишь пять учреждений. При этом две трети публикаций производятся сотрудниками двух учреждений: Белгосуниверситета (35% от общего количества публикаций белорусских учёных в базе данных *Scopus*)⁵ и Национальной академии наук (34% соответственно).

Столь низкая включённость в глобальный обмен научными публикациями свидетельствует о системном и инфраструктурном характере проблемы. В этом плане показательна доля журналов, входящих в список Высшей аттестационной комиссии (ВАК) Беларуси, которые одновременно входят в базу данных *Scopus*, – 2%, или 6 журналов из 306. В России, например, аналогичный показатель составил 24% (551 журнал), в Украине – 4% (73 журнала).⁶ Цифры скромные, требующие принятия мер.

Вопиющая ситуация сложилась с публикациями по экономическим наукам: из 54 экономических журналов ВАК ни один не входит в *Scopus* (и тем более в *Web of Science*). В регионе доля Беларуси по публикациям в сфере экономики снизилась с 0.4% в 2001 году до 0.2% в 2016 году. Для сравнения: доля Литвы выросла с 0.8% в 1996 году до 4.0% в 2016 году. Согласно данным портала *SJR Portal*, в 1996–2016 годах белорусские учёные-экономисты опубликовали в журналах *Scopus* 44 научные статьи, или 5 статей в год на 1 миллион жителей. Это худший показатель в регионе, лучший – у Литвы:

⁵ «Учёные БГУ лидируют в Беларуси по количеству размещённых статей в базе данных *Scopus* и являются наиболее цитируемыми в нашей стране.» Белорусский государственный университет, 10 June 1999, <https://bsu.by/news/1017873-d/>.

⁶ «Дискуссионная площадка на ММКВЯ-2019: современное состояние научной периодики Беларуси.» 12 Feb. 2019, <http://delsar.by/discussion-area-on-mibf-2019-current-state-of-the-scientific-periodicals-of-belarus/>.

1347 статей, или 476 статей в год на 1 миллион жителей, что почти в 100 раз больше, чем в Беларуси.⁷

По состоянию на конец 2018 – начало 2019 года, страновой индекс Хирша по публикациям учёных-экономистов Беларуси составил 9 баллов: это 21-е место из 24-х стран Восточной Европы (для сравнения: Российская Федерация – 1-е место, Украина – 4-е, Литва – 9-е, Грузия – 18-е, Азербайджан – 20-е место) и 113-е место из 218 стран в мире.

Из всех научных сфер, представленных на ресурсе *SJR Portal*, хуже ситуация с публикациями белорусских учёных только по «ветеринарии», где индекс Хирша равен 15 баллам (19-е место в регионе и 134-е в мире). Замыкают ряд невидимых миру белорусских учёных представители «социальных наук» с индексом Хирша 20 баллов (20-е место в регионе и 110-е в мире), «искусств и гуманитарных наук» с индексом 20 (20-е место в регионе, 98-е в мире), «психологии» с индексом 14 (17-е и 94-е места соотв.) и «агрономических и биологических наук» с индексом 51 (15-е и 99-е места соотв.).

Лидирующие позиции, как и прежде, у представителей направления «физика и астрономия» с индексом Хирша 130 баллов (9-е и 47-е места соответственно). По остальным направлениям наук Беларусь выглядит «среднячком»: «химия» – 92 балла (12-е и 54-е места), «математика» – 57 (12-е и 58-е), «компьютерные науки» – 43 (14-е и 63-е), «биохимия, генетика и молекулярная биология» – 87 (14-е и 66-е), «нейронауки» – 21 (16-е и 83-е), «фармакология, токсикология и фармацевтика» – 39 (14-е и 84-е), «медицина» – 100 баллов (16-е и 92-е места соотв.).⁸

⁷ «Белорусская наука сдаёт позиции в мире.» *Ekonomika.by*, <https://thinktanks.by/publication/2017/08/18/belorussskaya-nauka-sdaet-pozitsii-v-mire.html>.

⁸ “SCImago Institutions Rankings.” *SJR*, <https://www.scimagojr.com/country-rank.php?area=3400>.

Инновационное развитие Беларуси в контексте индикаторов ГИИ-2019 и ЕИТ-2019

В Глобальном инновационном индексе 2019 (ГИИ 2019) Беларусь существенно улучшила свою позицию, поднявшись с 88-го места в 2017 году на 72-е место в 2019 году. Это лучший показатель за последние четыре года, хотя он и ниже рекордного 53-го места в 2015 году за всю историю рейтингования Беларуси в ГИИ (с 2012 года; см. табл. 1).

Таблица 1. Данные Глобального инновационного индекса

| | 2019 | 2018 | 2017 | 2015 | 2012 |
|---|-----------|------------|------------|-----------|-----------|
| Глобальный инновационный индекс | | | | | |
| Значение индекса* | 32.07 | 29.35 | 30.00 | 38.50 | 32.90 |
| Место в мире | 72 | 86 | 88 | 53 | 78 |
| Индикаторы входа (Input rank) | 50 | 60 | 63 | 55 | 80 |
| <i>Институты (Institutions)</i> | | | | | |
| Значение индекса | 57.7 | 55.5 | 54.1 | 53.2 | 41.5 |
| Место в мире | 83 | 81 | 81 | 94 | 109 |
| <i>Человеческий капитал и исследования (Human capital & research)</i> | | | | | |
| Значение индекса | 41.6 | 41.9 | 41.9 | 43.0 | 42.7 |
| Место в мире | 39 | 34 | 36 | 32 | 45 |
| <i>Инфраструктура (Infrastructure)</i> | | | | | |
| Значение индекса | 48.2 | 42.2 | 46.1 | 42.0 | 34.5 |
| Место в мире | 60 | 73 | 67 | 60 | 66 |
| <i>Устойчивость рынка (Market sophistication)</i> | | | | | |
| Значение индекса | 50.0 | 42.5 | 41.9 | 56.1 | 36.9 |
| Место в мире | 56 | 91 | 90 | 32 | 75 |
| <i>Устойчивость бизнеса (Business sophistication)</i> | | | | | |
| Значение индекса | 32.6 | 33.0 | 32.2 | 30.3 | 33.1 |
| Место в мире | 56 | 53 | 65 | 94 | 105 |
| Индикаторы выхода (Output rank) | 95 | 110 | 109 | 58 | 75 |

| Результаты использования знаний и технологий (Knowledge & technology outputs) | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|
| Значение индекса | 25.5 | 21.7 | 21.7 | 37.1 | 34.5 |
| Место в мире | 51 | 65 | 61 | 32 | 44 |
| Творческие результаты (Creative outputs) | | | | | |
| Значение индекса | 10.8 | 9.7 | 11.7 | 26.0 | 21.8 |
| Место в мире | 126 | 122 | 123 | 94 | 117 |

Примечание: *Значение индексов варьируется от 0 (минимальное) до 100 (максимальное).

Источник: *The Global Innovation Index 2012, 2015, 2017, 2018, 2019.*⁹

Впервые за много лет рост в рейтинге произошёл, прежде всего, благодаря существенному улучшению показателей по традиционно слабому для Беларуси параметру «индикаторы выхода» («результаты использования знаний и технологий» и «творческие результаты»), который измеряет эффективность реализации инновационного потенциала страны. Беларусь поднялась по этому параметру со 110-го на 95-е место. Решающую роль в улучшении сыграли данные по индикатору «результаты использования знаний и технологий»: повышение на 14 пунктов в сравнении с 2018 годом (с 65-го на 51-е место). Однако, как видно из таблицы, данные по этому параметру не дотягивают до 2015 (32-е место) и даже 2012 года (44-е место).

Значение индекса Беларуси (32.07) ниже медианного (33.86) по всем странам.¹⁰ Показательно, что по индикатору «творческие результаты» ситуация существенно ухудшилась и фактически достигла «дна»: 126-е место из 130 возможных.

⁹ The Global Innovation Index 2012, 2015, 2017, 2018, 2019, см.: <https://www.globalinnovationindex.org>.

¹⁰ Здесь и далее: “Global Innovation Index 2019.” *World Intellectual Property Organization*, <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4434>.

Более детальный анализ параметров улучшения даёт основание лишь для сдержанного оптимизма: на уровне субиндикаторов положительную статистику обеспечили данные по параметру «влияние знаний» (рост на 48 пунктов) и «диффузия знаний» (рост на 18 пунктов). Львиную долю роста внутри двух вышеозначенных субиндикаторов составили данные по параметру «рост ВВП по ППС на одного работающего» (рост на 60 пунктов) и параметру «сертификация качества ISO 9001, USD млрд ВВП по ППС» (рост на 96 пунктов). По остальным параметрам ситуация в лучшую сторону изменилась несущественно, а по большинству наиболее важных параметров даже ухудшилась.

Эксперты Европейского инновационного табло 2019 (ЕИТ 2019) в качестве позитивного момента отмечают увеличение количества показателей (с 15 в 2018-м до 18 в 2019 году), по которым Беларусь предоставляет данные, что тем не менее ниже принятого в Евросоюзе минимального порога в 20 показателей. Однако данные по имеющимся 18 показателям позволяют экспертам предположить, что Беларусь могла бы войти в высшую лигу той группы стран, которую именуют «скромные новаторы».¹¹

Международные эксперты отмечают, что данные ГИИ и ЕИТ, разумеется, не являются «истинной в последней инстанции»: критике подвергаются как методологические подходы ГИИ и ЕИТ в целом¹², так и положение отдельных стран в рейтинге. Однако, несмотря на недостатки, неизбежно присущие всем рейтинговым подходам, они служат важным механизмом бенчмаркинга, позволяющим выявлять

¹¹ *European innovation scoreboard 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, p. 28.

¹² Edquist C. et al. “On the meaning of innovation performance: Is the synthetic indicator of the Innovation Union Scoreboard flawed?” *Research Evaluation*, 2018, pp. 1-16.

в динамике слабые и сильные стороны национальных инновационных систем и способствовать распространению лучших практик в стране.

Инновационное развитие в контексте выполнения целевых показателей ГПИР 2016–2020

По данным Государственного комитета по науке и технологиям (ГКНТ),¹³ сводные целевые показатели инновационного развития, обозначенные в Государственной программе инновационного развития 2016–2020 (ГПИР), по итогам 2019 года перевыполнены по следующим показателям: «доля экспорта наукоёмкой и высокотехнологичной продукции в общем объёме экспорта» (более 35% при задании 32.5%), «создание высокопроизводительных рабочих мест» (на 826 больше плана), «объём выпуска продукции резидентами технопарков» (BYN 148 млн при плане 58.9 млн), «экспорт услуг в области платы за пользование объектами интеллектуальной собственности» (темп роста к уровню 2018 года должен составить 152%), «количество договоров о передаче прав на объекты промышленной собственности» (на 13% больше, чем в 2018 году), «темп роста зарегистрированных договоров франчайзинга» (более 117% к 2018 году).

Выполнен ввод в эксплуатацию по *одинадцати* проектам ГПИР. В рамках научно-технических программ выполнялись 580 заданий в части НИОКР. Наибольшее количество

¹³ «В ГКНТ подвели итоги работы в 2019 году и рассмотрели задачи на 2020 год.» Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь, 19 Feb. 2019, http://www.gknt.gov.by/news/2020/v_gknt_podveli_itogi_raboty_v_2019_godu_i_rassmotreli_zadachi_na_2020_god/.

заданий – в программах Минздрава (232 задания), Академии наук (145 заданий), Минпрома (83 задания) и Минобразования (42 задания).

В целом отчёт ГКНТ за 2019 год по своему содержанию отражает скорее количественные (валовые) показатели модернизации экономики и социально-экономического развития, чем качественный уровень развития науки и инноваций.

Возрастающая неопределённость достигнутых результатов явилась следствием того, что из ГПИР 2016–2020 «исчез» важнейший интегративный показатель «научоёмкость ВВП», принятый за основу при анализе инновационного развития в странах Евросоюза и мира. Эксперты полагают, что исчезновение связано с катастрофическим несовпадением планов и реальности инновационного развития Беларуси. Предполагалось, что «научоёмкость ВВП» должна достичь минимум 2.5% к 2020 году, а по факту в последние годы этот показатель не поднимался выше 0.5%.¹⁴ В связи с чем вместо интегративного показателя «научоёмкость ВВП» введён новый показатель модернизации экономики – «количество создаваемых (модернизируемых) рабочих мест».

Заключение

В условиях отсутствия интегративного показателя «научоёмкость ВВП», изъятого из ГПИР 2016–2020, объективно оценивать качество и масштаб инновационного развития страны становится всё более затруднительно. Новый показатель

¹⁴ Богдан, Н. И. «Национальная инновационная система Беларуси в системе европейских индикаторов инноваций.» *Белорусский экономический журнал*, 2019, № 3, pp. 4–17.

модернизации экономики – «количество создаваемых (модернизируемых) рабочих мест» – менее определён, не релевантен международным стандартам и больше отражает валовые показатели модернизационного социально-экономического, чем инновационного развития страны. Данное обстоятельство затрудняет диагностику действительного положения дел в сфере науки.

Недофинансирование науки из средств государственного бюджета Беларуси в 4 раза превышает самые низкие показатели стран Евросоюза. По мере нарастания кризисных диспропорций в экономике страны эта тенденция будет продолжена.

Относительное улучшение позиций Беларуси в международном рейтинге ГИИ-2019 позволяет надеяться на привлечение – хотя вряд ли в значительных масштабах – иностранного капитала в инновационную систему Беларуси.

РЕЛИГИОЗНАЯ СФЕРА: ПЕРИОД НЕОПРАВДАВШИХСЯ НАДЕЖД И ОЖИДАНИЙ

Александр Шрамко

Резюме

В 2019 году на развитие религиозной сферы в Беларуси оказывала влияние напряжённость между поместными церквями мирового православия в связи с признанием некоторыми из них автокефальной Православной церкви Украины (ПЦУ), а также острая политическая ситуация в стране в связи с выборами и переговорами по углублению интеграции с Российской Федерацией. В зависимости от дальнейшего развития этой ситуации можно ожидать либо движения в сторону независимости православной церкви и благоприятного климата для других конфессий, или же, напротив, стимулирования промосковских настроений и доминирования РПЦ, частью которой является БПЦ.

Тенденции:

- значительное ослабление интереса властей к религиозной сфере, в том числе как к фактору политического влияния;
- проблемы с регистрацией новых приходов всех конфессий; частный и неформальный характер межконфессионального сотрудничества;
- сложность в достижении единства вокруг культовых исторических фигур (дискуссии вокруг личности Кастуся Калиновского);
- слабый интерес к перспективам автокефалии православной церкви в Беларуси.

Церкви и государство

Беларусское государство традиционно применяет дифференцированный подход к различным религиозным конфессиям и деноминациям. Такой подход нашёл своё выражение и в преамбуле закона «О свободе совести и религиозных

организациях»¹, где историческая и культурная значимость пяти «традиционных» конфессий и деноминаций распределена по нисходящей от православия к католицизму и далее до Евангелическо-лютеранской церкви, иудаизма и ислама. При этом в стране на данный момент действует 26 религиозных деноминаций, и в той же преамбуле упомянутого закона, как и в Конституции Республики Беларусь, подтверждается «равенство религий перед законом».

На самом деле довольно жёсткое религиозное законодательство Беларуси в правоприменительной практике оказывается снисходительным к Беларускай православной церкви Московского патриархата (БПЦ), но гораздо более требовательным даже к Католической церкви, не говоря уже о протестантских и иных деноминациях. Кроме того, применение закона может значительно варьироваться в каждом отдельном случае в зависимости от текущих предпочтений и тактики властей. О таком субъективном подходе к исполнению законодательства Уполномоченный по делам религий и национальностей Леонид Гуляко прямо заявил как о чём-то само собой разумеющемся на собрании духовенства Минской епархии БПЦ в декабре 2018 года.

Что же касается формальных изменений в законодательстве, то следует отметить замену уголовного наказания за незарегистрированную религиозную деятельность административным взысканием, для чего в Кодекс об административных правонарушениях введена соответствующая поправка (ст. 23.88). Это нововведение вызвало неоднозначную реакцию со стороны представителей правозащитных и религиозных организаций. Как сообщает правозащитный портал «Форум 18»², специальный докладчик ООН по

¹ «Закон Республики Беларусь “О свободе совести и религиозных организациях”.» “За свабоднае веравызнанне”, <https://forb.by/node/78>.

² “Belarus: New possible fines for unapproved worship.” *Olga Glace, Forum 18*, 12 Sept. 2019, http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2507.

вопросу о положении в области прав человека в Беларуси приветствовал отмену уголовного наказания за участие в деятельности незарегистрированных религиозных организаций, но в то же время выразил обеспокоенность, что ответственность за такую деятельность не отменена полностью. Существуют опасения, что административные взыскания благодаря простоте процедур будут применяться более широко, чем уголовное наказание.

Однако в 2019 году эти опасения не оправдались. Давление на религиозные организации оказывалось в других традиционных направлениях: во-первых, немотивированные отказы в регистрации новых приходов и, во-вторых, отклонение ходатайств о получении разрешения на религиозную деятельность для иностранных священнослужителей, что предписано белорусским законодательством.

Проблемы с регистрацией новых приходов наблюдаются даже у ведущей конфессии – Белорусской православной церкви, не говоря уже обо всех прочих. В наибольшей степени трудности в этом плане испытывают протестантские общины, особенно тех деноминаций, рост которых власти пытаются искусственно сдерживать. К таковым относятся Христиане веры евангельской (пятидесятники), число общин которых, по всей видимости, намеренно не указывается в статистических сводках³, поскольку оно превышает даже число приходов Католической церкви – второй по значимости традиционной конфессии в стране⁴. «Форум 18» сообщает, например, что в июле 2019 года Исполнительный комитет Фрунзенского района Минска вновь отклонил очередную,

³ «Информация о конфессиональной ситуации в Республике Беларусь.» Уполномоченный по делам религий и национальностей, <https://belarus21.by/Articles/1439296790>.

⁴ «Христиане веры евангельской.» Церковный бюллетень, февраль 2020, «Церковь Благодать», <https://grace.by/news/byulleten/tserkovnyi-byulleten-fevral-2020/>.

уже девятую, заявку на регистрацию пятидесятнической церкви «Да будет воля Твоя».⁵ Также у общины Свидетелей Иеговы в Борисове Минской области за 20 лет уже *шестнадцать* отказов в регистрации.

Трудности с получением разрешения на религиозную деятельность иностранных священнослужителей в наибольшей мере испытывает Католическая церковь, поскольку она не может удовлетворить свои потребности в духовенстве за счёт отечественных кадров. Так, Уполномоченный по делам религий и национальностей Леонид Гуляко снова отказал в просьбе разрешить витебскому ксёндзу Павлу Кнуреку вернуться к служению на приходе, которому он отдал 15 лет.⁶

Иногда ввиду протестов верующих власти всё же уступают. Так, в Солигорске Минской области после первоначального отказа на полгода продлено разрешение на служение ксёндзу Собеславу Томалу, который прослужил там 20 лет.⁷

В целом белорусские власти значительно снизили интерес к религиозной сфере. Можно предположить, что на это оказала влияние ситуация с томосом об автокефалии для украинской церкви.⁸ Ожидалось, что претензии Константинополя на каноническую власть над территорией бывшей Киевской митрополии, в которую целиком входили земли нынешней Беларуси, вызовет усиление интереса

⁵ “Belarus: New possible fines for unapproved worship.” *Olga Glace, Forum 18*, 12 Sept. 2019, http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2507.

⁶ “Belarus: Officials bar priest’s return, church’s registration.” *Olga Glace, Forum 18*, 11 Mar. 2019, http://www.forum18.org/archive.php?article_id=2461.

⁷ Там же.

⁸ Подробнее см. «Филарет отказался признать томос об автокефалии “новой церкви” Украины.» РИА Новости, 11 June 2019, <https://ria.ru/20190611/1555481405.html>.

беларусского государства к большей, а то и полной самостоятельности БПЦ.

Не секрет, что активные действия со стороны бывшего президента Украины Петра Порошенко в направлении обретения церковной автокефалии имели вполне определённые политические и предвыборные мотивы. Но как показали дальнейшие события, церковный фактор не оправдал ожиданий. По всей видимости, оценивая этот негативный для политической конъюнктуры опыт в более религиозной Украине, белорусские власти довольно скептически расценили свои политические перспективы на церковном фронте.

Следует обратить внимание на такую знаковую деталь. В предыдущие годы на всех ежегодных Минских епархиальных собраниях БПЦ неизменно присутствовали лично Уполномоченный по делам религий и национальностей Леонид Гуляко и высшие городские чиновники соответствующего профиля. Но последнее собрание 12 декабря 2019 года посетил лишь один рядовой сотрудник аппарата Уполномоченного.⁹

Ещё большее и нескрываемое охлаждение со стороны властей демонстрируется по отношению к Католической церкви. В прошлом десятилетии, в годы международной изоляции белорусского истеблишмента, наблюдался некоторый всплеск заинтересованности в отношениях с Католической церковью. Тогда государство активно поддержало идею визита в Беларусь Папы Римского и заключения конкордата – высшего церковно-государственного соглашения на международном уровне. Однако, как можно понять

⁹ «Патриарший Экзарх всея Беларуси возглавил общее собрание Минской епархии.» *Официальный портал Белорусской православной церкви*, 12 Dec. 2019, <http://www.church.by/news/patriarshij-ekzarh-vseja-belarusi-vozglavil-obshee-sobranie-minskoj-eparhii>.

из слов митрополита Тадеуша Кондрусевича на последней предрождественской встрече с журналистами, надежд в продвижении по этим двум направлениям мало. Власти уходят от разговоров на подобные темы, а то и прямо заявляют, что сейчас «нет на это политической воли»¹⁰.

На уровне местных католических общин дело обстоит ещё хуже. Верующие не только не могут дождаться какого-либо содействия государства в возрождении святынь, имеющих общую культурно-историческую значимость для страны, но зачастую сталкиваются с глухим сопротивлением, вплоть до попыток обложить приходы дополнительной данью или даже конфисковать в пользу государства некогда переданные церкви здания, как в случае с кафедральным собором в Могилёве.

Обострение отношений между государством и церковью достигло кульминации в связи со сносом крестов в Куропатах. Митрополит Тадеуш Кондрусевич выступил со специальным обращением, в котором призвал власти решать проблемы не кощунственным насилием, а в конструктивном диалоге с общественностью и религиозными организациями.¹¹ Высшее руководство БПЦ по этому поводу промолчало, но некоторые известные священники, в том числе занятые в церковном управлении, поддержали протесты против святотатственных, по их мнению, действий властей.

¹⁰ Шпрамко, Александр. «Осторожный пессимизм: итоги католического года.» *Reformation*, Jan. 2020, <https://reform.by/ostorozhnyj-pessimizm-itogi-katolicheskogo-goda>.

¹¹ “Не зносьце крыжоў! Зварот арцыбіскупа Тадэвуша Кандрусевіча ў сувязі з новым зносам крыжоў у Куропатах.” *Catholic.by*, 13 Apr. 2019, <https://catholic.by/3/news/belarus/9673-ne-znostse-kryzho-zvarot-artsybiskupa-tadevusha-kandrusevicha-suvyazi-z-novym-znosam-kryzho-u-kurapatakh>.

Межконфессиональные отношения

В отношениях между конфессиями без перемен: кроме ежегодной Недели единства христиан¹² – практически никакого официального сотрудничества. Хотя некоторые действия всё же оказывались солидарными стихийно. Но и в этих случаях соучастие было неравновесным. В 2019 году можно выделить два таких момента: упомянутые выше протесты в связи со сносом крестов в Куропатах и сбор подписей против ЛГБТ-пропаганды¹³. В обоих случаях в Католической церкви инициатива исходила от епископата, тогда как у православных это были сугубо частные инициативы. По поводу сбора подписей руководитель информационного отдела БПЦ протоиерей Сергей Лепин так прямо и заявил: идея собирать подписи – частная инициатива Свято-Елисаветинского монастыря, а не официальная позиция руководства Белорусской православной церкви.¹⁴

Показательной иллюстрацией межконфессионального размежевания белорусского народа явились дискуссии вокруг личности Винцента Константина Калиновского, перезахоронение останков которого вместе с останками других участников восстания 1863–64 годов прошло в Вильнюсе в ноябре 2019 года. Одним из самых заметных для публики стал спор между протоиереем Сергеем Лепиным

¹² “Супольнае набажэнства з удзелам прадстаўнікоў розных веравызнанняў прайшло ў Мінску.” *Catholic.by*, 26 Jan. 2019, <https://catholic.by/3/news/belarus/9312-supolnae-nabazhenstva-z-udzelam-pradsta-nikoro-znykh-veravyznannya-prajshlo-minsku>.

¹³ “Хрысціяне сабралі 55 тысяч подпісаў супраць ЛГБТ-прапаганды.” *Радыё Рацыя*, <https://www.racyja.com/hramadstva/khrystsiyane-sabrali-55-ty-syach-podpisau-sup/>.

¹⁴ «“Терпимость – тоже пропаганда”. В церковных лавках собирают подписи против демонстрации гомосексуализма.» *Tut.by*, 26 Nov. 2019, <https://news.tut.by/society/662824.html>.

и историком Василием Герасимчиком.¹⁵ Эти дискуссии отразили серьёзность сугубо религиозно-культурной дифференциации общества, а не фактора политической ориентации, поскольку оппоненты с обеих сторон выступают твёрдыми сторонниками государственной независимости Беларуси. Таким образом, размежевание может стать непреодолимым препятствием для того, чтобы некоторые знаковые исторические фигуры, как в данном случае Кастусь Калиновский, играли объединяющую роль для белорусской нации.

Перспективы церковной автокефалии

Дарование Украине томоса об автокефалии вызвало определённое оживление интереса к соответствующим перспективам для Беларуси. Однако развитие дальнейших событий в Украине показало, что переход епископата, клира и мирян из УПЦ Московского патриархата в автокефальную церковь не принял, как ожидалось, лавинообразного характера. При этом в Беларуси по сравнению с Украиной гораздо слабее автокефалистские настроения в церковной среде и практически не заметно альтернативное официальной церкви движение, продвигающее автокефалию.¹⁶

Тем не менее в 2019 году сторонникам автокефалии православной церкви в Беларуси удалось провести беспрецедентную по белорусским масштабам конференцию «Беларусская интеллигенция в поддержку Беларускай

¹⁵ «Объединит ли белорусов Калиновский?» Портал Царква, <https://churchby.info/rus/themes/kalinouski>.

¹⁶ Единственным реально действующим автокефалистским движением в Беларуси является Беларускай автокефальная православная церковь, епископ и большая часть клира которой находятся за рубежом, а в самой Беларуси действуют только два священника и один диакон.

автокефальной православной церкви», которая по организационно-политическим причинам прошла в Чернигове. В конференции приняли участие как священнослужители и миряне незарегистрированной в Беларуси Беларускай автокефальной православной церкви (БАПЦ), так и многие общественно-политические деятели оппозиционного направления. На конференции обсуждались перспективы автокефалии, также было принято заявление с требованием к властям зарегистрировать БАПЦ.¹⁷

Заключение

Дальнейшее развитие событий вокруг автокефалии, как и решение других проблем в сфере церковно-государственных отношений, во многом будут зависеть от вектора, определяющего государственную политику и настроения в обществе: либо уступка суверенитета ради интеграции с Россией, либо отстаивание суверенитета с ориентацией на самостоятельное развитие страны, в том числе и в религиозной сфере.

¹⁷ «Интеллигенция требуют регистрации Беларускай автокефальной православной церкви.» Naviny.by. 19 Aug. 2019, <https://naviny.by/new/20190819/1566190447-intelligenciya-trebuyut-registracii-beloruskoy-avtokefalnoy-pravoslavnoy>.

АХОВА ЗДАРОЎЯ: ЛАТАННЕ СТАРЫХ ПРАБЛЕМ СТАРЫМІ МЕТАДАМІ

Андрэй Вітушка

Рэзюмэ

У 2019 годзе прыярытэтамі развіцця сістэмы аховы здароўя па-ранейшаму было заяўлена павышэнне даступнасці і якасці медычнай дапамогі, гэты працэс цягнуўся павольна. Рыторыка аб супрацьдзеянні хабарніцтву і аб аптымізацыі сістэмы закупаў у ахове здароўя разгортвалася на тле рэзананснай карупцыйнай справы з удзелам кіраўнікоў галіны.

Рэанімаваны правераны спосаб забеспячэння кадрамі аховы здароўя – павелічэнне набору ў медуніверы. Падвышэнне заробкаў заставалася на ўзроўні пажаданняў.

У галіне змяніўся міністр, але змена персаналіяў на менш адыезныя і больш кваліфікаваныя не з'яўляецца адзінай перадумовай трансфармацыі у сістэме. Міністэрства аховы здароўя чарговы раз увайшло ў лік самых закрытых для грамадства ведамстваў, нешматлікія спробы новага кіраўніцтва галіны больш актыўна камунікаваць з насельніцтвам хутка былі згорнутыя.

Тэндэнцыі:

- заяўлена пра стварэнне міжраённых цэнтраў высокатэхналагічнай дапамогі для набліжэння яе да насельніцтва;
- працягвалася ранейшая праца па пераводзе ўчастковых тэрапеўтаў паліклінік на работу па прыncyпе лекараў агульнай практыкі;
- нягледзячы на новы склад кіраўніцтва міністэрства, працягваецца падлатванне старых праблем галіны старымі ж метадамі.

Дэмаграфічныя паказчыкі

Як і ў 2018-м, у мінулым годзе нараджальнасць працягвала зніжацца – з 9.9 да 9.3 на 1000 насельніцтва.¹ Уплыў на сітуацыю з боку аховы здароўя рэалізоўваўся праз правядзенне абавязковага перадабортнага кансультавання (мэта якога – прадухіліць перарыванне цяжарнасці), а таксама працу па падрыхтоўцы прапаноў па выдзяленні дзяржаўнай падтрымкі на правядзенне працэдуры экстракарпаральнага апладнення, якое, па словах былога міністра аховы здароўя Валерыя Малашкі, можа “даць” тысячу дадатковых нараджэнняў дзяцей за год. У выніку рашэнне пра бюджэтнае фінансаванне было прынята ў 2020 годзе.²

Каэфіцыент агульнай смяротнасці нязначна вырас – з 12.7 да 12.8 памерлых на 1000 насельніцтва (рост на 0.1 штогод працягваецца з 2017 года). Па-ранейшаму захоўваецца непараўнальная розніца паміж смяротнасцю і нараджальнасцю ў сталіцы (8.9 супраць 7.9 на 1000 насельніцтва) і рэгіёнах (лідары – Віцебшчына з лічбамі 15.1 супраць 9.3 і Магілёўшчына – 14.0 супраць 9.4 на 1000 насельніцтва). Найменшая розніца паміж нараджальнасцю і смяротнасцю сярод рэгіёнаў Беларусі на Берасцейшчыне – 13.1 супраць 10.9 на 1000 насельніцтва. Страты насельніцтва працягваюць павялічвацца – 32.9 тысячы супраць 26 тысяч у 2018 годзе.³

¹ «Естественное движение населения.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*, <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/naselenie-i-migratsiya/estestvennoe-dvizhenie-naseleniya/>.

² «Бесплатное ЭКО. Только для молодых и замужних.» *Naviny.by*, 19 May 2020, <https://naviny.by/article/20200519/1589894633-besplatnoe-eko-tolko-dlya-molodyh-i-zamuzhnih>.

³ «Население.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*, <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/naselenie-i-migratsiya/naselenie/>.

У мінулым годзе смяротнасць немаўлят абнавіла гістарычны мінімум – 2.4 на 1000 народжаных жывымі (зніжэнне з 2.5 у 2018 годзе). Гэта па-ранейшаму істотна менш, чым у цэлым па Еўрасаюзе (3.5 на 1000 жыванароджаных у 2018 годзе), і параўнальна з паказчыкамі скандынаўскіх краін – агульнапрызнаных лідараў у ахове здароўя маці і дзіцяці.⁴

Таксама мацярынская смяротнасць знаходзілася на мінімальным узроўні – 1.1 на 100 000 насельніцтва. За ўвесь год быў зарэгістраваны толькі адзін выпадак смерці жанчыны па прычынах, звязаных з родамі. Безумоўна, гэта найлепшы паказчык у Еўропе, які сведчыць пра якасць медычнай дапамогі цяжарным жанчынам у Беларусі. Парадаксальным чынам гэта не адбываецца на ўзроўні задаволенасці беларусак умовамі для нараджэння дзяцей у шпітальных краінах. Па інфармацыі грамадскай ініцыятывы “Радзіны”, выпадкі ігнаравання правоў будучых маці з боку медперсаналу – хутчэй не выключэнне, а правіла.⁵ Варта зазначыць, што мінімізацыя шанцаў смерці для цяжарных жанчын – дасягненне не толькі беларускай медыцыны. У Латвіі, напрыклад, за 2018 год зарэгістраваны толькі два выпадкі смяротнасці цяжарных, звязанай з акушэрскімі прычынамі.

Неінфекцыйныя захворванні (хваробы сэрца і судзінаў, рак, дыябет і хранічныя хваробы органаў дыхання) па-ранейшаму з’яўляюцца прычынай 89% усіх смерцяў у Беларусі, што перавышае глабальны паказчык смяротнасці ад гэтых прычын (71%). Верагоднасць заўчаснай смерці (ва ўзросце

⁴ «В 2019 году был самый низкий показатель младенческой смертности в истории Беларуси.» Tut.by, 25 Feb. 2020, <https://news.tut.by/society/673928.html>.

⁵ «Акушерка рассмеялась мне в лицо, когда я показала ей план родов.» Naviny.by, 2 Dec. 2019, <https://naviny.by/article/20191209/1575906969-akusherka-rassmeyalas-mne-v-lico-kogda-ya-pokazala-ey-plan-rodov>.

да 70 гадоў) ад гэтых паталогій для грамадзяніна Беларусі складае 28.6%.⁶

Дадзеных па чаканай працягласці жыцця насельніцтва Беларусі ў 2019 годзе на момант напісання агляду яшчэ не было. У 2017 годзе яна складала 74.4 года, у 2018 годзе – 74.5 года, план у бюджэце краіны быў пазначаны як 75 гадоў⁷, а ў Праграме сацыяльна-эканамічнага развіцця значыцца 75.3 года да канца 2021 года. Між тым новы міністр аховы здароўя Уладзімір Каранік заявіў, што ў планах павелічэнне працягласці жыцця ў Беларусі да 80 гадоў (як у Нямеччыне ў 2016 годзе), але не канкрэтызаваў, у які тэрмін гэта адбудзецца.

Высокія тэхналогіі бліжэй да людзей,
і якасць пад кантролем

Стварэнне міжраённых цэнтраў высокатэхналагічнай дапамогі – гэта прагрэсіўны крок, накіраваны ў першую чаргу на практычную рэалізацыю сучаснага прынцыпу “залатой гадзіны”. Гэта калі за 60 хвілін пасля экстраннай сітуацыі (незалежна ад таго, што гэта – траўма ці інфаркт з інсультам) пацыент дастаўляецца да лячэбнай установы, і яму забяспечваецца дапамога на сучасным узроўні і ў поўным аб’ёме.

Плануецца ствараць такія цэнтры на базе наяўных шпіталяў і аказваць там дапамогу бліжэйшаму насельніцтву, нават

⁶ «Профилактика неинфекционных заболеваний и борьба с ними в Беларуси: Аргументы в пользу инвестирования (2018 год).» *Всемирная организация здравоохранения*, <http://www.euro.who.int/ru/countries/belarus/publications/prevention-and-control-of-ncds-in-belarus-the-case-for-investment-2018>.

⁷ «Бюджет Республики Беларусь для граждан на 2019 год.» *Министерство финансов Республики Беларусь*, <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/budjet/budjet2019.pdf>.

калі пацыент пражывае на тэрыторыі суседняга раёна. Для гэтага распрацаваныя “дарожныя карты” дапамогі сельскаму насельніцтву па тым, дзе які від паталогіі будзе лячыцца. На 2020 год заяўлена пра правядзенне акрэдытацыі лячэбных устаноў на прадмет іх магчымасцяў для забеспячэння таго ці іншага віду дапамогі на належным узроўні.⁸ Таксама плануецца перааснашчэнне стацыянараў адпаведна новым задачам.

Інфарматызацыя аховы здароўя

Пра стан інфарматызацыі галіны, якая, па словах віцэ-прэм’ера Ігара Петрышэнкі, заклікана павышаць узровень і якасць медычнага абслугоўвання, сведчыць сітуацыя з самым простым яе кампанентам – сістэмай “Электронны рэцэпт”, якой у мінулым годзе скарысталіся больш за 10 млн пацыентаў. Улічваючы тое, што сістэма існуе ўжо некалькі гадоў і на кожнага грамадзяніна Беларусі ў год прыпадае каля 13 візітаў у паліклініку, – гэта даволі сціплы паказчык.

Тое ж самае датычыць і тэлеmedычных кансультацый: да гэтай сістэмы падключана 255 арганізацый аховы здароўя, і за мінулы год праведзена каля 30 тыс. кансультацый⁹ – у сярэднім каля 10 на лячэбную ўстанову на месяц, што таксама красамоўна ілюструе запатрабаванасць гэтага метаду прафесійнай камунікацыі паміж лекарамі ў Беларусі. Прычын падобнай сітуацыі некалькі: гэта і тэхнічная недасканаласць самой сістэмы, і неадрэгуляванасць прававога

⁸ «Минздрав подвёл итоги работы за год.» *Беларусь сегодня*, 26 Feb. 2020, <https://www.sb.by/articles/o-chem-preduprezhdaet-minzdrav.html>.

⁹ «Более 10 млн электронных рецептов выписано в Беларуси в 2019 году.» *БелТА*, 25 Feb. 2020, <https://www.belta.by/society/view/boleee-10-mln-elektronnyh-retseptov-vypisano-v-belarusi-v-2019-godu-380911-2020/>.

статусу гэтых кансультацый, але самае галоўнае – лекары не маюць у іх патрэбы.

Што ж датычыць такога важнага кампанента сістэмы электроннай аховы здароўя, як Цэнтральная праграманая платформа, дзе будзе захоўвацца і абменьвацца медычная інфармацыя пра грамадзян Беларусі, то ў першым паўгоддзі 2019 года планавалася знайсці распрацоўшчыка для яе. Пра вынікі рэалізацыі гэтых памкненняў пакуль не паведамлялася.

Першаснае звязно медычнай дапамогі

Працэс удасканалення першаснага звязно аховы здароўя шляхам пераводу ўчастковых тэрапеўтаў на работу па прыцыпе доктара агульнай практыкі, які працуе на чале каманды “лекар – памочнік лекара – медсястра”, у 2019 годзе выглядаў наступным чынам. На пачатку года колькасць лекараў агульнай практыкі складала 60.8% ад усіх участковых тэрапеўтаў і ўзрасла да 74.0% напрыканцы года.¹⁰ Планавалася, што да канца 2020 года усе тэрапеўты мусяць быць пераведзены на новую форму работы, але малаверагодна, што гэта адбудзецца, улічваючы тэмпы 2019 года і эпідэмію COVID-19.

У мінулым годзе атрымаў працяг праект “Клапатлівая паліклініка”, які прадугледжвае аптымізацыю працы ўстановаў з акцэнтам на дапамогу ў кабінце лекара агульнай практыкі. Пачынанне, якое з’яўляецца клонам аналагічнага праекта ў Расійскай Федэрацыі, стартаваў у 2018 годзе на базе 30-й сталічнай паліклінікі і ў 2019 годзе пашырыўся яшчэ на дзве паліклінікі.

¹⁰ «Доля врачей общей практики в Беларуси увеличилась до 74%.» БелТА, 01 Nov. 2019, https://www.belta.by/society/view/dolja-vrachej-obschej-praktiki-v-belarusi-uvlichilas-do-74-367843-2019/?utm_source=belta&utm_medium=news&utm_campaign=accent.

Найвялікшай праблемай лекараў агульнай практыкі ў Беларусі з'яўляюцца тэрміны іх падрыхтоўкі (год пасля ўніверсітэта) і перападрыхтоўкі з участковых тэрапеўтаў (курсы працягласцю ў некалькі месяцаў). У краінах Еўрасаюза і нават былога СССР падрыхтоўка такіх комплексных спецыялістаў займае некалькі гадоў. Таксама ва ўсім свеце такі лекар называецца “сямейны”, таму што ў яго лечыцца ўся сям'я – ад малых дзяцей да пажылых людзей. У нас лекар агульнай практыкі дзецямі не займаюцца, што яшчэ раз ставіць пытанне пра ступень эфектыўнасці гэтай формы першаснай дапамогі.

Па словах былога міністра Валерыя Малашкі, з 2020 года медычныя ВУН краіны павялічаць набор студэнтаў на педыятрычныя спецыяльнасці.¹¹ Гэта значыць, што ўвядзенне дзіцячага насельніцтва ў сферу адказнасці лекараў агульнай практыкі ў бліжэйшы час не плануецца.

Размовы пра рост аплаты працы, супрацьдзеянне “ўцечцы мазгоў”

З пачатку 2019 года у публічнай прасторы актыўна вяліся размовы пра ўдасканаленне сістэмы аплаты працы медработнікаў, якое прадугледжана ўказам прэзідэнта Лукашэнкі № 27 ад 18 студзеня (датычыўся аплаты працы работнікаў бюджэтных арганізацый). Таксама заяўлялася пра рост заробкаў на 20% у 2020 годзе і павелічэнне іх у два разы да 2025 года.¹² Павышэнне прыбыткаў медыкаў удвая

¹¹ «Медвузы увеличат набор педиатров и средних медработников.» БелТА, 19 Apr. 2019, https://www.belta.by/society/view/medvuzy-uvelichat-nabor-pediatrov-i-srednih-medrabotnikov-344612-2019/?utm_source=belta&utm_medium=news&utm_campaign=accent.

¹² «Повысят ли зарплаты врачам и учителям.» Naviny.by, 27 Aug. 2019, <https://naviny.by/article/20190827/1566932008-prezident-obeshchaet-povysit-zarplatu-vracham-i-uchitelyam-gde-vozmuz>.

і давядзенне заробку лекараў да 150% па эканоміцы разглядаецца кіраўніцтвам галіны як сур'ёзны інструмент супрацьдзеяння ад'езду спецыялістаў за мяжу.

Зрэшты, пытанне ад'езду беларускіх лекараў (агучаныя лічбы – каля 200 спецыялістаў на год) айчынных чыноўнікаў, як выказаўся Аляксандр Лукашэнка, “хвалюе, але не напружвае”. Акрамя росту заробкаў, рашэнне прапануецца традыцыйнае (як і 10, і 20 гадоў таму) – заклік да мясцовых уладаў забяспечваць медыкаў жыллём.

Ад перамены асобы міністра мала што мяняецца

У чэрвені 2019 года адбылася змена міністра аховы здароўя: Валерыя Малашку, які папрацаваў на гэтай пасадзе ўсяго 2.5 года, замяніў Уладзімір Каранік. Прэтэнзіі, якія былі высунутыя з боку прэзідэнта Лукашэнкі да мінулага міністра, не адрозніваліся канкрэтнасцю: “Хороший врач, вроде бы на вторых ролях хорошо себя зарекомендовал. Ну а тут как-то не сориентировался”¹³. Ёсць меркаванне, што Валерый Малашка пацярпеў замест свайго папярэдніка Васіля Жарко, які дзесяць гадоў узначальваў ведамства і, як сцвярджаюць шматлікія беларускія спецыялісты, не мог не ведаць пра тое, што ў міністэрстве многае вырашаецца “не зусім законным спосабам”.

Па словах новага міністра, сучасная медыцына патрабуе новых падыходаў да кіравання. Прыкладамі свежага рашэння можна прызнаць зварот да грамадзян з просьбай

¹³ «Лукашенко потребовал обеспечить порядок в системе здравоохранения.» БелТА, 11 June 2019, <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-potreboval-obespechit-porjadok-v-sisteme-zdravoohraneniya-350637-2019/>.

паведамляць праз старонку ведамства ў Facebook пра розніцу ў коштах на прэпараты ў Беларусі і бліжэйшым за-межжы, а таксама заяву пра магчымае стварэнне сталай анлайн-платформы, дзе грамадзяне маглі б камунікаваць з міністэрствам на тэму даступнасці і якасці медпрэпаратаў у краіне і за мяжой. На момант напісання агляду (праз 10 месяцаў пасля анансаваных планаў) платформа створана не была, але нават дыскусія на Facebook быццам бы дазволіла істотна знізіць кошты на некаторыя лекі і выпрацаваць механізм, здольны забяспечыць стабільнасць асартыменту лекаў у аптэках, нават калі яны не з'яўляюцца беларускімі і не маюць айчынных аналагаў. Як будучь працаваць гэтыя рашэнні, пакажа час.

Астатнія ініцыятывы новага міністра тым ці іншым чынам паўтараюць рашэнні старога і яго папярэднікаў – павышэнне кіравальнасці галіны, улік і кантроль выкарыстання медычнай тэхнікі, павелічэнне адкрытасці і спрашчэнне працэдур закупак у сістэме, а таксама ультратрадыцыйнае патрабаванне ўзмацнення дысцыпліны і выканання норм дэанталогіі і медычнай этыкі (за 2019 год колькасць скаргаў, накіраваных у ведамства, у чарговы раз вырасла на 21%)¹⁴.

Кейс Малашкі – Караніка паказвае, што сама па сабе змена персаналіяў у галоўным крэсле сістэмы аховы здароўя не мяняе сутнасці функцыянавання сістэмы, незалежна ад таго, хто займае гэтую пасаду – былы педыятр з вялікім стажам адміністрацыйнай работы, ці колішні рэаніматалаг, які прайшоў усе прыступкі наменклатурнай лесвіцы, ці хірург са шматгадовай практыкай – “залатыя рукі”, а потым эфектыўны менеджар, галоўны лекар вялікага сталічнага шпітала – нягледзячы на яснасць разумення праблем, якія стаяць перад галіной, і выбітныя асабістыя якасці.

¹⁴ «Минздрав подвёл итоги работы за год.» Беларусь сегодня, 26 Feb. 2020, <https://www.sb.by/articles/o-chem-preduprezhdaet-minzdrav.html>.

Заклучэнне

Шматгадовымі праблемамі беларускай сістэмы аховы здароўя з’яўляюцца яе недафінансаванне, не аптымальная структура, слабасць яе ўцягнутасці ў прафілактыку фактараў рызыкі найважнейшых захворванняў, агульны невысокі ўзровень адукацыі беларускіх медыкаў, нізкая матывацыя іх да работы, адсутнасць якаснай агульнадаступнай медыцыны, закрытасць сістэмы, адсутнасць камунікацыі з грамадствам і ўнутры самой сістэмы.

Як і раней, сістэма аховы здароўя мала што робіць для таго, каб гэтыя праблемы вырашаліся. Паказальнай у гэтым сэнсе з’яўляецца рэакцыя доктара Караніка на мэты, якія вышэйшае кіраўніцтва краіны паставіла перад міністэрствам аховы здароўя – павышэнне працягласці жыцця і паляпшэнне здароўя насельніцтва. Новы міністр – спецыяліст-онкахірург з вялікім стажам – выдатна ведае ўзаемасувязь паміж фактарамі рызыкі (тым жа паленнем) і неінфекцыйнымі захворваннямі (напрыклад, анкалогіяй), якія з’яўляюцца прычынамі смерці каля 90% беларусаў, а таксама тое, што на 40% здароўе чалавека абумоўлена ладам яго жыцця. Але за час працы Уладзіміра Караніка на пасадзе прыкметаў значнай актывізацыі прафілактычнай работы няма.

Заяўлены рост фінансавання галіны на 27% у 2020 годзе¹⁵ будзе “з’едзены” эпідэміяй новай каронавіруснай інфекцыі, якая яскрава абазначыла ўсе плюсы і хібы айчыннай сістэмы аховы здароўя, а павышэнне фінансавання ў 2021 годзе пад вялікім пытаннем праз эканамічныя наступствы COVID-19. Ды і плюс 27% не вырашаюць істотна задачу па набліжэнні

¹⁵ «Бюджет на здравоохранение в Беларуси в 2020 году увеличится на 27%.» БелТА, 29 Aug. 2019, <https://www.belta.by/society/view/bjudzhet-na-zdravooohranenie-v-belarusi-v-2020-godu-uvlichitsjana-27-360147-2019/>.

медыцыны Беларусі хаця б да сярэдняга па Еўрасаюзу стандарту (там на ахову здароўя выдаткоўваецца каля 7.0% ад ВУП супраць 4.2% у нас).

Нешматлікія спробы камунікацыі новага складу міністэрства з насельніцтвам, на жаль, хутка завяршыліся: ініцыятыва Валерыя Малашкі па актывізацыі працы ведамства ў сацыяльных сетках і большай уцягнутасці лекараў у грамадскія дыскусіі працягу не атрымала. Больш за тое, у сувязі з эпідэміяй COVID-19 былі выпадкі ціску на некаторых сацыяльна актыўных спецыялістаў для прадухілення іх выступаў у СМІ па пытаньнях новай інфекцыі. Паводле даследавання Беларускай асацыяцыі журналістаў, міністэрства аховы здароўя па-ранейшаму з’яўляецца адным з самых закрытых для СМІ айчынных ведамстваў.¹⁶

Такім чынам, можна меркаваць, што старыя праблемы галіны будуць вырашацца старымі ж метадамі. Адназначна, і вынікі будуць ранейшымі.

¹⁶ «Самые закрытые ведомства: ОАЦ, МВД, КГБ и ГУВД Мингорисполкома. Результаты опроса журналистов.» Белорусская ассоциация журналистов, 22 Apr. 2019, <https://baj.by/ru/analytics/samye-zakrytye-vedomstva-oac-mvd-kgb-i-guvd-mingorispolkoma-rezultaty-oprosa-0>.

БЕЛКУЛЬТ: ПО ТУ СТОРОНУ НАЦИИ

Максим Жбанков

Резюме

В 2019 году беларусская культура традиционно финансировалась по остаточному принципу (0.67% от суммы годового бюджета¹). Практики компромиссной «мягкой беларусизации» не смогли изменить общий вектор административно-волевой культурной политики. Последнее привело, с одной стороны, к расширению «мягких» тактик креативного партизанинга (работа на себя внутри системы), с другой – к оформлению устойчивого поля вне-державной активности. Новой прагматике чужда политика, мало интересна держава, не принципиален беларусский язык. И сам факт её укрепления – приговор всем национал-проектам предыдущего поколения.

На смену политическому противостоянию нулевых и эстетическим конфликтам 2010-х пришла эпоха психокомфорта – тиражирования нишевых продуктов от проверенных поставщиков. Это обеспечивает стабильность. Но не стимулирует роста. В условиях открытости внешним культурным влияниям и общей размытости собственной системы ценностей сам факт существования «национального» оказывается проблематичным.

Тенденции:

- усиление общей тривиализации культурного поля, выраженной в расширенном производстве плоских поп-продуктов;
- стимулирование колониальной зависимости от более активных соседей и закрепление откровенной вторичности собственных культурных текстов как результат культурной стагнации;
- угасание моды на беларушчыну в отсутствие чёткой культурной политики и, как следствие, превращение декоративной национальной идентичности в аттракцион позапрошлого сезона.

¹ «Закон “О республиканском бюджете на 2019 год”» Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 30 Dec. 2018, http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_301218_160z.pdf.

Неопопс: упрощение строптивых

Центральное культурное событие 2018 года – публичное празднование столетия БНР – предсказуемо оказалось одноразовой победой: год спустя власть сделала всё, чтобы не допустить повторения патриотичной сходки. Тем более на этот раз организаторами выступили не беспартийные культурменеджеры, а традиционная политическая оппозиция.

Прогрессивный формат лёгкого музыкального национал-экстаза ещё на уровне подготовки был отвергнут в пользу стандартного «речёвки плюс концерт», что вызвало нервную реакцию властей всех уровней. Глава государства лично участвовал в выборе локации. Последовательно закрыв центральные минские площадки – от стадиона «Динамо» до прошлогоднего сквера у оперного театра, – городская администрация вытеснила праздник на пятачок возле Киевского сквера. Культурная акция вернулась в матрицу условно разрешённого политического микрошоу, синхронно потеряв доверие системы и вышиваночную массовку.

При отсутствии национальной поп-индустрии, торможении культурной динамики и девальвации политических кодов, наиболее востребованным оказался продукт лёгкого потребления, грамотно упакованные поп-консервы.

Свежая кровь на нашем танцполе: в рублёвые миллионеры, по версии российского *Forbes*, вышел в 2019-м минский хлопчик Тима Белорусских.² Косая чёлка, нервные заплачки, чувства в ключья, страсти в полоску, детский пафос сквозь электронный шелест... Тима хорош своей абсолютной банальностью и деловой хваткой. Это не персона,

² «Миллионер в мокрых кроссах: сколько приносят Тиме Белорусских самые привязчивые поп-хиты 2019-го.» *Forbes*, 04 Apr. 2019, <https://www.forbes.ru/biznes/374299-millioner-v-mokryh-krossah-skolko-prinosyat-time-belorusskih-samye-privyazchivye-pop>.

а проект – но именно так делают сегодня полные стадионы Макс Корж и группа ЛСП. От локальной привязки у нового героя остались лишь минская прописка, броский никнейм и «мягкий белорусский говор».

Другую игру ведут постпанки из трио «Молчат дома». Задумчивый гибрид готичных Joy Division и цоевского «Кино» мало заметен на родине. Зато востребован там, куда Тиму Белорусских не позовут, – в списках топовых еврокритиков, в клубных зонах и на фестивалях Европы. Последний по времени прорыв: звуковой ряд для рекламы Hugo Boss.³ Это новое универсальное ретро, винтажный суперзвук 1980-х, изготовленный с лабораторной точностью. Посттоталитарный декаданс «чёрной дыры Европы», интересный европублике именно тем, что её общее позавчера есть наше неизменное сегодня.

Прошрое ещё можно придумать. Недержавный бизнес отозвался на вильнюсское перезахоронение Кастуся Калиновского дружным выбросом продукции с «боевым» Калиновским, оснащённым саблями и пистолетами – в стиле диснеевского пирата Джека Воробья.⁴ Команданте Кастусь имеет мало общего с исторической правдой. Зато хорошо смотрится на худи.

Независимый режиссёр, сценарист и продюсер Андрей Курейчик сотоварищи инициировал «первый белорусский слэшер» под названием «Упыри». Фильм сорвал все сроки выпуска, с опозданием почти на год попал в прокат – и вызвал недоумение. Попытка создать локальный поп-продукт из студенческого ромкома, блатного шансона, болотной мистики, вампирских сказок и малобюджетных страшилок

³ «Музыка белорусской группы звучит в рекламе Hugo Boss.» ОНТ, 04 Dec. 2019, <https://ont.by/news/muzyka-beloruskoj-gruppy-zvuchit-v-reklame-hugo-boss>.

⁴ Вашкевіч, Андрэй. “Генерал Каліноўскі перамога ўсіх!” АРСНЕ, 04 Feb. 2020, <https://gazeta.arche.by/article/321.html>.

оказалась провальной: мутный сюжет, картонные персонажи, вялые диалоги, скверные спецэффекты и полное отсутствие смысла происходящего. Да, мы ворвались в зону евротрэша – но лишь как косноязычные эпигоны.

Неоарт: транс, мятеж, постановка

Содержательной рамкой года белкульта явились выход второй книги Андруса Горвата *Прэм'ера* и самоубийство 33-летнего художника-нонконформиста Захара Кудина. В обоих случаях речь о попытках выйти за рамки ролевых стандартов, предлагаемых артисту нашим социумом, – модного тусовочного персонажа (Горват) либо аутсайдера в вечном жизненном и финансовом кризисе (Кудин).

Прэм'ера Горвата писалась синхронно с репетициями спектакля по его первой книжке *Радзіва Прудок*, что явилось поводом для текста и закрепило репутацию автора как депрессивно-лирично-мозаичного райтера. Беглые записки о деревенском житье и зове космоса сменились многослойной текстовой в стиле феллиниевского «Восемь с половиной». Мастер сетевого эмо-письма хочет разрушить собственный миф, пробует иную технику, пытается делать «литературу». Но именно здесь окончательно теряет контроль над процессом.

Случай Захара Кудина важен как драма внесистемного артиста в стране нулевого арт-рынка и катастрофичного арт-менеджмента. Эстетика агрогородка с её вечным дожинки-стайлом формирует спрос на беспроблемную «понятность» и агрессивную банальность. Экспериментаторам здесь нет места. Возможно потому, что те отказываются знать коды внимания местного адресата. Вышедший в минский прокат за месяц до трагедии документальный фильм Максима Шведа «Чистое искусство» простодушно срифмовал

абстрактную живопись Кудина с практиками жэсовской за-
краски уличных граффити.⁵ Швед хотел поднять жэсовских
маляров до уровня концептуалистов-беспредметников. Но
по факту просто обнулил труды бесприютного артиста, по-
казав его полную несовместимость с квазисоветской куль-
турной средой.

В упорядоченном поле легитимной отечественной куль-
туры высшей формой мятежа оказывается броский жест,
эффектная арт-провокация. В октябре художник Алексей
Кузьмич на открытии выставки в Центре современного ис-
кусства сбросил плащ и продемонстрировал фронтальную
обнажёнку с закреплённой на причинном месте табличкой
«Министерство культуры». Поводом явилась, по словам
артиста, жёсткая цензура его экспозиции. Протест против
«управляемой культурности» вызвал, с одной стороны, под-
держку и понимание самих участников арт-процесса, с дру-
гой – судебные иски против артиста.⁶

Мягко подправить ситуацию под себя решила молодая
кинорежиссёрка Влада Сенькова, превратив заказанную
ЮНЕСКО игровую короткометражку в полнометражный
фильм «П». Креатив пододвинул заказчика, что не помеша-
ло проблемной школьной ленте оказаться бледной тенью
чернушного российского фильма «Все умрут, а я останусь».
Местный акцент традиционно сведён к набору простых
маркеров: дети втихую учат польский язык и пляшут под
«нарко-суицидально-танцевальный-микс» Бакея.

Самый успешный отечественный фильм года с букетом
фестивальных наград – короткометражка «Франка» Митрия

⁵ «Цензуре могут подвергаться вполне безобидные вещи.» *Meduza*,
26 Sep. 2019, <https://meduza.io/feature/2019/09/26/tsenzure-mogut-podvergatsya-vpolne-bezobidnye-veschi>.

⁶ «Принято окончательное решение по делу художника, протестовавшего
против цензуры с помощью виагры.» *Tut.by*, 18 Dec. 2019, <https://news.tut.by/culture/665627.html>.

Семёнова-Алейникова – другой пример грамотной заказной работы (для беларусьфильмовского альманаха «Война. Остаться человеком»). Чёткая режиссура, отличная операторская работа, точный кастинг, правильная мораль. И странное послевкусие аккуратного сочинения на заданную тему.

Показателен выход в отчётном году книжки *Д'ябал за-прэжаны ў плуг* одного из активистов образца 1990-х публициста Сергея Дубавца. Фантазмагорический пражский трип двух – молодого и заслуженного – функционеров «Радыё Саларыс» (слегка замаскированного «Радыё Свабода») читается как психоделический отчёт о нестыковке поколений. Конечным итогом ночных прогулок и бесконечных разговоров становится констатация исчерпанности и бесполезности геройской позиции олдскульных активистов перед лицом победительного цинизма новых прагматиков. Сюжет исчерпан. А вот бюджет ещё нет.

Используя выражение Игоря Бабкова, можно констатировать: национал-партизан съели национал-менеджеры. А новые партизаны – уже не «наши». Просто банда аутсайдеров без определённых занятий и внятной позиции.

Именно так – как «беларусское конченное кино» – позиционирует себя группа молодых киноавторов с заявкой на беларусскую новую волну. И уточняет: это «когда ничего никому уже не доказать, не к чему стремиться и нечего терять»⁷. Выпущенный весной 2019-го киноальманах «Драма» Никиты Лаврецкого, Юлии Шатун и Алексея Свирского – упражнения даже не в параллельном для инерционного «Беларусьфильма», а в перпендикулярном экранном высказывании. В растрёпанном монотонном потоке визуальных образов легко увидеть основные внешние источники вдохновения: независимое малобюджетное кино фестивального

⁷ «Никита Лаврецкий: “Вы сразу поймёте, это конченный режиссёр”.» Сеанс, 29 Apr. 2019, <https://seance.ru/articles/sashin-ad-interview/>.

разлива и культуру сетевых видеоблогов. Плюс внутреннее: присущее нашему недопечённому социуму отсутствие системной передачи культурного опыта. И как следствие – готовность каждого нового поколения стартовать с нуля. С очередного косноязычия.

И это уже диагноз. Новые авторы – дети бессменной власти и мелкого образования – техничны, но поверхностны. Они читают страну на уровне быта, фактически отрезаны от культурной традиции, образованность подменяют цитатностью, а почерк – амбициями. Живут под перекрёстным огнём соседних культур и слабо понимают смысл эпического «беларусского проекта».

Новые альтернативщики микшируют жажду самовыражения с глобальной конъюнктурой, жёстко обнуляя локальный контекст как шумовой и мало значимый с точки зрения их личных историй. Одна беда: все эти революции уже когда-то случились.

Парад комет: новые старые

Неизменность культурного порядка делает бессмысленными попытки долгосрочных стратегий роста и креативных новаций. Остаются эффекты присутствия. Бюджетный способ поддержать репутацию.

Главный сонграйтер страны Лявон Вольский вернулся в 2019-м с альбомом «Gravitacya». В своей нынешней инкарнации Вольский – не лидер легендарной рок-бригады, не скоморох и не пламенный трибун. Сольный автор, наблюдающий себя посреди бессмысленной среды разной степени информационной захламлённости. Третий дубль альянса Лявона с норвежскими музыкантами – после «Hramadaznaustva» (2014) и «Psychasamatyki» (2016) – выглядит обрезками двух первых. Заявка на концептуальный

альбом про цикл человеческой жизни разрушается невнятным подбором треков, общей депрессивностью и нервными наездами на время, соседей, вождей, зампотехов, погоду, русское техно и систему в целом.

Лучшей книгой года, по версии премии Гедройца, стал роман *Libido* Ильи Сина. Опытный вербальный экспериментатор и перформер Син написал, пожалуй, свой самый читабельный текст. Плотное письмо европейского класса, игра на грани уличного анекдота и жития святых, монтаж узнаваемых бытовых деталей, внезапно складывающийся в фантазмагорию, композиционное чутьё, точное чувство музыки слова и внятное чувство ритма... Городская готика времён триумфальной стабильности. Именно это грамотно и тонко пойманное переживание абсурдности настоящего делает текст Сина важным и своевременным. Но оно же делает *Libido* абсолютно герметичным и самодостаточным – как новый странный взгляд в хорошо знакомую бездну.

Мятежный Сергей Михалок взял паузу в активности своих *Brutto* и записал второй альбом пластик-попса под вывеской *Dresden*. Релиз «Эдельвейс» вторичен дважды: как сентиментальный трибьют 1980-м и вольный пересказ первого *Dresden'a*. Подвела базовая формула проекта: в стартовый набор образца 2018-го – коллекцию выцветших вкладышей высохших жвачек – можно добавить только таких же вкладышей от тех же жвачек.

После почти полугодовой паузы возродился интеллектуальный клуб Светланы Алексиевич. Причём в практически неизменном формате, который не поправило даже совместное выступление Альгерда Бахаревича и Виктора Мартиновича.⁸ Пара популярных авторов очень старалась не перессориться и аккуратно избегала острых поворотов, так

⁸ Жбанков, Максим. «Возвращение клубного Нобеля. Позёры взамен гастролёров.» *Белорусский журнал*, 01 Apr. 2019, <http://journalby.com>.

и не раскрыв (зато проиллюстрировав личным примером) заявленную тему о цене компромиссов.

Беларусский ПЭН-центр – представительство международной правозащитной организации – отметился как площадка главного культурскандала года. Литератор и политик Павел Северинец публично обвинил руководство центра в дискриминации писателей-христиан, пропаганде «культурного марксизма» и – заодно – в формировании «гей-лобби».⁹ При этом Павел решил вернуться в ряды структуры, откуда был исключён за неуплату с 2014 года членских взносов по идейным соображениям. То, что всё это происходило накануне и в процессе отчётно-перевыборного съезда ПЭН-центра, дало основания говорить о попытке рейдерского захвата власти в организации.¹⁰ В результате бурной дискуссии Павел Северинец был восстановлен в рядах ПЭН-центра – но лишь затем, чтобы после массовых протестов членов организации снова быть исключённым из неё Советом ПЭН. На этот раз – за деятельность, несовместимую с базовыми ценностями проекта.

Эпизод с Северинцем фактически расколол ряды независимых белорусских литераторов, вызвал истеричную информационную войну, серию демонстративных демаршей знаковых персонажей и до предела обострил перманентный конфликт традиционно-охранительных и проевропейских группировок.

И наконец, пара закрытий, оставивших заметные пробелы в культурном ландшафте. В июле под Белостоком прошёл

com/news/vozvrashchenie-klubnogo-nobelya-pozery-vzamen-gastrolerov-1276.

⁹ Севярынец, Павел. “Культурны марксізм і яго камісары.” *Naviny.by*, 22 Oct. 2019, <https://naviny.by/article/20191022/1571755546-pavel-sevyarynec-fenamalogiya-belarusi-kulturny-marksizm-i-yago>.

¹⁰ Фядута, Аляксандр. “Вогнетушыцель Алексіевіч.” *BELSAT*, 27 Oct. 2019, <https://belsat.eu/news/vognetushytsel-aleksievich/>.

30-й – и последний – фест музыки молодой Беларуси «Басовішча»¹¹. А в конце года объявила о своей ликвидации минская частная книгарня «Сон Гоголя». В обоих случаях идёт прощание с определённым типом желаемой реальности, с неким полем надежд. В первом случае это сказка про музыку, способную пробудить нацию (пусть даже за её пределами). Во втором – вера в то, что добрые намерения и хороший вкус способны здесь хорошо продаваться.

Заключение

Динамика культурной ситуации 2019-го в целом соответствует обозначенным нами в предыдущих обзорах тенденциям. В белорусском культурном поле серьёзных трансформаций по-прежнему нет. Бюджетники от культуры входят в число самых низкооплачиваемых работников (средний месячный заработок – 650 рублей). Рыночные стратегии реализуются преимущественно за границами страны.

Для передела сфер влияния нет ни идей, ни ресурсов. Соответственно, миссией культуракивиста остаётся простое подтверждение собственной жизнеспособности. То есть выпуск продукта устойчивого спроса и проверенного качества. В лучшем случае – драматичная автопрезентация. Инертность остаётся главным мотивом сезона.

Недавний бум декоративной беларускасці окончательно выдохся и потерял первоначальный задор.¹² После серии

¹¹ “Некалькі словаў пра ‘Басовішча’, якіх ня скажа ніхто.” *Радыё Свабода*, 13 July 2019, <https://www.svaboda.org/a/30051641.html>.

¹² “Мода на беларушчыну прайшла. Пагоня ўжо не выклік. LSTR Adziennie пра тое, як прадаваць адзенне з нацыянальнымі характарам.” *Marketing.by*, 13 Nov. 2019, <https://marketing.by/mnenie/moda-na-belarushchynuprayshla-pagonya-zho-ne-vyklik-lstr-adziennie-pra-adzenne-znatsyuanalnym-khar/>.

БРСМ-овских маршей в вышиванках лёгкий национал-дизайн больше не пугает никого. Зато позволяет слегка раскрасить однообразный стагнационный пейзаж. И бюджетно подкормить свою тутэйшую идентичность на корпоративных ивентах вроде *Symbal.by Fest*.

Открытость внешним культурным интервенциям в условиях размытости собственной системы ценностей оборачивается стилевой зависимостью и общей вторичностью. Наш молодняк растёт для чужих площадок и живёт с оглядкой на соседей.

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ: ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ СДВИГ

Андрей Вардомацкий

Резюме

Беларусская аналитическая мастерская (Варшава) представляет результаты общенациональных репрезентативных социологических опросов. Объём выборки – более 1000 респондентов в каждом опросе. Тематические доминанты исследования – геополитические ориентации и экономическое самоощущение белорусов.

Тенденции:

- резкое снижение сторонников союза с Россией;
- рост сторонников евроинтеграции;
- незначительное изменение оценок экономической ситуации в стране и экономического положения собственной семьи;
- склонность белорусов оценивать своё собственное экономическое положение лучше, чем положение страны.

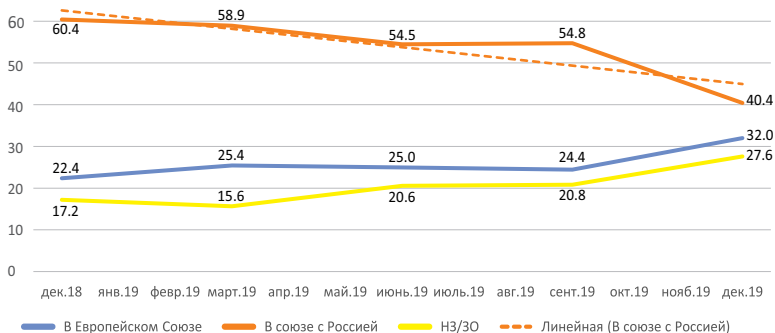
Геополитические ориентации: высокая эластичность

В 2019 году наиболее важные изменения общественного мнения граждан Беларуси произошли в сегменте геополитических ориентаций. В течение года процент сторонников союза с Россией уменьшился с 60.4 до 40.4%, снижение составило 20%. Обвальное падение произошло в период с сентября по декабрь – на 14.7% в течение четырёх месяцев, что является исторически рекордным показателем.

В этот же период отношение к союзу с Европой позитивно сдвинулось от значения 22.4 до 32.0%, приращение составило почти 10.0%. Причём в период обвального падения

пророссийских ориентаций с сентября по декабрь, проевропейский выбор показал рост на 7.6% (Диаграмма 1).

Диаграмма 1. Распределение ответов на вопрос: «В каком союзе было бы лучше жить беларусам – в Европейском Союзе или в союзе с Россией?», %



Происходившее на протяжении 2019 года обострение беларусско-российских отношений, зримое начало которым положило выступление российского премьер-министра Дмитрия Медведева в Бресте¹, бурные дискуссии в СМИ и трения в верхах – всё это сказалось на общем отношении беларусов к потенциальной интеграции с Россией.

Отметим, что линия пророссийских ориентаций граждан Беларуси медленно, но неуклонно опускается вниз с января 2018 года.² Последующие события, включая обсуждение руководством России и Беларуси «дорожных карт интеграции», внесли свои коррективы в этот процесс, но не мгновенно, а с запозданием приблизительно в пять месяцев. Такова закономерность функционирования общественного

¹ «Ультиматум Медведева толкает Беларусь в новую реальность.» UDF.by, 14 Dec. 2018, https://udf.by/news/main_news/184851-ultimatum-medvedeva-tolkaet-belarus-v-novuyu-realnost.html.

² «Соцпросы: высокая эластичность геополитических ориентаций.» *Наше мнение*, 15 Jan, 2019, <https://nmnby.eu/news/analytics/7015.html>.

мнения: чем более закрытым является политический процесс «в верхах», тем более запаздывает общественная реакция. Закрытость в свою очередь продуцирует негативные оценки – явление, которое мы обозначили как «негативизация неизвестного».

Механика снижения пророссийских ориентаций белорусов выглядит следующим образом.

1. Происходит смена тональности «союзной» риторики в СМИ, в меньшей степени в белорусских государственных и в большей – в белорусских негосударственных медиа.

2. Следует постепенная рефлексия обычными гражданами процессов, происходящих в «верхах».

3. Одновременно происходит встречное воздействие российских СМИ – то, что называется *Russian Media Impact*.

Взаимодействие, переплетение и борьба двух обозначенных медиапотоков порождают суммарную кривую геополитических ориентаций белорусских граждан.

Принципиально новое качество геополитических ориентаций заключается в том, что уже менее половины взрослых жителей Беларуси желают союза с Россией. И если бы сегодня проводился референдум по этому вопросу с условием принятия позитивного политического решения при наличии 50% плюс один голос – опция «вступление в союз с Россией» была бы отвергнута.

Экономическое самоощущение нации: дома лучше, чем в стране

Экономическое самоощущение белорусов не продемонстрировало такой интенсивной динамики, как в случае геополитических ориентаций. Диаграммы всех четырёх измеряемых показателей экономического самоощущения выглядят платообразно, не демонстрируя резких *ups* и *downs* (см. Диаграммы 2–5).

Диаграмма 2. Распределение ответов на вопрос: «Как бы вы оценили экономическое положение Беларуси в настоящий момент?», %

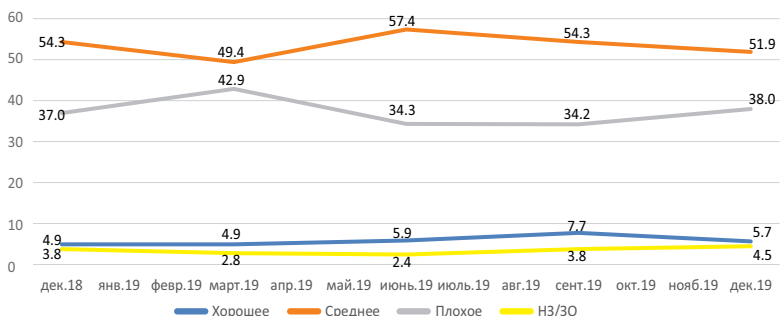
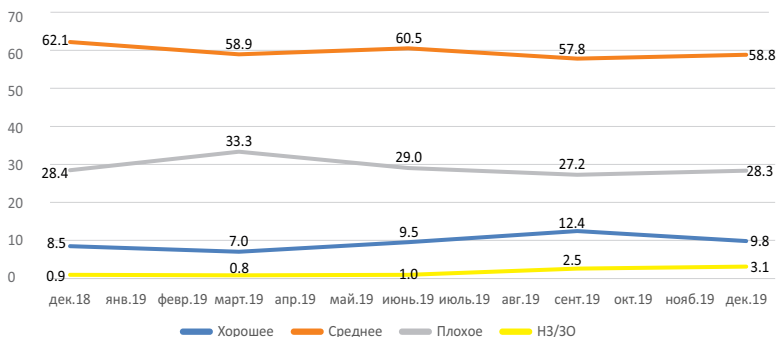


Диаграмма 3. Распределение ответов на вопрос: «Как бы вы оценили экономическое положение вашей семьи в настоящий момент?», %



Наибольшие изменения продемонстрировали оценки экономической ситуации в стране в целом. Так, в декабре 2019 года статическая оценка по отношению к аналогичному периоду прошлого года ухудшилась на 2,4% (см. Диаграмму 2). Динамическая оценка ухудшилась на 2,5% (см. Диаграмму 4). Показатели на микроуровне (уровне семьи) остались практически неизменными (Диаграммы 3 и 5).

Диаграмма 4. Распределение ответов на вопрос: «Как, по вашему мнению, изменилось состояние экономики Беларуси за последний месяц?», %

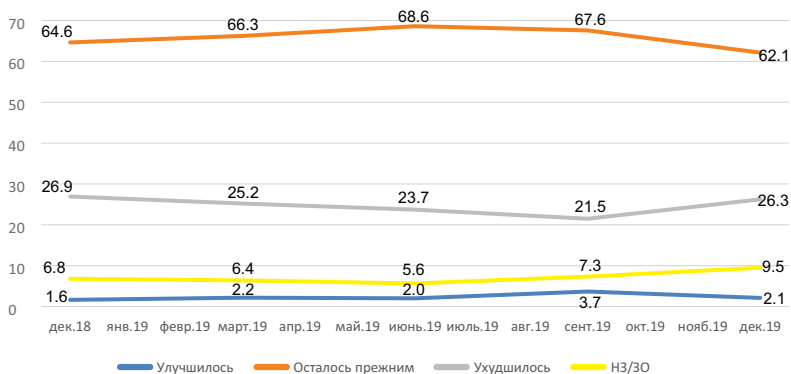
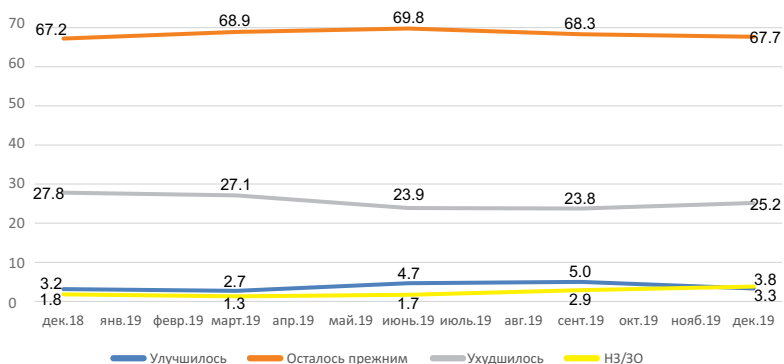


Диаграмма 5. Распределение ответов на вопрос: «Как, по вашему мнению, изменилось экономическое положение вашей семьи за последний месяц?», %



Таким образом, выводом относительно годовой динамики можно считать формулу, вынесенную в заголовок этого фрагмента: «Дома лучше, чем в стране». Или, говоря в социологических терминах, микрооценки экономического положения лучше макрооценок.

Низкая вероятность политико-делового цикла

Один из вопросов, который возникает в канун избирательной кампании, в особенности если речь идёт о больших белорусских выборах – выборах президента, – это вопрос о том, сформируется ли политико-деловой цикл. В основе концепции политико-делового (или политико-экономического) цикла лежит часто наблюдаемое явление, когда циклы экономической активности (экономического роста, роста благосостояния) связаны с выборами в высшие органы власти и принятием определённых политических решений применительно к сфере экономики.

В ходе очередной президентской каденции вначале идёт снижение рейтинга власти (политического лидера прежде всего), затем, в середине каденции, рейтинг замирает в нижней точке и после – синхронно с улучшением экономического самочувствия нации – снова поднимается к моменту дня X, когда происходят выборы.

Мы предполагаем, что в нынешнюю каденцию Александра Лукашенко, в период 2015–2020 годов, политико-деловой цикл не оформится. К сожалению, в настоящий период ничего не известно о рейтинге Александра Лукашенко (что само по себе является значимым социальным фактом), однако к моменту начала президентской кампании экономическое самочувствие белорусов определённо не улучшится. Таким образом, можно говорить лишь об урезанном политико-деловом цикле.

Заключение

Сочетание по меньшей мере трёх кризисов – экономического, коронакризиса и кризиса белорусско-российских

отношений – неизбежно скажется на общественных настроениях. Представляется крайне вероятным снижение оценок экономической ситуации в стране не только на макро-, но и на микроуровне. Дальнейшие измерения покажут, что на самом деле происходит с геополитическими ориентациями белорусов. Поскольку уже много раз они демонстрировали свой флуктуационный характер.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ: «ОЛИГОПОЛИЗАЦИЯ»

Наталья Рябова

Резюме

Прогнозы на 2019 год, приведённые в прошлом обзоре¹, в целом оправдались. Общее количество исследований, произведённых в секторе, не уменьшилось – в основном благодаря плодovitости двух исследовательских центров. Большинство центров в состоянии производить лишь одно-три серьёзных исследования в год. В то же время немногочисленные сильные организации расширили и свою исследовательскую активность, и взаимодействие с государством.

Несмотря на предвыборный год, спрос на политическую аналитику существенно не вырос. Тема парламентских выборов не вызвала всплеска исследовательского интереса, а сами политические силы продолжали работать над своими программами, главным образом, не прибегая к помощи экспертного сообщества.

Тенденции:

- концентрация ресурсов, «олигополизация» сектора;
- «новая нормальность»: меньшее количество исследований для большинства фабрик мысли;
- заметное влияние крупных проектов на фоне сниженной активности большинства игроков.

Международный контекст

В начале 2020 года вышел индекс 2019 *Global Go To Think Tank Index Report* Университета Пенсильвании.² Глобальные

¹ Рябова, Наталья. «Исследовательские и аналитические центры: рост влияния при сокращении возможностей». *Белорусский ежегодник 2019*. Vilnius: Логвінаў, 2019, pp. 196–206.

² McGann, James G. “2019 Global Go To Think Tank Index Report.” *University of Pennsylvania*. 03 Mar. 2020, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think_tanks.

тенденции, описанные там, во многом приложимы и к Беларуси.

- Исследовательские центры по всему миру сталкиваются с проблемами поиска и стабильности ресурсов, технологическими и конкурентными вызовами. К глобальным угрозам авторы отчёта относят: увеличение тем, нуждающихся во внимании; больше акторов; больше конкуренции и больше конфликтов.
- Всё большее количество данных при их возрастающем качестве и детализация также являются серьёзным вызовом. Новым источником данных стали социальные сети, потенциал которых исследовательским центрам ещё только предстоит осмыслить и освоить.
- Возрастает значимость разработок в области искусственного интеллекта; вероятно, автоматизированные системы смогут взять на себя львиную долю анализа, который сегодня производится людьми. Системы, позволяющие анализировать не единицы, а тысячи сценариев, включая поведение на микроуровне (гражданин, домохозяйство, бизнес), позволят на порядок повысить точность и обоснованность прогнозов и рекомендаций.³

Количество учитываемых исследовательских центров из Беларуси осталось прежним – 22 единицы (годом ранее отмечался прирост на единицу). К сожалению, отчёт не содержит информации о том, какие именно центры включены в этот рейтинг. По-прежнему ни один белорусский центр (из двадцати двух учитываемых) не вошёл ни в топ-90 исследовательских центров Центральной и Восточной Европы, ни в тематические субрейтинги.

³ К примеру, Urban Institute (США) использует инструмент под названием «Микросимуляция» (Microsimulation) для моделирования налогового поведения домохозяйств для различных вариантов

Следует отметить, что во второй половине года в связи с напряжённой ситуацией в отношениях Беларуси и России резко повысился интерес к Беларуси со стороны зарубежных исследовательских центров: выпущено большое количество аналитических работ, посвящённых нашей стране в контексте международных отношений, безопасности и т. п.

Ключевые игроки и исследования

В целом в 2019 году сектор произвёл примерно столько же исследований, как и годом ранее (около 60 ед.). Однако эти исследования распределены неравномерно: львиную долю продукции создают два центра. Это BEROC и Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента (ИМП); оба центра специализируются на экономике, хотя их деятельность выходит за рамки этой тематики. Остальные центры производят на порядок меньше продукции.

Центр BEROC уверенно лидирует по количеству выпущенных исследований: в 2019 году опубликовано 20 аналитических записок и исследований, а также 5 рабочих материалов (самостоятельно либо в сотрудничестве с другими организациями). Шесть из 20 аналитических записок посвящены зелёной и циркулярной экономике⁴, ещё один блок – исследования в области социальной политики, традиционно важный блок – макроэкономический. Также в исследованиях рассматриваются темы гендера, бедности, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), образования, предпринимательства, современного университета.

BEROC публиковал ежеквартальные экономические обзоры. Многие материалы доступны только на английском

⁴ До 2019 года тема зелёной экономики практически не фигурировала в исследовательской повестке.

языке. Центр провёл IX международную конференцию по экономике и финансам, во второй раз сопроводив её конференцией молодых учёных в области экономики и финансов. Также организовал несколько мероприятий, посвящённых зелёной экономике, продолжал активную образовательную деятельность.

Экспертная инициатива «Минский диалог» второй год подряд на свою конференцию привлекает в качестве ключевого спикера Александра Лукашенко. Двухдневный форум «Европейская безопасность: отойти от края пропасти»⁵ собрал более 700 участников – экспертов, дипломатов и представителей международных организаций. Также инициатива организовывала другие экспертные мероприятия, опубликовала четыре аналитические записки, шесть обзоров по внешней политике и безопасности. В 2019 году инициатива «Минский диалог» зарегистрирована в качестве учреждения.

Исследовательский центр ИПМ проводил социологические исследования и создавал на их основе исследования нескольких типов: рабочие материалы и аналитические записки/дискуссионные материалы – 14 продуктов в общей сложности. Тематическая направленность: условия для работы малых и средних предприятий, социальная политика (демография, пенсионная система), ценности населения, бедность, Парк высоких технологий (ПВТ), зелёная экономика, торговля. Продолжилась работа над Индексом конкурентоспособности регионов. Кроме этого, центр публикует ряд регулярных аналитических изданий – макроэкономические прогнозы, ежегодные обзоры по теме бедности; выпускает

⁵ «Форум “Минского диалога” “Европейская безопасность: отойти от края пропасти”» *Минский диалог*, <https://minskdialogue.by/events/conference/forum-minskogo-dialoga-evropeiskaia-bezopasnost-otoiti-ot-kraia-propasti>.

текущую аналитику и комментарии, участвует в совместных исследованиях.

Флагманское мероприятие Исследовательского центра ИПМ, которым является *Кастрычніцкі эканамічны форум* (КЭФ, проводится совместно с BEROC), состоялось 31 октября – 1 ноября под названием «Невидимая рука Левиафана»⁶. «Хедлайнером» открытия уже второй год подряд является Александр Турчин, первый заместитель премьер-министра Беларуси (до ноября 2019 года). Помимо центрального КЭФ, уже третий год подряд проводятся и областные конференции (сентябрь–октябрь). В конце 2019 года телеграм-канал КЭФ предложил подписчикам оценить различные риски для 2020 года и представил результаты этого «экспертно-народного голосования» в отдельном материале⁷.

Беларускі інстытут стратэгічных даследаванняў (BISS) выпустил несколько исследований, посвящённых образованию и проблемам демократии. Совместно с экспертной сетью «Наше мнение» институт выпустил 12 блиц-комментариев, а также участвовал совместно с «Нашим мнением», Пресс-клубом и мониторингом *Belarus in focus* в организации и проведении экспертно-аналитического клуба.

Экспертное сообщество «Наше мнение» продолжало публиковать по 20–25 аналитических материалов в месяц, посвящённых политическим процессам, вопросам безопасности, государственного управления, международных отношений, экономической, социальной, культурной и других политик. Опубликованы также результаты нескольких исследований. Традиционно в июне вышел сборник *Белорусский ежегодник* (на русском и английском языках),

⁶ «Невидимая рука Левиафана.» *Кастрычніцкі эканамічны форум*, <http://kef.by/forum/kef-2019/>.

⁷ «Риски 2020 по версии телеграм-канала KEF.» *Исследовательский центр ИПМ*, 30 Dec. 2020, <http://www.research.by/publications/dp/1906/>.

посвящённый итогам 2018 года. Проект «Наше мнение» участвовал в организации и проведении заседаний экспертно-аналитического клуба.

Исследовательский центр VIPART (при Школе SYMPA) выпустил исследование, посвящённое коллективным электронным обращениям граждан в контексте прав человека, и серию исследований по вопросам взаимодействия местных органов власти и гражданского общества. Центр проводил открытые лекции, организовал конференцию «Новые решения для государственного управления».

Центр Острогорского выпустил несколько исследований в сфере образования (проведены по заказу Центра представителями других исследовательских организаций), аналитику и комментарии, обзор ключевых событий в *Belarus Digest* на английском и русском языках, участвовал в работе Арбитражного форума СНГ.

Институт политических исследований «Политическая сфера» при поддержке Центра Острогорского выпустил анализ сектора исследований и разработок (RnD), новый номер ежегодника *Homo historicus* и новый номер *Belarusian Political Science Review*. После годового перерыва в сентябре 2019 года состоялся VIII Международный конгресс исследователей Беларуси, на этот раз в Вильнюсе.

CASE Belarus (член исследовательской сети CASE) отметил исследованием, посвящённым урокам экономических преобразований в Европе для Беларуси, рядом научных статей и публичных дискуссий.

Belarus Security Blog выпускал ежемесячные обзоры национальной и экономической безопасности Беларуси, комментарии и аналитику, видеообзоры, продолжал готовить радиопрограмму «Варта» и издал альманах «Варта», организовывал дискуссии и лекции, провёл конференцию, посвящённую памяти генерала Киприана Кондратовича. *Евразийский дайджест безопасности* прекратил свой выход.

Центр европейской трансформации (входит в структуру международного консорциума «ЕвроБеларусь») опубликовал отчёт по результатам пилотного исследования доступности публичных пространств и мероприятий в Минске, отчёт по итогам мониторинга реализации Беларусью конвенции об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения, начал выпускать Индекс регулирования блокчейна и криптовалют, публиковал аналитику и комментарии.

Центр аналитических инициатив при «Либеральном клубе» выпустил исследование о работе советов по развитию предпринимательства, провёл несколько дискуссий.

Центр стратегических и внешнеполитических исследований публиковал в основном аналитику и комментарии, «тяжёлых» исследований или докладов за 2019 год на сайте центра не представлено.

Центр EAST (*Eurasian States in Transition research center*, зарегистрирован в Польше) выпустил исследование об организациях гражданского общества в Беларуси, исследование об антибеларусской дезинформации и пропаганде. Часть исследований доступна на русском и английском языках, часть – только на английском.

Экспертная сеть iSANS (*International Strategic Action Network for Security*): заметным явлением в данном случае можно назвать подготовку доклада «Принуждение к “интеграции”»: ползучее наступление России на суверенитет Беларуси». Доклад вышел под грифом «конфиденциально» и представлен в формате *off the record*.

Исследовательский центр «Стратегия» и Центр Мизеса выпускали аналитику и комментарии, провели летнюю школу для экспертов.

Общественный болонский комитет опубликовал несколько мониторинговых отчётов о выполнении Болонских обязательств, исследование о европейских ценностях

в системе высшего образования в странах Восточного партнёрства (по инициативе Форума гражданского общества Восточного партнёрства).

Центр новых идей выпустил Рейтинг белорусских городов⁸ и Индекс будущего Беларуси⁹, опубликовал комментарии, инфографику и подкасты. В начале 2020 года Центр принял решение стать аналитическим центром.

Независимая социология ощущала себя несколько лучше, чем в 2018 году, хотя положение с лицензированием социально-политических исследований не изменилось. На рынке работают как «старые», так и новые организации, которые занимаются в основном маркетинговыми исследованиями, попутно осторожно замеряя и социально-политический «пульс». Эти данные – на фоне их общего дефицита – активно используются СМИ и аналитиками. Так, на слуху оказались результаты августовского опроса Белорусской аналитической мастерской (BAW), которые зафиксировали снижение числа сторонников союза с Россией.¹⁰

При выборе метода сбора социологических данных исследователи зачастую обращаются к онлайн-опросам с использованием белорусской панели зарубежных организаций либо выпадающих окон на белорусских сайтах. Таким образом, в целом обращение к данным и их использование, как представляется, расширяются.

Исследовательские продукты время от времени выпускают и НГО, не являющиеся собственно исследовательскими центрами. Так, МПОО «АКТ» ежегодно готовит

⁸ “Рэйтынг беларускіх гарадоў.” Цэнтр новых ідэй, <https://ideaby.org/cities-2019/>.

⁹ “Індэкс беларускай будучыні 2019.” Цэнтр новых ідэй, <https://ideaby.org/index-2019/>.

¹⁰ «В Беларуси падает число сторонников союза с Россией – минус 9 пунктов за год.» Tut.by, 02 Oct. 2019, <https://news.tut.by/economics/655706.html>.

и публикует Индекс устойчивости НГО (совместно с USAID). Офис европейской экспертизы и коммуникаций, будучи просветительской организацией, периодически организует опросы и публикует их результаты. Так, в 2019 году Офис совместно с *Baltic Internet Policy Initiative* презентовал результаты исследования интернет-аудитории «Общественные организации и инициативы граждан: потенциал участия». Поскольку это исследование уже *третье*, то можно его рассматривать как последовательную деятельность по изучению сектора ОГО.

Правозащитная организация *Human Constanta* совместно с *Baltic Internet Policy Initiative* провела исследование отношения белорусов к правам человека в цифровой среде. Международная некоммерческая организация *Pact* заказала национальный опрос (проводился компанией *MIA Research*), на основании которого в конце 2019 – начале 2020 года публиковались аналитические записки об отношении белорусов к реформам, социальному контракту, внешней политике, гендерной проблематике, гражданскому обществу, медиа и роли государства.

Государственный исследовательский сектор следовал привычной траектории: обеспечивал принятие решений внутри госаппарата и очень мало материалов размещал в открытом доступе. Часто результаты исследований в виде статей разной степени детализации публиковались в научных либо ведомственных журналах, однако этого нельзя сказать о самих научных разработках. Точкой пересечения двух секторов становятся профильные мероприятия и конференции – напр. конференция «Проблемы прогнозирования и государственного регулирования социально-экономического развития» или уже упомянутые «Минский диалог» и КЭФ.

Значимым событием явилось учреждение в феврале 2019 года Белорусского института стратегических

исследований (БИСИ) с целью информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных органов и должностных лиц по стратегическим направлениям внешней и внутренней политики. Его название совпадает с русским вариантом названия созданного намного раньше BISS. Совместно с агентством БелТА институт инициировал проект «Экспертная среда», один из выпусков¹¹ которой посвящался увеличившейся в объёме аналитике о Беларуси – в основном, зарубежной. Среди приведённых примеров зарубежной аналитики фигурировали также iSANS и BISS.

Интересным явилось обсуждение темы востребованности аналитики как таковой при существующей системе власти. Как отметил директор БИСИ Олег Макаров, в Беларуси лица, принимающие решения (и во власти, и в бизнесе), привыкли их принимать самостоятельно, у них нет понимания, что аналитика может повысить эффективность этого процесса. Отсюда непонимание аналитической работы как профессии. По мнению Олега Макарова, государство должно обратить на это внимание и буквально «растить» аналитический сектор.

Влияние на политику и отношения со стейкхолдерами

Государство

Как уже отмечалось выше, некоторые мероприятия и конференции становятся видимыми точками пересечения аналитических центров и госорганов («Минский диалог», КЭФ,

¹¹ «Аналитика о Беларуси: правда и вымысел.» БелТА, http://expert.belta.by/01?fbclid=IwAR192YKwCqxqx9H8p_m0MkO0xlpLa4Om3T-vEAaj-TN0iOgd7zjlh6NIJzAro.

Форум по управлению интернетом и др.). Осуществляются также совместные консультации, семинары, презентации и т. п. Аналитические центры участвуют и в общественных обсуждениях законопроектов.

Сложно оценивать это сотрудничество количественно, однако, учитывая относительно малое число производимых продуктов и традиционно настороженное отношение госорганов к аналитике «снаружи», можно сказать, что оно пока развито слабо. Имеющийся уровень сотрудничества варьирует в зависимости от сферы: государство склонно считаться с экономической аналитикой, но в сфере прав человека, государственного управления, экологии и т. п. ситуация складывается иная.

Организации гражданского общества

Организации гражданского общества немного чаще, чем раньше, хотя по-прежнему редко обращаются к аналитическим центрам для проведения исследований. Расширить такую практику мешает как неустойчивое положение самого *третьего сектора*, так и не вполне сформированный спрос. С другой стороны, НКО всё в большей степени осознают значимость эмпирических данных для своей деятельности, поэтому начали заказывать больше социологических исследований, изучая свою аудиторию либо определённый сегмент собственной деятельности.

СМИ

СМИ и исследовательские центры продолжают сотрудничество. СМИ обращаются за комментариями и аналитикой, а исследовательские центры размещают в СМИ (как независимых, так и – с переменным успехом – государственных) свои материалы и результаты исследований.

Кроме того, как представляется, в последнее время более заметен уровень журналистской аналитики. В качестве

примера можно привести публикации Артёма Шрайбмана на сайте Московского центра Карнеги.

Политические партии и движения

В 2019 году в Беларуси прошли парламентские выборы, однако значимого и видимого расширения сотрудничества сектора исследовательских центров и партий не наблюдалось. Наверняка оно имело место – особенно в случае партий и движений, а не отдельных кандидатов, – но зачастую носило характер заказа «у друзей». Признаки институционализации сотрудничества выделить сложно.

Заключение

В свете сложных и настораживающих процессов, происходящих в мире (отношения Беларуси и России, энергетический вопрос, коронавирус и т. п.), спрос на быструю «объясняющую» аналитику будет возрастать. Но вряд ли это коснётся «тяжёлой», серьёзной аналитики.

В силу тех же причин намечается относительно высокий спрос на аналитику в области экономики, международных отношений, безопасности, а ввиду «выборного года» – в области политики. В остальных сферах в силу снижения внимания будет более выражен «самозаказ» либо влияние отдельных проектов.

Исследовательский сектор произведёт такое же или меньшее количество полноценных исследований в силу непростой финансовой ситуации. Процесс «олигополизации» усилится.

ЭКОНОМИКА

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ: ТИПОВОЙ ГОД СТАГНАЦИИ

Дмитрий Крук

Резюме

В 2019 году власти пытались поддерживать хрупкий баланс между (1) сохранением модели экономики с доминирующей ролью госпредприятий, (2) обеспечением привлекательного темпа роста выпуска, а также (3) макроэкономической и финансовой стабильностью. Однако сделать этого не удалось и пришлось пожертвовать каждой из составляющих.

Ценовая, внешняя, а также фискальная стабильность сохранились, темп прироста выпуска составил 1.2%. Обеспечен опережающий темп роста реальных доходов, что улучшило ситуацию в социальной сфере. Однако все эти меры явились также фактором ухудшения финансового состояния корпоративного сектора. В поисках баланса власти ослабили бюджетные ограничения для госсектора. Предприятия частного сектора смогли воспользоваться улучшениями в бизнес-среде, реализованными в предыдущие годы, и внесли значительный вклад в рост выпуска.

Тенденции:

- завершение периода восстановительного роста (замедление роста выпуска, скачкообразный характер экономической активности);
- нарастание противоречий в институциональной политике: меры по укреплению финансовой стабильности «спотыкались» о вынужденное усиление поддержки госсектора;
- сохранение нацеленности экономической политики на макростабильность, несмотря на имеющиеся сомнения в обоснованности этого курса;
- значительное увеличение реальных доходов, снижение диспропорций в благосостоянии.

Введение

После относительно успешного 2018 года экономические власти пребывали в определённой эйфории. Официальные прогнозы на 2019 год предполагали ощутимое ускорение роста выпуска – до 4%, что превосходило оценки равновесного роста для Беларуси (около 2.5%).

Власти, вероятно, рассчитывали на благоприятную внешнюю конъюнктуру и на то, что груз системных проблем, сковывающих экономический рост, удалось купировать в предыдущие годы. Поэтому они уповали на рост экономической активности в течение 2019 года преимущественно за счёт расширения внешнего спроса. Это, в свою очередь, оживило бы внутренний спрос, прежде всего инвестиционный, который всё ещё не восстановился до предрецессионного уровня 2014 года. Кроме того, ожидания ускорения роста инвестиций в основной капитал связывались и с намечавшимся изначально на конец 2019 года запуском БелАЭС.

Однако большинству предпосылок сценария, на который рассчитывали власти, не суждено было сбыться. Ценовые условия для внешней торговли ухудшились, неблагоприятные события произошли и на ряде важных для Беларуси глобальных товарных рынках (калийных удобрений, карьерных самосвалов), что обусловило проседание спроса на соответствующие белорусские товары.

Глобальные тенденции наложили отпечаток и на рост российской экономики, который оставался чрезвычайно скромным, что ограничивало спрос на белорусские товары и услуги. Более того, в течение всего 2019 года Беларусь испытывала на себе давление России по целому спектру экономических вопросов. К концу года это давление вылилось в конфликт из-за условий поставок нефти, который явился важным негативным фактором экономической динамики.

Наконец, поддержку экономической активности не смог обеспечить предполагавшийся в конце года всплеск инвестиций. Он оказался существенно скромнее, нежели рассчитывали экономические власти. Во-первых, вновь затянулось, с переносом на 2020 год, введение в эксплуатацию БелаЭС. Во-вторых, вследствие нарастания к концу года негативных ожиданий, фирмы умерили свои инвестиционные аппетиты, а домашние хозяйства – масштабы жилищного строительства.

Усиление институциональных противоречий

В 2019 году подход экономических властей концептуально опирался на посылку о том, что наиболее явные институциональные дефекты – как, например, низкая эффективность сектора госпредприятий и их обременённость долгами – нивелированы в степени, достаточной для генерирования всей экономикой умеренного роста. Поэтому каких-либо существенных нововведений институционального характера ожидать не приходилось. В этой области власти ориентировались на постепенное закрепление наметившихся трендов.

Так, предполагалось дальнейшее снижение объёма новых директивных кредитов до BYN 800 млн (их сокращение началось с 2015 года, и к 2019 году этот инструмент играл незначительную роль в предоставлении новых кредитов), ограничение других форм прямой и косвенной поддержки госпредприятий, закрепление переориентации (начавшейся в 2018 году) системы субсидирования жилья с механизма льготных кредитов на механизм предоставления субсидий.

В отношении частного сектора наиболее значимым событием прошедшего года можно назвать отмену указа

о лжепредпринимательстве¹, практика применения которого вызывала широкое недовольство в среде частного бизнеса.

В рамках развития финансовых рынков и укрепления финансовой стабильности значимым событием явилась разработка стратегии повышения доверия к национальной валюте.² Кроме того, принят ряд прогрессивных нормативных актов в отношении бюджетного администрирования, развития фондового рынка, системы бухгалтерской отчетности, а также в рамках пруденциального регулирования.

Однако *де-факто* на фоне системных проблем госсектора власти интенсифицировали предоставление прямой бюджетной поддержки госпредприятиям, а также косвенной – в виде реструктуризации задолженности и уплаты части процентов по кредитам и др. В течение года первоначально утверждённый объём директивного кредитования (BYN 800 млн) увеличился на BYN 184 млн, а планировавшаяся ранее на 2020 год полная отмена этого механизма перенесена на 2021 год. Наконец, в 2019 году разработаны и начали активно реализовываться мероприятия по поддержке госпредприятий в рамках ставшей знаковой для страны программы развития Оршанского района.

Таким образом, курс на ужесточение бюджетных ограничений для госпредприятий начал ослабляться и сворачиваться, поскольку для большинства из них даже половинчатые изменения 2016–2017 годов поставили под вопрос состоятельность бизнес-моделей. Также ослабили усилия по созданию рынка плохих долгов и новых правил по работе банков с проблемными заемщиками. Проект соответствующего нормативного акта начал разрабатываться

¹ Указ № 488 от 23.10.2012.

² Финальная версия документа закреплена совместным постановлением правительства и Национального банка в начале 2020 года.

ещё в 2017 году, его принятие анонсировалось на 2019 год. Цель проекта: стать системным ответом на хроническую (с 2016 года) проблему плохих долгов. Однако документ увяз в бюрократических процедурах согласований и к концу года уже перестал фигурировать в повестке дня.

В условиях функционирования частного сектора существенных изменений не произошло. Вместе с тем многие частные предприятия смогли нарастить объёмы выпуска и/или улучшить свои финансовые результаты после частичной либерализации 2016–2017 годов. Так, результаты опросов частного малого и среднего бизнеса³ свидетельствовали о том, что в 2019 году подавляющее большинство (порядка 80%) фирм оценивали своё положение как удовлетворительное или хорошее, отмечая его устойчивость или слабую положительную динамику.

Достаточно бурное развитие испытал ИТ-сектор, в основном Парк высоких технологий (ПВТ). Объём экспорта ИТ-услуг вырос примерно на 30%, до USD 2.4 млрд, а доля сектора информации и связи достигла около 6.2% ВВП. Этот бурный рост ИТ-сектора по-прежнему во многом связан с принятым в 2017 году декретом о развитии цифровой экономики.

Инерция восстановительного роста
завершилась, рост ослаб
и стал скачкообразным

Поскольку институционально экономика оставалась в законсервированном состоянии, то продолжала довлеть, как и в предыдущие годы, проблема слабости потенциала роста

³ См. в частности: «Как чувствует себя белорусский бизнес: результаты одного исследования.» *Экономическая газета*, 22 Oct. 2019, <https://neg.by/novosti/otkrytj/kak-chuvstvuet-sebya-belorusskij-biznes>.

ВВП. В 2019 году потенциал равновесного роста оценивался в диапазоне 1.5–3%. Однако реализация даже этого слабого потенциала (а тем более – заведомо мало реалистичного официального прогноза темпа прироста ВВП в 4%) оказалась затруднительной.

Во-первых, в начале 2019 года практически полностью исчерпал себя эффект восстановительного роста, во многом благодаря которому темпы прироста ВВП в 2017–2018 годах оказались несколько выше потенциала. Во-вторых, в этот же период экономика находилась в стадии циклического замедления роста в связи как с затуханием восстановительного эффекта, так и ухудшением внешней конъюнктуры.

В-третьих, на протяжении года на экономику оказывали влияние точечные шоки, которые приводили к разнонаправленным скачкам выпуска. Так, в начале года позитивный шок потребительских настроений подстегнул рост выпуска, тогда как во втором и четвёртом кварталах он замедлялся вследствие соответственно истории с «грязной нефтью» и обострившимися противоречиями в переговорах с Россией. В результате важной особенностью 2019 года явилась «аритмия» экономической активности с относительно благоприятными первым и третьим и неблагоприятными вторым и четвёртым кварталами. Сбой в плавности бизнес-цикла негативно отражался на макропоказателях, способствовал росту неопределённости и сковывал экономическую активность фирм и домашних хозяйств.

В результате, по итогам 2019 года рост ВВП оказался скромным – 1.2%, что ощутимо ниже и официального прогноза, и фактических показателей двух предыдущих лет. Со стороны спроса основной вклад в прирост выпуска обеспечили компоненты внутреннего спроса (потребление домашних хозяйств и валовое накопление капитала), тогда как вклад чистого экспорта оказался отрицательным. Тенденция опережающего роста импорта относительно экспорта

хоть и явилась неблагоприятным сигналом, однако её масштаб не столь велик. При накопленном запасе прочности некоторое ухудшение сальдо внешней торговли не представляло угрозы утраты внешнего равновесия.

Со стороны предложения наибольший вклад в прирост выпуска обеспечивался следующими отраслями: информация и связь, промышленность, сельское хозяйство, строительство. В составе промышленности наибольший рост выпуска продемонстрировали производство транспортных средств и оборудования, металлургическое производство, а также деревообработка.

Макро- и финансовая стабильность сохранены, но актуальны риски их утраты

Балансируя, как и предыдущие несколько лет, между ускорением роста и обеспечением макро- и финансовой стабильности, власти по-прежнему отдавали предпочтение последней. Поэтому они достаточно осторожно задействовали инструменты монетарной и фискальной политики.

Влияние монетарной и фискальной политики на динамику выпуска в среднем по году оказалось близким к нейтральному, хотя отличалось по периодам. Видоизменялись также каналы этого влияния. Так, в течение года изменялась направленность фискальных импульсов, связанных с потребительским и инвестиционным спросом. Побочное влияние на монетарную среду оказывал новый макропруденциальный инструмент, введённый Национальным банком, – РСВР (расчётная величина стандартного риска). Пруденциальные штрафы на основе РСВР за высокие процентные ставки стимулировали банки перенаправлять предложение кредита из потребительского сегмента (что вызвало замедление его бурного роста) в корпоративный.

Вследствие сдержанной экономической политики значения индикаторов, характеризующих макростабильность, находились в безопасном диапазоне. Инфляция, несмотря на значимое ускорение в начале года, оставалась вблизи таргетируемого 5%-го уровня: накопленная инфляция составила 4.7%, среднегодовая – 5.6%.⁴ Внешняя позиция (сальдо текущего счета платёжного баланса) несколько ухудшилась – 1.8% в 2019 году при 0.04% от ВВП в 2018 году, – но осталась в зоне, которую можно считать равновесной для Беларуси. Консолидированный бюджет по-прежнему исполнялся с профицитом – 2.4% от ВВП, – который использовался преимущественно для погашения госдолга.

В сфере финансовой стабильности тенденции более противоречивые. С одной стороны, на фоне ценовой и внешней стабильности значительно улучшилось состояние ликвидности в иностранной валюте кредитно-финансовой системы страны. Во многом это обусловлено ростом чистого предложения иностранной валюты на внутреннем рынке. В сегменте физлиц оно сократилось по сравнению с предыдущим годом (USD 0.6 млрд vs USD 1.1 млрд), но резко выросло в сегменте юрлиц (USD 1.1 млрд при чистом спросе USD 0.2 млрд в 2018 году). Данное обстоятельство позволило увеличить (на USD 2.2 млрд, до USD 9.4 млрд) международные резервы страны при улучшении их качества.

Как положительную тенденцию также можно отметить снижение обременённости госдолгом на фоне роста ВВП при незначительно возросшей абсолютной величине госдолга. При этом порция новых госзаимствований привлечена в российских рублях (в эквиваленте около USD 0.15 млрд). Чувствительность устойчивости долга к обменному курсу снизилась лишь незначительно, однако стало очевидно, что

⁴ Здесь и далее: данные *Национального банка Республики Беларусь*, <http://www.nbrb.by>.

власти осознали проблему. Ещё более символичным в этом отношении явилось размещение Банком развития евро-облигаций в белорусских рублях (также на незначительную сумму – в эквиваленте около USD 100 млн).

С другой стороны, на фоне слабых финансовых результатов деятельности фирм, в первую очередь государственных, на протяжении всего года сохраняла актуальность проблема качества корпоративных долгов. Меры господдержки лишь незначительно её нивелировали, поэтому банки оставались относительно пассивными в кредитовании. В 2019 году также имело место снижение показателей рентабельности банков.

К концу года, на фоне торможения экономики и усиления трений с Россией, актуализировались многие из законсервированных противоречий. Оправданность приверженности целям макроэкономической стабильности, как в заявлениях ряда чиновников, так и в отдельных действиях властей (интенсификация неконвенциональных форм поддержки госпредприятий), всё больше подвергалась сомнению. Причём в качестве обоснования выступал не только слабый рост, но и накопленные угрозы финансовой стабильности.

Реальные доходы выросли,
социальные диспропорции снизились

Наряду с приверженностью целям макростабильности власти пытались поддерживать и импульсы роста через заработную плату и социальные выплаты. Для этого задействовались три канала. Во-первых, прямые фискальные стимулы – рост номинальных зарплат в бюджетном секторе и объёма бюджетных трансфертов. Во-вторых, сохранялось прямое воздействие властей на динамику зарплат на госпредприятиях. В-третьих, импульс роста зарплат

в бюджетном секторе и на госпредприятиях способствовал повышению зарплат и в частном секторе. В результате в 2019 году зарплаты и пенсии (в реальном выражении) росли опережающими (относительно производительности труда и роста выпуска) темпами, которые по итогам года составили соотв. 7.7 и 13.1%.

Важно отметить, что ускоренный рост зарплат негативно сказался на перспективах макро- и финансовой стабильности. Речь, в частности, о финансовом состоянии предприятий, где затраты на труд росли опережающими темпами. В свою очередь ускоренный рост потребительского спроса ухудшал внешнюю позицию.

На социальную сферу такая ситуация влияла, безусловно, благоприятно. Величины реальных зарплат и пенсий обновили свои исторические максимумы. Более того, на фоне роста, во-первых, властям удавалось поддерживать относительно благоприятную ситуацию на рынке труда (с некоторым ухудшением в последние месяцы года). Так, безработица снизилась с 4.6% в начале года до 4.0% к его завершению, при практически неизменном уровне занятости. Во-вторых, в 2019 году власти практически полностью нивелировали диспропорции в распределении доходов. Так, соотношение реальных размеров средней пенсии и зарплаты приблизилось к желаемому властями уровню в 40%, а уровень бедности достиг исторического минимума (около 3.5% к концу года).

Споры с Россией негативно отразились на краткосрочной динамике и обнажили среднесрочные угрозы для экономики

Четвёртый квартал 2019 года отмечен быстрой сменой экономической конъюнктуры. Опросы фирм и домохозяйств

зафиксировали негативные ожидания. С учётом слабого финансового состояния, фирмы отложили или даже свернули инвестиционные проекты. Кроме того, в конце года сократился спрос на рынке труда: резко снизилось количество новых создаваемых рабочих мест, показатель безработицы впервые с 2017 года хоть и незначительно (с 3.9% до 4.0%), но возрос. Ключевая причина – формирование негативного фона и неопределённость вследствие нарастания противоречий по нефтегазовым вопросам в переговорах с Россией.

Перипетии переговоров между Беларусью и Россией относительно «углублённой интеграции» и нефтегазовых вопросов обнажили концептуальные противоречия между странами. В двусторонних отношениях беларусская сторона рассматривала доступ на российский рынок, невысокие цены на газ, а также привилегированные условия в торговле нефтью и нефтепродуктами как *гарантированные* фактом вступления в ЕАЭС.

Намерение России реализовывать налоговый манёвр в ущерб финансовым интересам Беларуси явилось краткосрочным вызовом для макро- и финансовой стабильности в 2020 году. С этой позиции принятие российских условий означало бы увеличение цены покупки сырой нефти до уровня около 83% от мировой цены (рост примерно на 4 процентных пункта по сравнению с 2019 годом), что приведёт к снижению рентабельности беларусских НПЗ до уровня близкого к нулю, а также выпадению фискальных доходов и ухудшению сальдо внешней торговли (примерно на USD 250 млн).

Что ещё более важно, российский налоговый манёвр явился стратегической угрозой состоятельности выстроенной модели беларусской экономики, в которой сектор нефтепереработки играет важную роль в обеспечении выпуска, а также внешней и фискальной позиций. Принятие

условий России с 2020 года (начало субсидирования российских НПЗ) *де-факто* означало бы согласие с российской трактовкой соглашений в рамках ЕАЭС и утрату возможности апеллировать к ним как обоснованию притязаний белорусских властей на особые условия в торговле энергоносителями в будущем.

В последующие годы обеспечить рентабельное функционирование нефтепереработки компенсационными мерами на фоне налогового манёвра виделось малореальным. Поэтому в конце 2019 года белорусская сторона заняла жёсткую позицию в переговорах с Россией. Тем самым власти пытались спасти, сохранить и обезопасить «удобную» экономическую модель, которая оказалось под угрозой в среднесрочной перспективе.

Заключение

2019 год можно считать показательным с точки зрения визуализации состояния национальной экономики, её перспектив и проблем. С одной стороны, дисциплинированная экономическая политика позволила сохранить макростабильность, низкую инфляцию, а также близкое к равновесию состояние внешней и фискальной позиций.

С другой стороны, на фоне широкого перечня институциональных дефектов обозначился слабый и неудовлетворительный рост выпуска. Пытаясь в этих условиях повысить доходы домохозяйств и в целом улучшить ситуацию в социальной сфере, власти прибегают к мерам, которые негативно сказываются на финансовом состоянии корпоративного сектора. Это, в свою очередь, вынуждает интенсифицировать инструменты поддержки госсектора, сворачивая провозглашённый ранее курс на ужесточение бюджетных ограничений.

В результате в 2019 году проявилась своеобразная *трилемма* для белорусской экономики: затруднительно одновременно обеспечить (1) сохранение модели экономики с доминирующей ролью госпредприятий, (2) привлекательный темп роста выпуска, (3) макроэкономическую и финансовую стабильность. В 2019 году власти пытались жертвовать по «чуть-чуть» каждой из составляющих. Однако в конце года, вследствие противоречий в отношениях с Россией, для страны актуализировались дополнительные вызовы. В ухудшающихся внешних условиях поддерживать хрупкий баланс между *тремя* составляющими будет всё труднее.

ВАЛЮТНЫЙ РЫНОК: ХВАТИТ ЛИ РЕЗЕРВОВ ДЛЯ БОРЬБЫ С КРИЗИСОМ?

Александр Муха

Резюме

В 2019 году население заметно уменьшило чистую продажу иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Беларуси на фоне повышения денежных доходов. Несмотря на то что, по состоянию на начало 2020 года, золотовалютные резервы государства обновили исторический максимум, их текущий уровень является недостаточным с учётом резкого ухудшения доступа к международным рынкам капитала для белорусских резидентов. На этом неблагоприятном фоне девальвация национальной валюты может дополнительно усилить риски, связанные с ранее накопленным внешним долгом резидентов Беларуси.

В 2020–2021 годах ожидается усиление понижательного давления на обменный курс белорусского рубля и золотовалютные резервы государства на фоне разрастающегося масштабного экономического кризиса ввиду распространения эпидемии коронавируса.

Тенденции:

- увеличение чистого спроса на валюту со стороны населения и предприятий, что негативно сказывается на динамике обменного курса рубля;
- нарастание неблагоприятной динамики в сфере внешнеэкономических операций при сохранении напряжённого графика платежей по внешнему долгу;
- увеличение потребности в привлечении нового внешнего финансирования;
- ожидаемое снижение денежных доходов населения, что чревато обострением политических рисков.

Население и предприятия становятся чистыми покупателями валюты

В 2019 году продолжилось сокращение чистой продажи иностранной валюты со стороны физических лиц на фоне роста денежных доходов и уменьшения неорганизованных валютных сбережений населения. Так, по данным Национального банка Республики Беларусь (Нацбанк), в 2019 году физические лица продали на чистой основе USD 597.7 млн¹ в эквиваленте (с учётом безналичных операций) против USD 1.115 млрд в 2018 году, USD 1.759 млрд в 2017 году и USD 1.894 млрд в 2016 году (табл. 1).

Для сравнения: субъекты хозяйствования в этот же период продали на чистой основе USD 531.7 млн, нерезиденты – USD 571.9 млн, банки и небанковские кредитно-финансовые организации (НКФО) – USD 705.9 млн.

Таблица 1. Чистый спрос и чистое предложение валюты со стороны участников внутреннего валютного рынка, 2014–2020 гг., USD млн

| Период | Чистый спрос (-) и чистое предложение (+) валюты | | | |
|----------------------|--|-------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | субъекты хозяйствования | население ¹⁾ | нерезиденты ²⁾ | банки и НКФО ³⁾ |
| 2014 | -495.0 | -1385.0 | 261.7 | ... |
| 2015 | -403.8 | 129.6 | 227.2 | ... |
| 2016 | -206.1 | 1894.0 | 452.5 | ... |
| 2017 | -880.0 | 1759.0 | 313.9 | ... |
| 2018 | -672.4 | 1114.8 | 493.7 | 617.8 |
| 2019 | 531.7 | 597.7 | 571.9 | 705.9 |
| 2020, январь-февраль | -309.4 | -172.8 | 67.8 | 186.6 |

Примечание. ¹⁾Данные включают операции физических лиц на рынке наличных иностранных валют (включая платёжные документы) и безналичные

¹ Здесь и далее: «Статистика.» Национальный банк Республики Беларусь. 25 Mar. 2020, <http://nbrb.by/>.

операции;²⁾ данные представлены без учёта операций, совершаемых в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, который регулирует порядок зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин в ЕАЭС; ³⁾ данные включают операции СПОТ за счёт собственных средств (без операций конверсии) с учётом Банка развития Республики Беларусь и небанковских кредитно-финансовых организаций. Символ «...» означает, что данные не опубликованы.

Источник: собственная разработка на основе данных Национального банка Республики Беларусь.

Структура чистого предложения валюты со стороны населения выглядит следующим образом: чистая продажа наличной валюты – USD 1.418 млрд и конвертация рублёвых депозитов в валютные вклады на чистой основе – минус USD 820.1 млн.

В 2019 году чистое предложение иностранной валюты со стороны всех участников внутреннего валютного рынка составило USD 2.407 млрд, что позволило Нацбанку существенно нарастить золотовалютные резервы государства (ЗВР). Так, в 2019 году ЗВР увеличились сразу на 31.2% (или USD 2.236 млрд) – до рекордных **USD 9.394 млрд**, по состоянию на 1 января 2020 года, что является историческим максимумом за всю историю независимой Беларуси.

Но в январе-феврале 2020 года население и предприятия выступили в роли чистых покупателей иностранной валюты на внутреннем валютном рынке. Спрос физических и юридических лиц на валюту превысил её предложение, что наряду с действием других факторов негативно сказалось на динамике обменного курса белорусского рубля по отношению к основным иностранным валютам. Так, в январе-феврале 2020 года население купило на чистой основе USD 172.8 млн (с учётом безналичных операций), а субъекты хозяйствования – USD 309.4 млн (см. табл. 1).

Переход населения от чистой продажи к чистой покупке валюты обусловлен действием следующих факторов.

1. Существенное сокращение неорганизованных валютных сбережений физических лиц за последние несколько лет. Так, в 2015–2019 годах население продало на чистой основе USD 8.788 млрд наличной валюты, которая ранее хранилась «под матрасом». В результате в 2020 году можно ожидать снижения предложения наличной валюты из этого источника на внутреннем валютном рынке Беларуси.

2. Уменьшение валютных поступлений от трудовых мигрантов. Одним из источников регулярного пополнения неорганизованных валютных сбережений населения являются поступления от трудовых мигрантов, работающих в России. Беларусь предпочитают перевозить заработанные средства из России домой преимущественно в наличной форме. По нашему прогнозу, в 2020 году экономический спад в России вкупе с резкой девальвацией российского рубля приведут к дальнейшему уменьшению валютных поступлений от трудовых мигрантов, работающих в России, и, как следствие, к сокращению предложения наличной валюты на внутреннем валютном рынке Беларуси.

3. Увеличение спроса на валюту на фоне повышения девальвационных ожиданий. Падение цен на нефть, девальвация российского рубля и белорусского рубля вкупе с распространением эпидемии коронавируса COVID 19 привели к усилению девальвационных ожиданий населения и, как следствие, увеличению спроса на иностранную валюту со стороны физических лиц в 2020 году. С начала 2020 года по 30 марта официальный курс белорусского рубля к доллару США снизился сразу на 22.4%, до BYN 2.5754 за USD 1, а к евро – на 20.6%, до BYN 2.8371 за EUR 1 (табл. 2).

По итогам 2020 года можно ожидать заметного снижения средневзвешенного курса белорусского рубля к доллару США и евро на фоне ухудшения ситуации на внутреннем валютном рынке страны.

Таблица 2. Динамика средневзвешенного курса белорусского рубля к доллару, евро и российскому рублю, 2013–2020 гг.

| Период | Средневзвешенный курс белорусского рубля к ¹⁾ | | | | | |
|----------------------|--|---------------------------|--------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| | доллару США | в % к предыдущему периоду | евро | в % к предыдущему периоду | российскому рублю ²⁾ | в % к предыдущему периоду |
| 2013 | 0.8971 | 107.2 | 1.1834 | 109.8 | 2.7840 | 103.9 |
| 2014 | 1.0260 | 114.4 | 1.3220 | 111.7 | 2.6628 | 95.6 |
| 2015 | 1.6254 | 158.4 | 1.7828 | 134.9 | 2.6237 | 98.5 |
| 2016 | 1.9998 | 123.0 | 2.2010 | 123.5 | 2.9845 | 113.8 |
| 2017 | 1.9333 | 96.7 | 2.1833 | 99.2 | 3.3126 | 111.0 |
| 2018 | 2.0402 | 105.5 | 2.4008 | 110.0 | 3.2417 | 97.9 |
| 2019 | 2.0887 | 102.4 | 2.3342 | 97.2 | 3.2303 | 99.6 |
| 2020, январь-февраль | 2.1618 | 100.3 ³⁾ | 2.3713 | 96.7 ³⁾ | 3.4230 | 105.4 ³⁾ |

Примечание. ¹⁾Данные представлены с учётом деноминации белорусского рубля, проводившейся с 1 июля 2016 года; ²⁾курс белорусского рубля к 100 российским рублям; ³⁾в % к январю-февралю 2019 года.

Источник: собственная разработка на основе данных Национального банка Республики Беларусь.

По итогам 2020 года можно ожидать заметного снижения средневзвешенного курса белорусского рубля к доллару США и евро на фоне ухудшения ситуации на внутреннем валютном рынке страны.

4. Повышение денежных доходов населения также способствует увеличению чистого спроса на иностранную валюту со стороны физических лиц. По данным Белстата, в 2019 году реальные денежные доходы населения (скорректированные на индекс потребительских цен на товары и услуги) возросли по сравнению с 2018 годом на 6.0%, до рекордных BYN 81.640 млрд² (табл. 3).

² Здесь и далее: «Официальная статистика.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь. 25 Mar. 2020, <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/>.

Таблица 3. Динамика денежных доходов населения Беларуси, 2013–2019 гг.

| Период | Денежные доходы, BYN млн ¹⁾ | Денежные доходы в долларовом эквиваленте, USD млн | В % к предыдущему периоду | | |
|--------------------|--|---|---------------------------|--|--|
| | | | денежные доходы | реальные располагаемые денежные доходы | денежные доходы в долларовом эквиваленте |
| 2013 | 44228.6 | 49301.4 | 137.5 | 116.3 | 128.3 |
| 2014 | 52627.6 | 51293.0 | 119.0 | 100.9 | 104.0 |
| 2015 | 56289.1 | 34631.8 | 107.0 | 94.1 | 67.5 |
| 2016 | 58705.4 | 29355.6 | 104.3 | 93.1 | 84.8 |
| 2017 | 64106.9 | 33159.3 | 109.2 | 102.8 | 113.0 |
| 2018 | 72787.3 | 35676.6 | 113.5 | 107.9 | 107.6 |
| 2019 ²⁾ | 81639.9 | 39086.5 | 112.2 | 106.0 | 109.6 |

Примечание. ¹⁾Данные представлены с учётом деноминации белорусского рубля, проводившейся с 1 июля 2016 года; ²⁾предварительные данные.

Источник: собственная разработка на основе данных Национального статистического комитета и Национального банка Республики Беларусь.

По нашим расчётам, в 2019 году денежные доходы населения в долларовом эквиваленте увеличились на USD 3.410 млрд (или на 9.6%), до USD 39.087 млрд. При расчёте использовался средневзвешенный курс белорусского рубля по отношению к доллару США на внутреннем валютном рынке: 2018 год – BYN 2.0402 за USD 1, 2019 год – BYN 2.0887 за USD 1.

К слову, исторический максимум денежных доходов населения в долларовом эквиваленте (USD 51.293 млрд) был достигнут в 2014 году, в конце которого произошёл локальный валютный кризис с последовавшей сменой руководства Нацбанка.

По нашим расчётам, в 2019 году средняя начисленная зарплата работников (без микроорганизаций и малых

организаций без ведомственной подчинённости) увеличилась по сравнению с 2018 годом на 9.7% – с USD 476.1 до 522.3 (табл. 4). Исторический рекорд средней зарплаты в долларовом эквиваленте – **USD 589.9** – установлен также в 2014 году.

Таблица 4. Динамика начисленной среднемесячной заработной платы работников, 2013–2020 гг.

| Период | Номинальная зарплата, BYN ¹⁾ | Зарплата в долларовом эквиваленте, USD | В % к предыдущему периоду | | |
|------------------------------------|---|--|---------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| | | | номинальная зарплата | реальная зарплата | зарплата в долларовом эквиваленте |
| 2013 | 506.1 | 564.2 | 137.7 | 116.4 | 128.5 |
| 2014 | 605.2 | 589.9 | 119.6 | 101.3 | 104.6 |
| 2015 | 671.5 | 413.1 | 110.9 | 97.7 | 70.0 |
| 2016 | 722.7 | 361.4 | 107.6 | 96.2 | 87.5 |
| 2017 | 822.8 | 425.6 | 113.9 | 107.5 | 117.8 |
| 2018 | 971.4 | 476.1 | 118.1 | 112.6 | 111.9 |
| 2019 ²⁾ | 1090.9 | 522.3 | 113.3 | 107.3 | 109.7 |
| 2020, январь-февраль ²⁾ | 1116.9 | 516.7 | 113.5 ³⁾ | 108.6 ³⁾ | 113.1 ³⁾ |

Примечание. ¹⁾Данные представлены с учётом деноминации белорусского рубля, проводившейся с 1 июля 2016 года; ²⁾данные представлены без учёта микроорганизаций и малых организаций без ведомственной подчинённости; ³⁾в % к январю-февралю 2019 года.

Источник: собственная разработка на основе данных Национального статистического комитета и Национального банка Республики Беларусь.

С учётом начавшегося экономического спада в Беларуси и девальвации белорусского рубля к доллару США можно ожидать снижения денежных доходов населения и средней зарплаты работников в долларовом эквиваленте, что может привести к росту социального недовольства и усилению политических рисков в преддверии предстоящей избирательной кампании по выборам президента страны.

Влияние нефтегазового фактора

Переход предприятий от чистой продажи к чистой покупке валюты обусловлен неблагоприятной динамикой в сфере внешнеэкономических операций при сохранении напряжённого графика платежей по внешнему долгу. Падение валютной выручки обусловлено, в первую очередь, сокращением объёмов экспорта белорусских нефтепродуктов и сырой нефти в стоимостном выражении в результате падения цен на мировом рынке и уменьшения физических объёмов экспорта нефтепродуктов на фоне затянувшихся переговоров с Россией о поставках нефти в Беларусь.

По данным *Белстата*, в 2019 году средняя цена российской нефти для Беларуси составила USD 365.6 за 1 тонну. В то же время, по данным Федеральной службы государственной статистики России, средняя цена российской нефти для стран дальнего зарубежья равнялась USD 460.7 за 1 тонну.³ В результате соотношение цены российской нефти для Беларуси и цены для стран дальнего зарубежья повысилось до 79.4% против 74.0% в 2018 году и 46.4% в 2014 году.

Аналогичная тенденция наблюдается и в сфере поставок газа. По данным *Белстата*, в 2019 году средняя цена российского газа для Беларуси составила USD 130.2/1000 м³. В свою очередь, средняя экспортная цена российского газа для всех стран, по данным *Росстата*, составила USD 189.3. В результате соотношение цены российского газа для Беларуси и цены для всех стран возросло до 68.8% против 59.4% в 2018 году.

Причём в 2020 году можно ожидать дальнейшего повышения указанного соотношения цен, поскольку переговоры о снижении цены газа для Беларуси завершились

³ Здесь и далее: «Официальная статистика.» Федеральная служба государственной статистики России. 25 Мар. 2020, <http://www.gks.ru/>.

безрезультатно, в то время как цена российского газа для зарубежных государств снижается. Так, по данным *Белстата*, в январе 2020 года средняя цена российского газа для Беларуси составила USD 130/1000 м³. При этом 25 марта 2020 года цена природного газа с поставкой на 1 месяц вперёд на нидерландском хабе *Title Transfer Facility* опускалась до USD 86/1000 м³ на фоне рекордных запасов газа в хранилищах европейских стран и возможного снижения спроса на газ ввиду эпидемии коронавируса.

Погашение внешнего долга является серьёзным вызовом

На фоне увеличения чистого спроса на валюту со стороны физических и юридических лиц Нацбанк был вынужден приступить к валютным интервенциям в поддержку обменного курса белорусского рубля за счёт продажи иностранной валюты на Белорусской валютно-фондовой бирже, что вкуче с погашением значительных валютных обязательств государства в январе-феврале 2020 года привело к сокращению ЗВР на 6.3% (или на USD 588.7 млн) – до USD 8.805 млрд, по состоянию на 1 марта 2020 года.

Ввиду возникшей нестабильности на международных финансовых рынках ухудшились условия рефинансирования внешних долговых обязательств резидентов Беларуси, что среди прочего выражается ростом доходности по еврооблигациям белорусских эмитентов (правительства и Банка развития Республики Беларусь). Так, доходность суверенных евробондов Беларуси с погашением в 2030 году повысилась с 4.9%, по состоянию на 21 февраля, до 8.3%, по состоянию на 25 марта 2020 года.

На этом фоне в марте правительство Беларуси вынуждено отложить размещение нового выпуска суверенных

еврооблигаций. В такой ситуации погашение валютных обязательств правительства и центрального банка будет способствовать дальнейшему сокращению золотовалютных резервов государства (при прочих равных условиях).

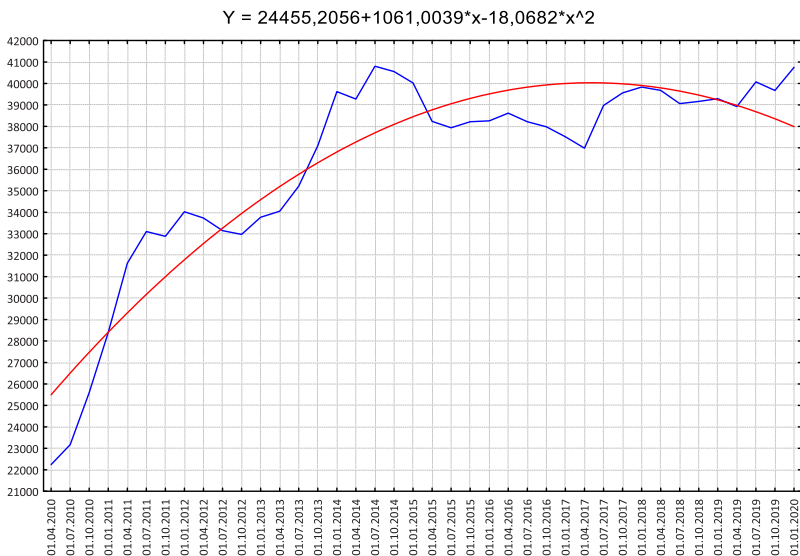
В нынешних тяжёлых экономических условиях погашение и обслуживание внешнего и внутреннего долга, номинированного в иностранной валюте, являются серьёзным испытанием для всех резидентов Беларуси. При этом девальвация национальной валюты дополнительно может обострить риски, связанные с накопленным внешним долгом резидентов Беларуси (правительства, центрального банка, банковского сектора и предприятий).

По данным Нацбанка, в 2019 году совокупный внешний долг резидентов Беларуси возрос на USD 1.462 млрд (или на 3.7%) – до USD 40.750 млрд, по состоянию на 1 января 2020 года, что составляет 64.5% к ВВП страны (рис. 1). Таким образом, относительный показатель внешнего долга резидентов Беларуси по-прежнему превышает порог экономической безопасности (не более 60% к ВВП).

График предстоящих платежей по валовому внешнему долгу резидентов Беларуси, по состоянию на 1 января 2020 года, включает платежи по основному долгу и процентам на общую сумму USD 47.922 млрд.

В 2020 году платежи резидентов Беларуси по внешнему долгу оцениваются на уровне USD 18.455 млрд (с учётом операций по рефинансированию долга). По состоянию на 1 января 2020 года, золотовалютные резервы Беларуси составляли USD 9.394 млрд и, несмотря на исторический максимум, покрывали только 50.9% предстоящих платежей по внешнему долгу. В то время как, согласно критерию Гидотти, золотовалютные резервы должны покрывать не менее 100% предстоящих годовых выплат по совокупному внешнему долгу резидентов страны (правительства, центрального банка, предприятий, банков).

Рис. 1. Динамика совокупного внешнего долга Беларуси в 2010–2020 гг., USD млн (фактические данные и полиномиальный тренд)



Заключение

Впереди у Беларуси наступают тяжёлые экономические времена, обусловленные в том числе существенным негативным влиянием такого специфического внешнего фактора, как эпидемия коронавируса COVID-19. В целом распространение коронавируса способствует разрушению производственных и торговых связей, что может привести к дополнительному снижению спроса на белорусские товары и услуги и уменьшению валютных поступлений в страну со всеми вытекающими негативными последствиями. При этом не исключено, что мировой экономический кризис 2020–2021 годов будет тяжелее мирового финансового кризиса 2008 года.

С учётом ухудшившегося доступа для резидентов Беларуси к международным финансовым рынкам, текущий уровень золотовалютных резервов государства не является достаточным для борьбы с надвигающимся кризисом. Поэтому с точки зрения противодействия внешним шокам наряду с другими мерами целесообразной выглядит активизация переговоров Беларуси с ведущими международными финансовыми организациями в части привлечения нового внешнего финансирования в страну.

РЫНОК ТРУДА СЖИМАЕТСЯ

Владимир Акулич

Резюме

Старение населения, эмиграция граждан трудоспособного возраста, сложное администрирование и значительные расходы при приёме иностранцев на работу снижают предложение рабочей силы на рынке труда. Сокращение численности населения в трудоспособном возрасте и, соответственно, занятых становится всё более значимым сдерживающим фактором для экономического роста и избегания стагнационного развития.

Тенденции:

- сокращение численности населения, нарастание трудовой миграции и увеличение доли населения пенсионного возраста;
- нарастание дефицита рабочей силы;
- сохранение самых низких зарплат в регионе при кратном превышении темпов роста зарплат и удельных издержек труда над его производительностью.

Население и трудовые ресурсы

Численность населения Беларуси продолжает сокращаться. За последние 30 лет число жителей сократилось на 781 тыс. чел., или на 8.0%. По десятилетиям вклад в это снижение составил: 1990-е – 24%, 2000-е – 64%, 2010-е – 12%. Таким образом, темп снижения замедлился.

В 2019 году в Беларуси проводилась перепись населения. По итогам переписи (по состоянию на 4 октября 2019 года) его численность составила 9413 тыс. чел. Продолжилась естественная убыль – минус 33 тыс. чел. в 2019 году. На конец 2019 года численность населения подобралась к очередному психологическому рубежу в 9.4 млн (9408.4 тыс. чел.).

Беларусь остаётся едва ли не самой редконаселённой страной в Европе (129-е место в мире по плотности населения). Если не считать Минска, площадь которого составляет 0.3% страны, то плотность населения на оставшейся территории равна 35 чел./км² (139-е место в мире). Если бы плотность населения в Беларуси фиксировалась на уровне соседней Польши, то численность составила бы 25 млн человек.

В 2017 году глава государства заявлял, что идеальной численностью населения Беларуси можно считать 20 млн чел., но для начала нужно достичь 15 млн чел.¹ Однако, несмотря на все предпринимаемые меры по стимулированию рождаемости, в 2019 году на свет появилось минимальное число детей с момента окончания Второй мировой войны.

За три года число новорождённых сократилось на 25% (в 2019 году родилось 87.6 тыс., в 2016 году – 117.8 тыс.). Главная причина – снижение численности женщин в детородном возрасте, особенно в сельской местности. За последние три года возрастные коэффициенты рождаемости снизились, однако для всех возрастных групп (за исключением городских женщин в возрасте 20–24 года) они по-прежнему выше по сравнению с 1990-ми и 2000-ми годами.

Естественный (для высоко урбанизированной страны) процесс старения населения усугубляется оттоком молодёжи. Это приводит к снижению численности населения в трудоспособном возрасте (в 2019 году – 5.3 млн чел., в 2009 году – 5.8 млн чел.). Ситуацию несколько спасает продолжающееся постепенное повышение пенсионного возраста, а также высокий уровень занятости населения в трудоспособном возрасте, который за последние годы увеличился (в 2016 году – 80.9%, в 2019 году – 83.4%).

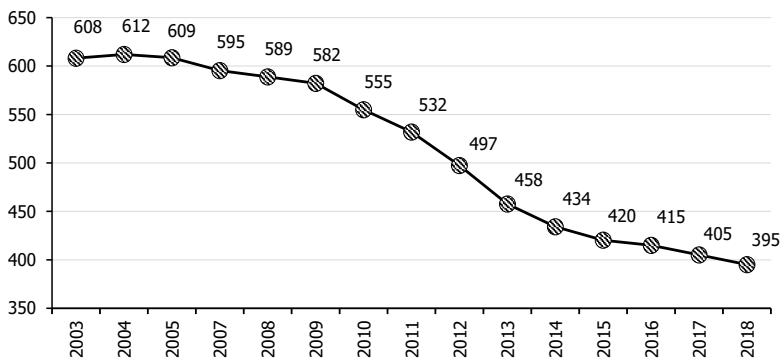
¹ Лебедев, Вадим. «Карта социального реализма.» Экономическая газета, 08 Aug. 2017, <https://neg.by/novosti/otkrytj/karta-socialnogo-realizma>.

На национальном рынке труда не представлены примерно 1,4 млн чел. в трудоспособном возрасте. В том числе лица, ведущие домашнее хозяйство (в 2018 году – 98 тыс. чел.), а также граждане Беларуси, работающие за границей (в 2018 году – 127 тыс. чел.). При этом 0,4 млн чел. младше и старше трудоспособного возраста, наоборот, присутствуют на рынке труда. Таким образом, в 2019 году число занятых в экономике Беларуси составило 4,3 млн чел. (в 2009 году – 4,6 млн чел.).

Власти пытаются компенсировать снижение числа занятых через повышение доли занятого населения в трудоспособном возрасте. На это был направлен декрет № 3 «О предупреждении социального иждивенчества» (2015 год). Глава государства заявлял: «Как минимум 300 тысяч неработающих людей надо заставить работать. Вот и вся идеология»².

За последние 15 лет на *треть* сократилось количество граждан в трудоспособном возрасте, которые обучаются в учреждениях образования и не совмещают обучение с трудовой деятельностью. Если в 2004 году насчитывалось 612 тыс. студентов (100 чел. на 1 тыс. чел. в трудоспособном возрасте), то в 2018 году – 395 тысяч (70 чел. на 1 тыс. чел.) (рис. 1).

Рис. 1. Динамика числа обучающихся в учреждениях образования, не совмещающих обучение с трудовой деятельностью, в 2003–2018 гг., тыс. чел.



² Там же.

экономики в кадрах и отдельных специальностях, а затем на основе этих сведений министерство образования определяет контрольные цифры приёма и доводит их до учебных заведений. Поскольку экономика в последние 10 лет находится в состоянии стагнации, временами переходящей в рецессию, а в структуре производства увеличивается доля сырьевых и низко технологичных товаров, то и спрос на трудовые ресурсы зеркально отражает эти процессы. Контрольные цифры приёма для учебных заведений имеют тенденцию к снижению, особенно для университетов.

Продолжается политика постепенного закрытия частных вузов. В 2019 году принят закон, который ужесточает получение отсрочки для службы в армии ввиду обучения в учреждениях образования.

Попытки стимулировать рождаемость при наличии одного из самых продолжительных в мире декретных отпусков (3 года) вымывают с рынка труда значительную часть трудовых ресурсов. Если в 2005 году в отпуске по уходу за ребёнком находились 148 тыс. чел., то в 2016–2019 годах – в среднем 345 тыс. чел. (99% из которых женщины). По расчётам аналитиков BEROC, «сокращение отпуска по уходу за ребёнком на один год может дать 1.3% прироста ВВП за счёт прямого увеличения занятости и ещё 1.4% – за счёт сохранения человеческого капитала тех, кто будет уходить в такой отпуск»³.

Занятость трудовых ресурсов

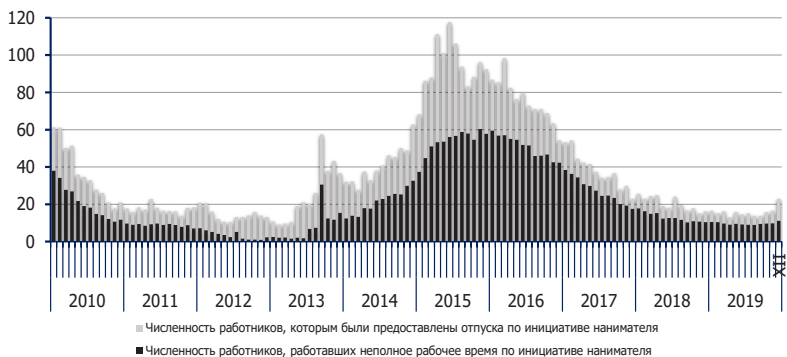
ВВП страны зависит не только от объёма вложенного капитала и уровня производительности факторов производства, но также и от численности занятых работников в экономике.

³ Львовский, Лев. «Как миграция, декретный отпуск и старение тормозят экономику Беларуси.» BEROC, 22 Oct. 2019, <http://www.beroc.by/media/kak-migratsia-dekretniy-otpusk-tormozyat-ekonomiku-belarusi>.

В 2019 году эта численность установила новый минимум – 4330 тыс. чел. С предприятий уволено 736 тыс. чел., принято – 690 тыс. чел. (отрицательное сальдо – 46 тыс. чел.). Сокращения коснулись в основном сферы производства. В промышленности на чистой основе количество работников сократилось на 19 тыс., в сельском хозяйстве – на 11 тыс., строительстве – на 6 тыс. чел. В сфере услуг по отдельным видам деятельности, наоборот, наблюдался прирост. В ИТ-секторе число работников приросло на 4 тыс., в здравоохранении – на 0.6 тыс., торговле – на 0.5 тысяч.⁴

Динамика численности работников, которые работали неполное рабочее время и/или которым предоставлялись отпуска по инициативе нанимателя, свидетельствует о том, что рынок труда восстановился после рецессии 2014–2016 годов (рис. 2). Поэтому сокращение занятости нельзя объяснить слабостью экономики. Скорее это можно объяснить складывающейся неблагоприятной демографической

Рис. 2. Динамика численности работников, которые находились в вынужденных отпусках и работали неполное время, в 2010–2019 гг., тыс. чел.



⁴ Иванович, Дмитрий. «Рынок труда в Беларуси сжимается угрожающими темпами.» БелаПАН, 23 Feb. 2020, <https://naviny.by/article/20200223/1582448750-rynok-truda-v-belarusi-szhimaetsya-ugrozhayushchimi-tempami>.

ситуацией и недостаточной гибкостью в принятии мер, направленных на преодоление этой ситуации. Прежде всего, речь идёт о привлечении иностранной рабочей силы.

В 2016 году были приняты поправки к закону «О внешней трудовой миграции», направленные на защиту рынка труда от иностранных работников в условиях рецессии. Закон обязывал работодателя делать на иностранного работника отчисления в ФСЗН, оплачивать ему медицинскую страховку, брать разрешение на его трудоустройство в Минтруда, которое можно получить в случае, если на данную вакансию не удалось трудоустроить гражданина Беларуси. Рецессия закончилась, а ограничительные меры остались.

В 2019 году в Беларусь для занятия трудовой деятельностью прибыло 20,8 тыс. иностранцев (плюс 13% к 2018 году). При этом только в Россию (по данным российского МВД) въехали для работы 163,4 тыс. белорусов (плюс 21% к 2018 году). Ежегодно, по данным *Евростата*, более 100 тыс. белорусов трудятся в странах Евросоюза. По данным *Белстата*, в 2018 году за границей работали 127 тыс. чел. (или в 3 раза больше по сравнению с 2015 годом).

Данные платёжного баланса также свидетельствуют о том, что отток рабочей силы из Беларуси усиливается. В 2019 году денежные переводы от работающих за границей составили USD 490 млн (плюс 11% к 2016 году), а чистая оплата труда, полученная трудовыми мигрантами, – USD 448 млн (плюс 43% к 2016 году).

По мнению начальника управления политики занятости Минтруда Олега Токуна, «в 2016–2017 годах ситуация диктовала необходимость серьёзно ограничивать приём на работу иностранцев, защищая права наших граждан»⁵.

⁵ Токун, Олег. «Рынок труда в 2019 году. Частные прогнозы и правительственные планы.» *Экономическая газета*, 14 Dec. 2018, <https://neg.by/novosti/otkrytj/rynok-truda-v-2019-godu>.

Но сейчас, считает специалист, ситуация изменилась: «Поскольку растёт спрос на рабочую силу, а безработных становится меньше, возможно, мы могли бы смягчить требования к допуску иностранной рабочей силы на рынок труда».

Доходы населения и уровень жизни

После рецессии 2014–2016 годов снова вернулась практика сверхпотребления. Темпы роста реальной зарплаты и реальных располагаемых доходов населения на порядок превышают темпы роста ВВП и производительности труда. В 2017–2019 годах реальная зарплата выросла на 29.8%, реальные располагаемые доходы населения – на 17.5%, в то время как ВВП увеличился на 6.9%, а производительность труда по ВВП – на 8.8%.

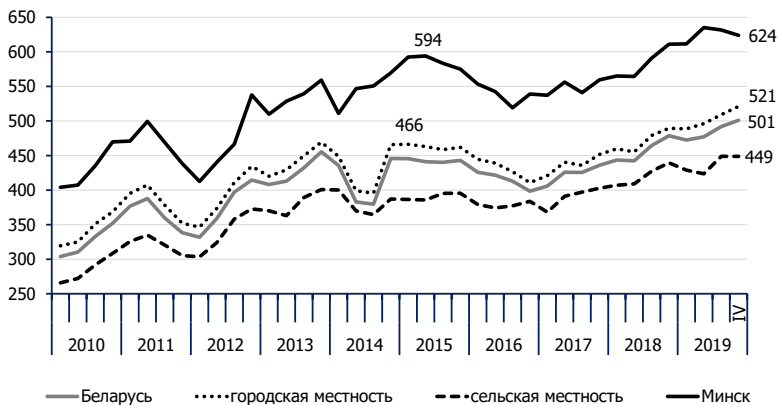
При этом следует учесть, что данные по темпам роста зарплаты и доходов населения являются завышенными. Это происходит вследствие того, что индекс потребительских цен (ИПЦ) в условиях их госрегулирования не отражает в полной мере инфляцию. Из теории известно, что существует два альтернативных показателя инфляции – ИПЦ и индекс дефлятора ВВП. Причём ИПЦ несколько завышает уровень инфляции, а индекс дефлятора ВВП, наоборот, занижает.

В Беларуси всё наоборот. Индекс дефлятора ВВП за 2017–2019 годы повысился на 20%, в то время как ИПЦ – на 15.6%. В последние три года темпы роста ИПЦ оказались ниже темпов роста индексов цен в промышленности, строительстве, транспортной и других наиболее важных отраслях экономики. То есть импульсы роста цен в этих отраслях не доходили до потребительского рынка. При расчёте реального ВВП используются отраслевые индексы и ИПЦ, а при расчёте реальной зарплаты и доходов населения – только

заниженный ИПЦ. Отсюда темпы роста зарплаты и доходов населения оказываются завышенными. Однако в этом присутствует и позитивный момент: диспропорция между темпами роста зарплаты и производительности труда не такая большая, как это следует из статистических данных.

Оценку уровня жизни и покупательной способности населения более точно характеризуют средние медианные доходы. В 2019 году средний житель Беларуси (включая детей) располагал доходом в размере BYN 501 в месяц, или BYN 17 в день (USD 8) (рис. 3). С учётом того, что цены на многие потребительские товары в Беларуси сопоставимы с ценами в Польше, Литве и других странах Евросоюза, можно констатировать, что речь идёт об относительно низком уровне покупательной способности. Каждая десятая семья с двумя детьми (9.8%) и каждая четвёртая семья с тремя детьми (24.3%), даже с учётом господдержки, имеют среднедушевые располагаемые ресурсы ниже бюджета прожиточного минимума (для расчёта использовалась величина БПМ, равная BYN 235).

Рис. 3. Медианные среднемесячные располагаемые доходы на душу населения (в ценах IV кв. 2019 года), 2010–2019 гг.



Большинство работников не заметили 30%-го увеличения реальной зарплаты за последние *три* года. Если сравнивать 2019-й с 2016 годом, то уровень материальной депривации домашних хозяйств даже вырос. Материальные депривации – это лишения, вызванные недостатком доходов, которые не позволяют ряду домашних хозяйств придерживаться общепринятых образа и стандартов жизни в стране. Денег не хватает на покупку мясных и рыбных продуктов, верхней одежды в зимнее время года, обуви, стиральной машины, мебели, лекарств, топлива для обогрева дома, фруктов и игрушек для детей, на оплату услуг ЖКХ, связи, интернета, а также на непредвиденные расходы в размере BYN 100.

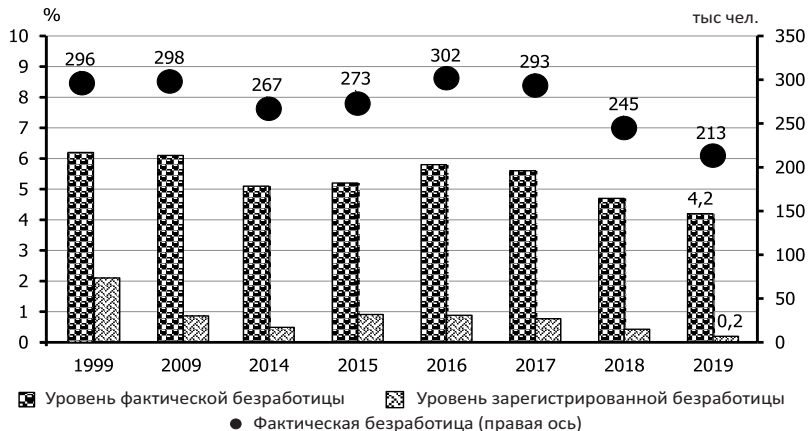
В 2019 году 51% домашних хозяйств испытывали хотя бы одну материальную депривацию (в 2016 году – 43%). При этом 3.7% испытывали *четыре и более* деприваций (в 2016 году – 2.1%). В 2019 году в Беларуси 27% семей не могли себе позволить отложить на «чёрный день» даже BYN 100 (в 2018 году – 28%), 39% не могли заменить пришедшую в негодность мебель в своих домах (в 2018 году – 26%), 6–8% не имели возможности регулярно покупать детям фрукты и игрушки (в 2018 году – 6–7%).

Безработица

В 2019 году уровень безработицы в Беларуси упал до самого низкого за последние годы значения – 4.2%. Уровень зарегистрированной безработицы также достиг минимума – 0.2% (рис. 4).

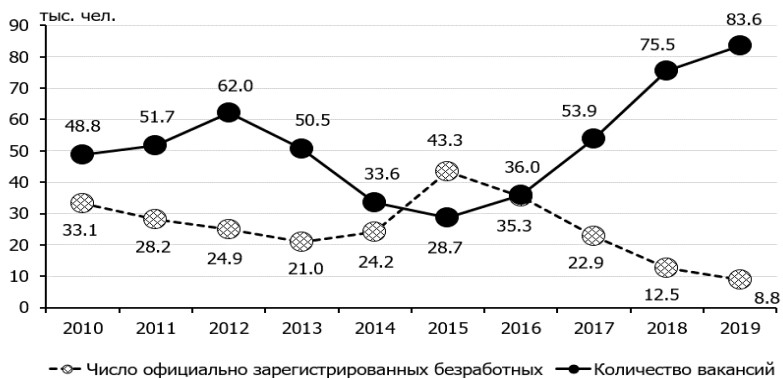
Численность официально зарегистрированных безработных сокращается *четыре* года подряд, к концу 2019 года она составила рекордно низкие 8.8 тыс. чел. (рис. 5). Банк вакансий при этом наоборот расширяется (83.6 тыс. вакансий).

Рис. 4. Уровень безработицы в Беларуси



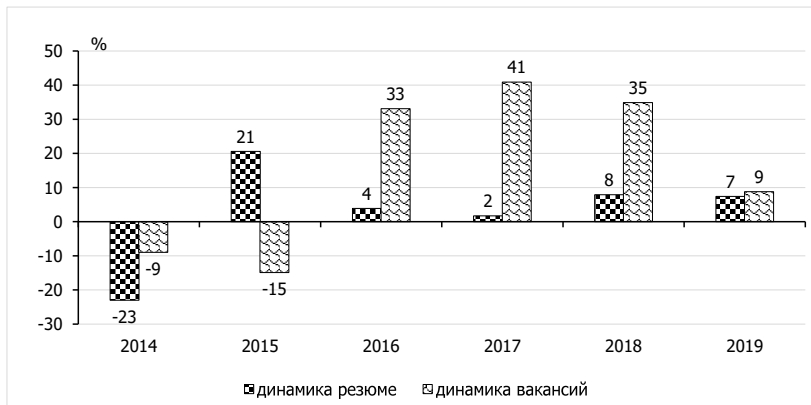
На одного специалиста и служащего приходится 21 вакансия. Значительно сократилось число граждан, которые обращаются в органы по труду, занятости и социальной защите за содействием в трудоустройстве (в 2013–2017 годах в среднем обращалось 240 тыс. чел., в 2018 году – 200 тыс., в 2019 году – 180 тыс. чел.).

Рис. 5. Динамика спроса и предложения рабочей силы на государственной бирже труда (на конец года), 2010–2019 гг.



При этом число обращений граждан на самый популярный у населения сайт *rabota.tut.by* демонстрирует противоположную динамику. В 2018 году количество размещённых там резюме увеличилось на 13.2 тыс. (8%), в 2019 году – на 12.4 тыс. (7%) (рис. 6).

Рис. 6. Динамика доли размещённых резюме и вакансий на сайте *rabota.tut.by*, %



В 2019 году на сайте *rabota.tut.by* в среднем ежедневно для работодателей доступны 180 тыс. резюме. Уровень конкуренции (отношение активных резюме к одной вакансии) вырос до значения 7.1, а в первом квартале 2020 года – до 7.8 (в 2018 году – 6.4). Увеличилось в последние два года число размещённых резюме и на других подобных сайтах (*prasa.by*, *belmeta.com*, *vakantno.by*, *jobs.dev.by*, *gorodrabot.by*, *joblab.by*, *trud.com* и др.).

Если судить по соотношению зарегистрированной и фактической безработицы, то в 2019 году доля обратившихся в службу занятости составила 4% (в 2015–2016 годах – 15%). Возможно, эта доля ещё меньше. Аналогичные уровни зарегистрированной и фактической безработицы наблюдаются в отдельных регионах России, по которым имеются

ещё и данные соцопросов. Так, в 2017 году в Белгородской области уровень безработицы по методологии МОТ составлял 3,8%, зарегистрированной – 0,68%, а доля обратившихся в службу занятости, согласно соцопросу, равнялась 0,7%.⁶

Приведённые цифры вовсе не свидетельствуют о бесполезности государственной службы занятости или снижении эффективности её функционирования. Такая служба – необходимый институт современного рынка труда. «Количество людей, встающих на учёт, во многом не зависит от усилия служб», – отмечает директор Центра трудовых исследований ГУ–ВШЭ В. Гимпельсон.⁷ Количество обратившихся, например, зависит от размера пособия по безработице, которое устанавливает не служба, а правительство.

Также существенно различаются структуры вакансий на бирже труда и на сайте *rabota.tut.by*. В общереспубликанском банке преобладают вакансии для рабочих (65%), низкооплачиваемые (с зарплатой до BYN 500) и на госпредприятиях, а на *rabota.tut.by* – для служащих и специалистов с лучшей зарплатой в частных компаниях. Первоначально человек пробует найти работу самостоятельно – через знакомых, объявления, размещение резюме в соцсетях и на сайтах, подобных *rabota.tut.by*, затем он обращается в службу занятости.

При этом представители Минтруда понимают, что для повышения эффективности «нужно менять алгоритмы работы с людьми, которые обращаются в службу занятости»⁸. В 2019 году нововведением явилось проведение электронных

⁶ «Службы занятости остаются не у дел.» Известия, 06 Mar. 2018, <https://iz.ru/713804/valeriia-nodelman/sluzhby-zaniatosti-ostaiutsia-ne-u-del>.

⁷ «Затыкание низкоквалифицированных дыр.» Независимая газета, 19 Mar. 2008, <https://www.hse.ru/news/1163623/1149101.html>.

⁸ «Современные тенденции рынка труда. Круглый стол.» БелТА, 14 Jun. 2019, <https://www.belta.by/roundtable/view/sovremennye-tendentsii-rynka-truda-1156>.

ярмарок вакансий (организованных совместно со шведской службой занятости). Ярмарки проводятся несколько раз в году в течение 3–5 дней на специально созданном сайте *e-vacancy.by*.

Заключение

Нехватка кадров на рынке труда и дисбаланс между предложением и спросом на трудовые ресурсы в ближайшие годы снизятся. Это произойдёт вследствие снижения спроса на рабочую силу и роста уровня безработицы в результате влияния на экономику Беларуси и её основных торговых партнёров эпидемии COVID 19. По этой же причине, как ожидается, снизится диспропорция между темпами роста зарплаты и производительностью труда по ВВП.

Планировалось, что с 1 мая 2020 года граждане Беларуси, которые попали в базу не занятого в экономике населения, будут оплачивать газо- и теплоснабжение по полным тарифам. Если данная мера не будет перенесена или отменена, то возможны рост социального напряжения и возникновение локальных протестов.

Рынок труда ожидает дальнейшее сжатие в ближайшие два года. Двадцатилетний демографический переход, который сейчас переживает Беларусь, закончится только в середине 2020-х годов. До этого момента старение населения будет происходить такими же интенсивными темпами, как и предыдущие 15 лет. Затем его темпы немного замедлятся.

Отток населения в трудоспособном возрасте будет усиливаться. Экономика Беларуси хуже готова к борьбе с последствиями эпидемии COVID-19, нежели страны, которые дают работу беларусам (Россия, Литва, Польша, и др.). Как следствие, разрыв в уровне зарплат будет увеличиваться.

Число иностранных трудовых мигрантов в Беларуси существенно не изменится и не сможет компенсировать отток кадров из страны. Миграционная политика выстроена через призму безопасности, а не экономических интересов (и доминирующего влияния на неё МВД, а не, скажем, Минтруда). Понадобятся годы, чтобы позиция министерств, относящихся к экономическому блоку, стала доминирующей и произошла смена парадигмы миграционной политики.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ СЕКТОР: КОНЕЦ РЕСУРСНОГО ГОСУДАРСТВА-РАНТЬЕ

Александр Автушко-Сикорский

Резюме

В 2019 году события в энергетической сфере закрепили тенденцию, отчётливо проявившуюся несколькими годами ранее, и окончательно определили завершение эпохи внешних энергетических субсидий как свершившийся факт. Если 2018 год явился периодом нарастающей неопределённости в вопросах поставок дешёвых энергоносителей из России, то события 2019-го и начала 2020 года сформировали совершенно новую повестку дня для белорусской энергетики.

В настоящее время перед белорусской нефтеперерабатывающей отраслью остро встаёт вопрос обеспечения собственной рентабельности, а перед белорусскими властями – вопрос о том, чем или как компенсировать утраченную энергетическую ренту.

Тенденции:

- углубление разногласий по рамочным и детальным условиям поставок российской нефти в Беларусь между российским и белорусским руководством;
- нарастание неопределённости по вопросу условий поставок российского газа;
- ухудшение внешней конъюнктуры рынков сбыта нефтепродуктов.

Газ

В 2019 году Беларусь импортировала 20.261 млрд м³ природного газа из России, что практически соответствует уровню 2018 года (20.3 млрд м³). Цена природного газа также осталась практически неизменной, снизившись лишь

незначительно – соотв. USD 127 vs 129 за 1000 м³. Вместе с тем существенно снизилась ценовая разница между стоимостью российского природного газа для Беларуси и Европы, измеряемая по показателю средней цены на границе с Германией (табл. 1).

Таблица 1. Динамика цен на российский газ для Беларуси и на границе с Германией, 2012–2019 гг.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Цена российского газа для Беларуси, USD/1000 м ³ | 165.50 | 165.50 | 170.00 | 144.00 | 137.00 | 130.00 | 129.00 | 127.00 |
| Средняя цена российского газа на границе с Германией, USD/1000 м ³ | 435.23 | 413.30 | 386.00 | 268.63 | 160.63 | 197.90 | 269.42 | 156.00 |
| Разница в цене, USD/1000 м ³ | 269.40 | 247.80 | 216.00 | 124.63 | 24.63 | 67.90 | 142.42 | 29.00 |

Источник: Белстат¹, МВФ², собственные расчёты.

Снижению цены на российский природный газ в Европе в первую очередь способствовала аномально тёплая зима, практически исключившая необходимость отбора газа из хранилищ. В результате в феврале 2020 года месячная цена природного газа опустилась ещё на 30% в сравнении со среднегодовой ценой 2019 года. Ещё одним фактором снижения средней цены на газ в Европе явился избыток предложения со стороны поставщиков газа, в первую очередь со стороны поставщиков сжиженного природного газа (в том числе из США).

¹ Здесь и далее: «Внешняя торговля.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/>.

² Здесь и далее: “Primary Commodity Prices.” *International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>.

Низкая в сравнении с европейской цена на природный газ долгие годы выступала одним из факторов устойчивости белорусской экономики. Между тем последний стабильный контракт на поставку газа из России в Беларусь заключён на период 2018–2019 годы, что потребовало от белорусской стороны усиленных действий по заключению нового контракта на более выгодных условиях. Обсуждение этих условий происходило на протяжении всего года в ходе встреч на разных уровнях. Аргументы белорусской стороны главным образом сводились к необходимости уравнивания цены на газ для Беларуси с ценой газа для Смоленской области в рамках Союзного государства. В качестве «справедливой» называлась цена в USD 70–90 за 1000 м³.

Хотя снижение цены на газ для Беларуси до уровня Смоленской области теоретически возможно при более глубоком уровне интеграции с Россией, в видимой перспективе оно вряд ли реализуемо ввиду падения экспортных доходов ГАЗПРОМА, роста налога на добычу полезных ископаемых в России (НДПИ) и, соответственно, невозможности субсидировать внутренние цены на газ со стороны российского газового монополиста.

На исходе 2019 года Беларусь всё же подписала протокол о порядке формирования цен на российский газ на январь–февраль 2020 года, действие которого чуть позже было продлено до конца 2020 года. Протокол сохраняет объёмы поставок и цену на российский газ на уровне 2019 года (USD 127 за 1000 м³).

При этом, следует отметить, в начале 2020 года европейские цены на природный газ продолжили падение, опустившись в феврале до уровня в USD 104 за 1000 м³, что побудило белорусскую сторону в апреле 2020 года инициировать пересмотр существующего газового соглашения. Перспективы такого пересмотра остаются туманными до окончания срока действия текущего протокола.

Нефть

2019 год отмечен значительным ростом противоречий между руководством России и Беларуси по поводу условий поставок нефти, что в итоге привело к отсутствию долгосрочного контракта по состоянию на начало 2020 года.³ Позиция белорусской стороны заключается не только в необходимости сохранения объёмов поставок нефти по цене значительно ниже мировой, но и во внедрении механизма компенсации проводимого в российском энергетическом секторе налогового манёвра.

Налоговый манёвр подразумевает снижение и, в итоге, обнуление экспортной пошлины на нефтепродукты с одновременным повышением налога на добычу полезных ископаемых в России. Завершение налогового манёвра означает значительное увеличение для Беларуси цены на поставляемую из России нефть без возможности оставлять в белорусском бюджете экспортную пошлину, как это происходило ранее. В результате существенно снижаются поступления в белорусский бюджет, равно как и прибыльность белорусской нефтепереработки, долгое время существовавшей в условиях доступа к относительно дешёвой российской нефти и продажи полученных из неё нефтепродуктов по мировым ценам.

Как видно из данных табл. 2, объём экспорта белорусских нефтепродуктов, переработанных из российской нефти, и доходы от экспорта в прошедшем году снизились. Этому сопутствовало снижение ценовой разницы российской нефти (сорта *Urals*) для Беларуси и на мировых рынках.

³ См. также обзор А. Паньковского «Беларусь – Россия: двадцать лет регрессивной интеграции» в настоящем сборнике.

Таблица 2. Показатели экспорта/импорта российской нефти и белорусских нефтепродуктов на мировые рынки, 2013–2019 гг.

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Физический объём импорта нефти, млн т | 21.7 | 22.5 | 22.9 | 18.1 | 18.0 | 18.2 | 18.0 |
| Стоимость импорта, USD млрд | 8.188 | 7.625 | 5.663 | 3.475 | 5.292 | 6.800 | 6.580 |
| Стоимость нефти, USD/т | 386.8 | 338.9 | 247.3 | 192.0 | 294.0 | 373.6 | 365.5 |
| Стоимость российской нефти на мировом рынке, USD/т | 826.9 | 820.0 | 720.0 | 363.9 | 388.7 | 513.7 | 468.5 |
| Физический объём экспорта нефтепродуктов, млн т | 13.56 | 13.76 | 16.58 | 13.00 | 12.30 | 11.90 | 10.50 |
| Выручка от импорта нефтепродуктов, USD млрд | 10.15 | 9.85 | 6.83 | 4.04 | 5.34 | 6.50 | 5.20 |
| Стоимость нефтепродуктов, USD/т | 748.76 | 715.98 | 403.50 | 311.00 | 434.14 | 546.20 | 495.23 |

Источник: Белстат, МВФ, собственные расчёты.

В течение первых месяцев 2019 года белорусская сторона несколько раз заявляла о недопустимости проведения налогового манёвра и о нарушении российской стороной договора ЕАЭС. Ответ российской стороны на последующие заявления белорусского руководства о планах изыскать альтернативные поставки нефти можно свести к ёмкому «хотите – ищите», после чего Беларусь заявила о планах поднять тариф на транзит российской нефти по своей территории.

Экономические итоги попыток диверсификации поставок нефти хорошо иллюстрируются случаем 2010–2012 годов, когда Беларусь пробовала импортировать нефть из Венесуэлы. В итоге более дорогая нефть становится ещё дороже ввиду длинного транспортного плеча и стоимости транспортировки (табл. 3).

Таблица 3. Стоимость поставок венесуэльской нефти в Беларусь, разница в цене с поставками российской нефти, 2010–2012 гг.

| | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------|---------|---------|
| Цена венесуэльской нефти с учётом транспортировки, USD/т | 656.00 | 847.75 | 939.30 |
| Цена российской нефти для Беларуси, USD/т | 460.00 | 459.00 | 398.00 |
| Дельта в цене, USD/т (венесуэльская минус российская для Беларуси) | -196.00 | -388.75 | -541.30 |

Источник: Белстат, собственные расчёты.

В конце апреля концерн «Белнефтехим» начал докладывать о поступлении в белорусские нефтепроводы российской нефти с повышенным содержанием хлорорганики. Это крупнейшее загрязнение сначала объяснялось российской стороной как непреднамеренное, а позднее – как преднамеренное (сокрытие хищения нефти из трубопровода со стороны мелких поставщиков нефти). Однако с учётом фона (напряжённость в двусторонних отношениях из-за поставок нефти, дорогостоящая модернизация НПЗ, зависимость белорусской экономики от нефтехимического сектора) и деталей происходящего (использование хлорорганики для сокрытия хищения – дорогостоящая затея), инцидент напоминал скорее целенаправленную диверсию в отношении белорусской нефтянки. Загрязнение нефти привело к порче оборудования на Мозырском НПЗ, приостановке прокачки российской нефти в Европу, а также экспорта белорусских нефтепродуктов и, как результат – к замедлению роста ВВП.

В течение года стороны провели серию переговоров на различных уровнях по условиям дальнейших поставок российской нефти в Беларусь. Переговоры, однако, не дали положительного результата: по состоянию на начало 2020 года, Беларусь и Россия не подписали даже годового соглашения на поставку нефти (согласован только индикативный

баланс). Кроме того, российская сторона полностью отменила механизм так называемой «перетаможки», позволяющий Беларуси зачислять в бюджет экспортные пошлины от 6 млн т российской нефти.

Основанием для нежелания российской стороны заключать договор с Беларусью на поставку нефти по сниженной цене является увязка льготных поставок (которые российское руководство всё чаще именуется прямым субсидированием белорусской экономики) с вопросом углубления политической и экономической интеграции России и Беларуси в рамках Договора о Союзном государстве. Хотя в рамках межправительственных групп началась работа по углублению интеграции, также, по сообщениям из официальных источников, подготовлен итоговый список дорожных карт интеграции, к концу 2019 года работа по разработке документов застопорилась. Сопутствующие события и заявления белорусских чиновников сделали очевидным тот факт, что углубление интеграции в том виде, в котором его требует российская сторона, невозможно: слишком высока цена за продолжение льготных поставок нефти.

В начале 2020 года, ввиду отсутствия поставок российской нефти, белорусские НПЗ начали отбирать технологическую нефть из ответвлений от магистрального трубопровода «Дружба» для обеспечения горячей циркуляции заводов. После чего Беларусь приступила к закупке нефти из альтернативных источников, объём которых, однако, не позволяет обеспечить загрузку НПЗ для работы в оптимальном режиме.

Электроэнергия и тарифная политика

В 2019 году тарифы на электроэнергию в Беларуси изменялись дважды – в январе и июле. При этом в июле была

введена новая система дифференциации стоимости электроэнергии по временным периодам в течение дня: днём, вечером и ночью.

В 2019 году базовый тариф вырос с BYN 0.1484 до 0.209 за киловатт-час. Разница между тарифом для населения и реального сектора по итогам года значительно снизилась в сравнении с предыдущими годами. Если в 2018 году тарифы на электроэнергию для населения и реального сектора составляли 7.05 и 12.31 долларового цента соответственно, то в 2019 году – 7.1 и 10.0 центов. Хотя полного отхода от перекрёстного субсидирования тарифов на электроэнергию не произошло, такая динамика является едва ли не самым заметным снижением в разнице тарифов для населения и реального сектора за последние годы.

Тем не менее полный отход от перекрёстного субсидирования требует ещё большего снижения тарифов для предприятий и их роста для населения. Для сравнения, в близлежащих странах-участницах Европейского Союза, где перекрёстное субсидирование отсутствует, тариф для населения значительно превышает тариф для реального сектора и составляет (за вычетом налогов и сборов) в Эстонии 11.90 и 7.32 евроцента для населения и реального сектора соответственно, в Латвии – 11.7 и 7.5 евроцента, в Польше – 8.6 и 7.36 евроцента, в Литве – 7.9 и 7.2 евроцента.

Запуск первого энергоблока Белорусской АЭС, запланированный на осень 2019 года, был перенесён на первый квартал 2020 года, позднее – на июль 2020 года вследствие задержек, вызванных развитием эпидемии SARS-CoV-2. Другие важные изменения относительно функционирования атомной станции касались в первую очередь рынков сбыта электроэнергии и ограничивались декларативными заявлениями государственных органов Эстонии, Латвии и Украины о потенциальной возможности закупки производимой станцией электроэнергии.

Заключение

Для белорусской экономики 2020 год будет особенно сложным по причине резкого сокращения разницы между ценами на нефть и газ для региона и Беларуси, выпадения бюджетных доходов вследствие снижения объёмов экспортной пошлины и отмены механизма «перетаможки». Снижение доходности белорусской нефтепереработки окажет мультипликативный эффект на смежные отрасли, к которому в 2020 году добавятся шоки экспорта/импорта с последующими проблемами для выпуска и обеспечения занятости населения.

Основными факторами, влияющими на развитие белорусского энергетического сектора, являются мировое снижение цен на нефть и нефтепродукты на фоне эпидемии SARS-CoV-2 и внешнеполитические обстоятельства. В первую очередь, речь идёт о нежелании российской стороны продолжать льготный экспорт нефти в Беларусь без углубления интеграции при одновременном нарастании проблем в российской экономике.

Хотя в начале 2020 года Беларусь предприняла попытки диверсификации импорта нефти, условия её поставок однозначно не будут настолько же выгодными, как поставки нефти из России (см. выше случай с Венесуэлой).

В 2020 году динамика цен на нефть, вероятно, позволит Беларуси «добрать» необходимые объёмы без существенных потерь (и продемонстрировать российской стороне способность диверсифицировать импорт нефти). В то же время в долгосрочной перспективе обеспечить благоприятные условия поставок, сравнимые с прежними, вряд ли получится. Некоторая компромиссная краткосрочная договорённость по поставкам российской нефти в Беларусь («дороже, чем раньше, но дешевле, чем могло бы быть»), возможно, будет достигнута к концу 2020 года.

Для самой Беларуси оптимальным выбором явилось бы продолжение работы по диверсификации поставок и обеспечению инфраструктуры (техническая возможность нефтяного реверса из Польши, модернизация нитки нефтепровода из Латвии, ускорение модернизации НПЗ, соединение двух НПЗ трубопроводом), а также снижение объёмов закупок нефти для поддержания рентабельности нефтепереработки, поскольку в условиях дорожающей нефти переработка нынешних объёмов нецелесообразна ввиду особенностей географии экспорта нефтепродуктов.

Зависимость белорусской экономики (и устойчивости политического режима) от условий поставок российских нефти и газа позволяла и стимулировала применять к политическому режиму в Беларуси термин «ресурсного государства-рантье». В то же время относительная устойчивость этих условий отвлекала от рассмотрения перспектив развития политического режима с учётом особенностей его «финансирования». Фактически же «шок» ресурсной ренты, произошедший в 2019-м – начале 2020 года, открывает перспективу перехода Беларуси к тому, что условно можно рассматривать как стадию «позднего государства-рантье». В таком государстве инфраструктура (не только физическая) генерирования ренты становится инфраструктурой поддержки развития и диверсификации экономики как следствие изменения поведения политического режима в результате ряда экономических шоков и нарастания социально-экономических противоречий внутри страны.⁴

⁴ Gray, Matthew. "A Theory of 'Late Rentierism' in the Arab States of the Gulf." Georgetown University School of Foreign Service in Qatar, 2011.

ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ: ОДИН ИКТ В ПОЛЕ НЕ ВОИН

Мария Акулова

Резюме

В 2019 году устойчивый инвестиционный спрос продолжал вызывать лишь сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). В свою очередь результативность ИКТ в вопросе привлечения инвестиций объясняется не только привлекательностью секторальной бизнес-среды. Значимую роль играет активность самих бизнесов в поиске инвестора, обусловленная пониманием того, какую пользу могут принести внешние деньги для развития компаний. В целом же инвестиционная привлекательность Беларуси по-прежнему проигрывает другим странам.

Тенденции:

- низкая активность на рынке M&A за исключением проектов в сфере IT;
- сложности в привлечении внешних заимствований и ориентация на внутренний рынок портфельного инвестирования;
- продолжение работы властей над формированием благоприятного инвестиционного климата.

В 2019 году суммарный объём привлечённых иностранных инвестиций оказался значительно выше результатов 2018 года в USD 1.47 млрд и составил USD 2.4 млрд¹. Столь значимый разрыв явился следствием того, что в прошедшем году Беларусь оказалась «чистым заемщиком» средств, тогда как годом ранее было зафиксировано чистое кредитование

¹ «Платёжный баланс, международная инвестиционная позиция и валовой внешний долг Республики Беларусь / Предварительные данные.» Национальный банк Республики Беларусь, <http://www.nbrb.by/publications/BalPay/balpay2019.pdf>.

остального мира по большей части за счёт полного погашения выпуска еврооблигаций, размещённых в 2011 году.

Внешний госдолг сократился на 1.6% за год. На 1 января 2020 года он составил 27.1% от ВВП, или USD 17.15 млрд, тогда как годом ранее – 29.1% и USD 17.42 млрд соответственно. Суммарный внешний долг за этот же период вырос на 3.7%. На 1 января 2020 года он составил USD 40.75 млрд, тогда как годом ранее USD 39.29 млрд.

Прямые иностранные инвестиции

В 2019 году не произошло каких-либо кардинальных изменений в привлечении внешнего прямого финансирования. План на 2019 год по привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на чистой основе предусматривал USD 1.6 млрд.² Суммарный объём привлечённых ПИИ составил USD 1.27 млрд, что ниже показателя 2018 года (89.3%, при объёме поступлений ПИИ на сумму USD 1.43 млрд).

Как и во все предыдущие годы, основная доля ПИИ – это реинвестированная прибыль белорусских финансовых и нефинансовых организаций (USD 0.7 млрд), годом ранее эта сумма составила USD 0.8 млрд. Поступления за счёт прихода новых инвесторов и технологий составили USD 0.4 млрд., что опять же меньше, чем в 2018 году (USD 0.54 млрд). Таким образом, в 2019 наблюдался спад инвестиционного интереса по сравнению с предыдущим годом.

Неизменным остаётся тренд незначительного вклада иностранного инвестирования в промышленный сектор:

² «О задачах социально-экономического развития Республики Беларусь на 2019 год. Указ Президента Республики Беларусь № 483.» Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 23 Dec. 2018, <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P31800483&p1=1>.

на его развитие пришлось лишь 14.7%³ от всего объёма ПИИ (16.3% от общего объёма ПИИ в 2018 году), что крайне мало в условиях постоянно растущей конкуренции. В текущих реалиях обеспечение устойчивого развития экономики невозможно без роста уровня её инновационности и технологичности, которые находятся в прямой зависимости от количества и качества иностранных инвестиций, идущих в экономику.

Приватизация госсобственности

Приватизация остаётся замороженной без признаков какой-либо активности. В январе 2019 года Госкомимущество подготовило очередной список ОАО на продажу, который содержал 23 актива, не первый год предлагающиеся к приватизации. Следует отметить, что количество объектов в списке постоянно уменьшается: в 2018 году таких объектов было 38 ед., двумя годами ранее – 43 ед. Таким образом, налицо все признаки, что государство не рассчитывает на привлечение капитала за счёт продажи госсобственности.

Продажа государственной доли обувной фабрики «Белвест», произошедшая летом 2019 года, – практически единственная успешная сделка с участием государства за весь год. Выкуп 55% пакета акций произошёл при условии сохранения среднесписочной численности работников на уровне не ниже января 2019 года, а также инвестирования в модернизацию производства как минимум BYN 30 млн.

³ «Объём инвестиций, направленных из Республики Беларусь за рубеж, по видам экономической деятельности за 2019 год.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь, https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-excel/Oficial_statistika/2019/invest-2019g-20.02.12.xls.

Сделка по продаже госдоли в ОАО «Барановичский молочный комбинат» подписана в конце декабря 2019 года. ОАО «Савушкин продукт» выкупил 50.6% акций за BYN 48.3 млн. При этом новый собственник должен сохранить численность и средний уровень заработной платы на предприятии, а также инвестировать как минимум BYN 10 млн для увеличения мощностей комбината.

В целом ситуация остаётся неизменной: низкая эффективность государственных ОАО, высокая цена их продажи, дополнительные условия, а главное – чрезмерная длительность процесса переговоров. Всё это оказывает негативное влияние на инвестиционный спрос.

Приватизация в частном секторе

В отличие от государственного, частный сектор более активен в поиске внешнего финансирования. Одной из наиболее значимых сделок явилось поглощение сети «Заботливая аптека» холдингом «Аптека групп». Сумма сделки не раскрывается, однако, по оценкам, она является одной из крупнейших для фармацевтической отрасли Беларуси.

Ещё одно поглощение осуществлено швейцарским химическим концерном *Sika AG*, который приобрёл белорусского производителя монтажных пен «БелиНЭКО».

Наконец, фонд прямых инвестиций «Зубр Капитал» в партнёрстве с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) выкупил 20%-ю долю группы компаний «Мила», одного из крупнейших поставщиков декоративной косметики, парфюмерии и бытовой химии. Сумма сделки находится в пределах USD 3–10 млн, но точная цифра не разглашается.

Как и в последние несколько лет, устойчивый инвестиционный интерес вызывают различные проекты IT сектора. По предварительным оценкам, в 2019 году резиденты

Парка высоких технологий (ПВТ) за счёт экспорта своих услуг привлекли порядка USD 2 млрд. Безусловно, объёмы требуемого инвестирования зачастую существенно ниже потребностей реального сектора. Однако качественное отличие заключается в том, что компании сами заинтересованы в поиске инвесторов.

Одним из успешных примеров является компания *PandaDoc*, которая в 2019 году привлекла внешние инвестиции на сумму USD 10 млн. Инвесторами выступили сразу несколько сторон, уже ранее инвестировавших в этот бизнес: EBRD, а также компании *Rembrandt*, *Altos and Silicon Valley Bank*, *Microsoft*. Суммарно *PandaDoc* привлекла уже порядка USD 30 млн, которые позволяют ей расти и расширять своё присутствие не только в Беларуси, но и в США.

Продуктовая компания «Альтарас», которая фокусируется на развитии платформы *Beesender*, позволяющей подключать чат-боты к бизнес-процессам компаний, привлекла инвестиции *Capital Times*. Сумма сделки не разглашается.

Ещё одна компания – *Blinger*, разрабатывающая хелпдеск-системы для клиентов бизнеса, – привлекла USD 500 тыс. от инвестиционного фонда *Admitad Invest*. Проект *MobiWise*, развивающий платформу по продвижению образовательных приложений, привлёк около USD 100 тыс. от локальных инвесторов.

Студия по разработке игр *Swag Masha* выкуплена компанией *My.Games*, входящей в состав *Mail.ru Group*. Разработчик компьютерных игр *Vizor Games* проинвестирован компанией *Playrix*, которая на сегодняшний день является одним из мировых лидеров в сфере мобильной разработки. Ещё одной сделкой в сфере *GameDev* явилось соглашение между белорусской компанией *Belka Games* и компанией *AppLovin*.

Стартап «Ямото Самокато», разрабатывающий ПО для шеринговых компаний, успешно закрыл «ангельский» раунд инвестирования. Сумма сделки составила USD 1.5 млн.

Миноритарная доля компания *MediaCube* стала частью портфеля фонда прямых инвестиций компании *Zubr Capital*. Вырученные средства направят на развитие своего продукта – экосистем для видеокреаторов и музыкантов.

Продолжают вызывать высокий интерес проекты по медицинской тематике. Так, стартап *Healthy Networks*, позволяющий диагностировать проблемы с дыхательной системой, смог закрыть «посевной» раунд венчурного инвестирования и привлечь около USD 925 тыс. для запуска беспроводного (*Bluetooth*) стетоскопа и своего приложения (*LungPass*) на рынке Беларуси и Европы. Компания *Flo Health* при проведении раунда инвестирования привлекла от венчурного фонда *Founders Fund* USD 7.5 млн, которые будут направлены на развитие продукта и расширение команды. Суммарно на сегодняшний день объём привлечённого капитала составил USD 20.5 млн.

EPAM Systems провёл три сделки поглощения за год и выкупил 100% доли в немецкой компании *Test IO* (разработчик облачной платформы для тестирования), российской *Competentum* (разработчик образовательных платформ), израильской *NAYA Technologies* и её американской дочки *NAYA Tech* (управление данными).

Отдельно следует выделить работу инвестиционной компании *Bulba Ventures*, которая продолжает инвестировать в высокотехнологичные проекты. Так, весной 2019 года компания запустила проект *VOCHI* с использованием компьютерного зрения, летом вошла в проект *GERO* (поиск методов борьбы со старением). Ещё одним проектом, в который инвестировала компания, явилось приложение по занятию йогой *ZENIA* с возможностью индивидуального подхода к каждому пользователю (при помощи AI).

Резюмируя, следует подчеркнуть, что практически все IT компании, которым удалось привлечь внешнее финансирование, нацелены направить полученные средства на

развитие своего продукта и расширение своего бизнеса. В дальнейшем они смогут не только повысить уровень своих доходов, но и, по крайней мере в некоторых случаях, принести пользу обществу в целом. IT сектор является наглядным примером того, насколько важна активная позиция самого производителя продукта в поиске потенциального инвестора.

В блоке *Greenfield* инвестирования можно выделить намерение турецкой компании *Guris Holding* построить в Беларуси ветропарк суммарной мощностью 25 МВт. Ориентировочный объём инвестирования составит USD 40 млн. Следует также отметить договорённость между китайскими компаниями *China Merchants Shekou Holdings* и *Sichuan Chengdu Xingcheng Investment Group* о строительстве делового центра на территории индустриального парка «Великий камень». По предварительным оценкам, объём инвестиций составит порядка USD 30 млн. Также подписан договор с немецкой *Resom AG* о строительстве завода по производству фотоэлектрических модулей и солнечных панелей.

Портфельные инвестиции

Нельзя сказать, что 2019-й превзошёл предыдущие годы по активности привлечения внешнего финансирования за счёт размещения государственных облигаций на внешних рынках. По сути, произошло лишь одно крупное размещение. В августе Беларусь разместила свои бумаги на Московской бирже на сумму RUB 10 млрд со сроком обращения *три* года и ставкой купона 8.95%.

В прошедшем году продолжалась практика размещения государственных бумаг на внутреннем рынке. Общая сумма размещённых внутренних валютных государственных облигаций составила USD 800 млн в эквиваленте. В планах на

2020 год заявлены попытки размещения еврооблигаций на сумму порядка USD 1.35 млрд. Однако текущие перспективы размещения достаточно призрачны вследствие обстановки в мире (ситуация на нефтяном рынке, пандемия COVID-19 и рецессия мировой экономики).

Отдельно необходимо отметить первый опыт в мире по токенизации евробондов. Белорусская криптобиржа *Currency.com* выпустила токены, обеспеченные облигациями: один токен соответствует одной облигации с доходностью 4.2% и стоимостью USD 1000.

Корпоративный сегмент также активно использовал данный инструмент привлечения дополнительного капитала. В 2019 году суммарный объем валютных выпусков составил порядка USD 435 млн, основная доля в котором принадлежит компаниям «Евроторг» (14.3%), «БелЖД» (18.4%) и «Конте-Спа» (20.7%). В дополнение к этому компания «Евроторг» стала первым белорусским корпоративным эмитентом, который успешно вышел на российский долговой рынок. В прошедшем году компании удалось дважды разместить свои 10-летние корпоративные облигации на Московской бирже. Общая сумма составила RUB 10 млрд, а ставка купона – 10.95%. Банк развития Республики Беларусь использовал внутренний рынок для размещения своих трёхлетних евробондов на сумму BYN 210 млн под 12% годовых.

Другие внешние обязательства

В 2019 году чистые объёмы других внешних обязательств выросли на USD 43 млн и в чистом остатке составили USD 590 млн. Суммарно за год на выплату обязательств по внешнему государственному долгу направлено USD 1.5 млрд, что включает погашение задолженностей перед Российской

Федерацией, Китаем и Евразийским фондом стабилизации и развития (ЕФСР).⁴

В 2019 году Беларусь рассчитывала на получение последнего седьмого транша в рамках кредитной программы ЕФСР, однако в связи с невыполнением требуемых условий не смогла на него претендовать. Одновременно с этим Россия согласилась предоставить USD 600 млн для рефинансирования внешнего долга.

Вторым по значимости заемщиком остаётся Китай, который в конце 2019 года предоставил Беларуси срочный кредит на сумму CNY 3.5 млрд (USD 500 млн).

В 2019 году переговоры с МВФ об открытии новой кредитной программы не возобновлялись. Ключевую роль для их разморозки продолжает играть требование МВФ о начале реструктуризации и повышении эффективности госсектора.

Меры по привлечению внешнего финансирования и улучшению инвестиционного климата

*Постановление Совета министров № 374 от 11 июня 2019 года.*⁵ Это постановление одобрило проект меморандума по сотрудничеству с ЕБРР в вопросе повышения статуса

⁴ «Государственный долг на 1 января 2020 года.» Министерство финансов Республики Беларусь, http://www.minfin.gov.by/ru/public_debt/pressreleases/4c6b30d611354542.html.

⁵ «О проведении переговоров по проекту Меморандума о взаимопонимании между Правительством Республики Беларусь и Европейским банком реконструкции и развития касательно сотрудничества в поддержку Совета по иностранным инвестициям и его подписании.» Национальный правовой портал Республики Беларусь, <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21900374&p1=1&p5=0>.

и эффективности работы Совета по иностранным инвестициям. ЕБРР выразил готовность финансировать деятельность Совета в течение трёх лет, а в дальнейшем оказывать содействие по привлечению иностранного капитала. В состав Совета должны войти не только чиновники, но и руководители международных организаций, которые уже инвестировали в Беларусь ранее или планируют это сделать.

Разработка проекта Стратегия по привлечению прямых иностранных инвестиций до 2035 года.⁶ Министерство экономики подготовило проект Стратегии по привлечению ПИИ, которая должна стать своего рода дорожной картой и выявить ключевые направления, работа над которыми позволит повысить инвестиционную привлекательность Беларуси по сравнению с соседними странами. Разработка данного проекта служит своего рода сигналом, что белорусские власти осознают роль и необходимость иностранного капитала для развития устойчивой и конкурентоспособной экономики.

Заключение

Планы на 2020 год предполагают привлечение как минимум USD 1.7 млн прямых иностранных инвестиций. Однако по факту цифры окажутся существенно ниже, поскольку негативные коррективы вносит мировая рецессия как следствие пандемии COVID-19. Согласно текущим оценкам ЮНКТАД,⁷ мировые ПИИ могут сократиться на 40%, что очевидно

⁶ «Об утверждении Стратегии привлечения прямых иностранных инвестиций в Республику Беларусь до 2035 года.» Правовой форум Беларуси, http://forumpravo.by/files/Proekt_postanovlenie_SM_Strategia_privlechenia_inostrannykh_investicij.pdf.

⁷ “Impact of the COVID-19 pandemic on global FDI and GVCs.” UNCTAD, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf.

отразится и на результатах Беларуси как в сфере *Greenfield* инвестирования, так и сделок M&A.

В 2020 году выпуск и размещение еврооблигаций также маловероятны и скорее всего будут перенесены на 2021 год. Продолжатся, возможно, выпуск и размещение валютных гособлигаций на внутреннем рынке, однако ввиду падения экономики спрос на них также будет существенно ниже, чем в предыдущие годы.

Отсутствие структурного реформирования экономики остаётся основным фактором, блокирующим более динамичный приход капитала, технологий и инноваций в Беларусь. Однако в текущих условиях властям придётся быть более гибкими в своей позиции и принять условия МВФ ради дальнейшего подписания кредитной программы, что позволит ускорить восстановление экономики, повысить её устойчивость и конкурентоспособность.

ИТ-СЕКТОР: БУРНЫЙ РОСТ И НАРАЩИВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЕСА

Ольга Лойко

Резюме

В 2019 году на фоне скромного роста экономики в 1.2% продолжался бурный рост сферы информационно-коммуникационных технологий. По итогам года её валовая добавленная стоимость выросла на 9.3%. Сектор «Информация и связь» обеспечил почти половину прироста ВВП – 0.5 процентного пункта.

Существенное расширение видов деятельности резидентов Парка высоких технологий (ПВТ) открыло доступ к благоприятному режиму для национального бизнеса и иностранного инвестора. Критика ПВТ как ИТ-офшора, выгодного только для его резидентов, не нашла серьёзного научного подтверждения. В частности, подсчитано, что налоговые выплаты одного сотрудника ПВТ (подоходный налог, НДС и акцизы, уплачиваемые с потребления) превышают налоговые выплаты «среднего» работника в экономике в 4.74 раза.

В Беларуси заработали две криптобиржи и одна платформа токенизированных активов. На встрече с айтишниками (апрель 2019 года) президент Александр Лукашенко пообещал сектору дальнейшую всестороннюю поддержку.

Тенденции:

- создание благоприятных условий для деятельности ИТ-компаний со стороны высшего руководства страны;
- бурный рост ИТ-отрасли на фоне замедления прироста остальной экономики;
- активное привлечение прямых иностранных инвестиций, улучшение имиджа страны;
- открытие прорывных направлений – криптобирж, операций с токенами, платформ токенизированных активов и пр.;
- становление Парка высоких технологий как политического проекта.

ПВТ как точка роста

В Беларуси за десятилетие увеличилась значимость ИТ-услуг в экономике. Если в 2009 году доля сектора «Информация и связь» в общем объеме ВВП составляла 2.3%, то по данным за 2019 год она достигла 6.2%. Для сравнения: доля не менее важного для белорусской экономики сектора «Сельское, лесное и рыбное хозяйство» сократилась за этот период с 8.1 до 6.8%.¹ Доля компьютерных услуг в общем объеме экспорта услуг возросла с 4.5% в 2010 году до 18.0% в 2018 году, уступив по значимости только транспортным услугам.

В 2018-м, первом году, когда начал действовать декрет № 8 о развитии цифровой экономики, создавший благоприятную налоговую и правовую среду для ИТ-компаний, экспорт Парка высоких технологий вырос на 38% по сравнению с 2017 годом и достиг в денежном выражении USD 1.414 млрд. В 2019 году ПВТ продолжил наращивать темпы. За год объем производства компаний-резидентов ПВТ составил BYN 5.177 млрд, увеличившись на 62% по сравнению с 2018 годом и превзойдя темпы роста ИТ-отрасли в Центральной и Восточной Европе (20–25%) и мире (4–5%).

В 2019 году резиденты ПВТ увеличили экспорт на 55%, доведя его до USD 2.195 млрд. Это больше, чем Беларусь потратила на обслуживание внешнего долга в прошлом году (USD 1.5 млрд) или привлекла внешних займов (USD 1.6 млрд).

Экспорт компаний ПВТ составил 21% от всего экспорта услуг Беларуси. Положительное внешнеторговое сальдо ПВТ (плюс USD 2 млрд) фактически «вытянуло» сальдо

¹ Лузгина, Анастасия. «Цифровая трансформация национальной экономики: вызовы и перспективы развития.» *Банкаўскі веснік*, 16 Мар. 2020, <https://www.nbrb.by/bv/articles/10738>.

внешней торговли товарами и услугами Беларуси (минус USD 243 млн) из глубокого минуса. Без ПВТ отрицательное сальдо торгового баланса было бы в 9 раз больше.

В 2019 году ПВТ обеспечил вклад в прирост ВВП на 0.28 процентного пункта, вся отрасль «Информация и связь» – 0.5 процентного пункта из общего прироста ВВП в 1.2%. Вклад только ПВТ оказался соизмерим с вкладом в прирост всей промышленности (0.3 процентного пункта), строительства или сельского хозяйства (по 0.2 процентного пункта).

В начале 2020 года, на фоне отсутствия долгосрочных договорённостей о поставках нефти, значение ПВТ для экономики выросло. К примеру, в январе 2020 года экспорт ИТ-компаний увеличился ещё на 35% и превзошёл экспорт белорусских нефтепродуктов.

Продолжается бурный рост создания новых компаний в ПВТ. В 2019 году в ПВТ вступило 319 резидентов, в апреле 2020 года – ещё 82. Всего в ПВТ работают 818 резидентов. В отчётном периоде резиденты ПВТ создали 13.7 тыс. новых рабочих мест. За 2017–2019 годы ПВТ вырос более чем на 33 тыс. чел. Средняя заработная плата в компаниях ПВТ на конец года составила BYN 4700 против BYN 1238.7 в среднем в экономике. При этом отрасль являлась привлекательной не только для граждан Беларуси. По данным МВД, в 2018–2019 годах в Беларусь для работы в ПВТ прибыло около 1800 иностранцев.

В Беларуси вклад в бюджет разных отраслей экономики зависит от режима налогообложения и налоговых льгот, предоставляемых для отдельных предприятий и видов деятельности, а также от государственных субсидий. Суммарный уровень налогов, которые уплачивали резиденты ПВТ, в 2018 году составил 11.43% от выручки этих компаний. В 2019 году налоговые отчисления резидентов ПВТ в бюджет составили BYN 302.3 млн (прирост почти на 25%), и это превзошло сумму налогов, уплаченных всеми предприятиями

Минстройархитектуры (BYN 297.0 млн), Минпрома (BYN 140.7 млн), Минсельхозпрода (BYN 81.6 млн).²

Средний работник ПВТ платил больше в 4.6 раза подоходного налога, 4.8 раза НДС и 5.5 раза акцизов, чем средний работник в экономике. Несмотря на льготы, эффективная ставка подоходного налога всего на 1 процентный пункт ниже, чем эффективная ставка для среднего работника в экономике. Эффективная ставка взносов в ФСЗН хотя и значимо ниже, но по отношению к средней зарплате средний работник ПВТ платил больше, чем средний работник в экономике, а в абсолютном выражении выплаты сотрудников компаний-резидентов превышали выплаты среднего работника в экономике в 1.25 раза.³

По итогам года, эффективность работы в ПВТ оказалась в 2.5 раза выше, чем в целом по экономике. На конец 2019 года в Парке работало около 61 тыс. чел., или 1.4% от занятых в экономике Беларуси, при этом они произвели 3.5% ВВП.

Имидж и инвестиции

На фоне застарелой проблемы Беларуси – низкого уровня привлечения прямых иностранных инвестиций в условиях отказа от приватизации и недостаточно привлекательного инвестиционного климата – резиденты ПВТ регулярно оказываются в поле зрения инвесторов, в том числе крупнейших ИТ-корпораций.

² «Доходы бюджета в 2019 году.» Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь, nalog.gov.by/ru/postupleniya-v-razreze-organov-gosudarstvennogo-upravleniya-2019/.

³ Шиманович, Глеб; Чубрик, Александр. «Парк ненулевых налогов: Оценка вклада ПВТ в бюджет Беларуси.» Исследовательский Центр ИПМ, 08 Apr. 2019, www.research.by/publications/sr/0002863/.

По данным администрации ПВТ, более 40% резидентов – предприятия с иностранным капиталом, в нём работают 90 центров разработок иностранных корпораций. Сумма прямых иностранных инвестиций в компании-резиденты составила USD 285 млн. Как результат, ПВТ становится мировым издателем мобильных приложений. Белорусские мобильные приложения скачивают более 200 млн раз в месяц, что сравнимо с количеством приложений, установленных через Facebook.

Так, в третьем квартале 2019 года белорусская компания *SayGames* – издатель мобильных игр – заняла третье место в мире после Facebook и Google по количеству скачиваний опубликованных компанией приложений (300 млн за квартал). Компания «Вонабай» внедрила свою технологию дополненной реальности в интернет-магазин *Gucci*. На крупнейшей технологической выставке CES-2019 в Лас-Вегасе проекты резидентов ПВТ FLO и *Tesla Suit* названы самыми инновационными в мире.

Вторую проблему Беларуси, имиджевую, в прошлом году также решали с помощью ПВТ. Парк посетили более 120 иностранных делегаций – от уровня заместителей министров до премьеров и президентов. В феврале 2020 года ПВТ посетил госсекретарь США Майкл Помпео. «Воодушевлён тем, что увидел в ПВТ. Отличный пример того, как Беларусь может реализовать свой необычайный потенциал роста дальноновидной экономической политикой и разумным регулированием», – написал глава Госдепа в твиттере.

В ПВТ работают 62 компании с американским капиталом, в 2019 году экспорт программного обеспечения в США превысил USD 900 млн. Найти иной столь же показательный объект для посещения знаковым для страны американским гостем просто невозможно.

Президент Беларуси уже традиционно не реже раза в год приезжает к айтишникам. В апреле 2019 года, посещая ПВТ,

он пообещал Парку всестороннюю поддержку: «Мы взяли с вами этот курс, и мы влево-вправо умышленно “хістацца” не будем. Мы будем идти прямо. Если надо где-то острые углы обойти, которые нам сегодня не нужны, мы их обойдём, но я вас поддерживал и буду поддерживать. Потому что по большому счёту вы мои дети. Я своими руками, как умел, вас создавал, а потом вы выросли, начали предлагать, как идти. Мы будем двигаться в этом направлении настолько эффективно, насколько вы этого захотите»⁴.

В октябре прошлого года Александр Лукашенко поддержал предложение ИТ-сообщества о создании ИТ-вуза. Расширение влияния ИТ-сектора на самую консервативную в Беларуси сферу, образование, можно считать второй крупнейшей победой ИТ-лоббистов со времён принятия президентом декрета № 8.

Криптореспублика ИТ-страны

«Захотели вы криптовалюту, криптобиржу, майнинг и прочее, фермы создать... Вместе будем идти этим путём», – заявил Александр Лукашенко айтишникам в октябре 2019 года. Ещё декретом № 8 президент узаконил биржи криптовалют, операторы обмена криптовалют, майнинг, токены и т. п. До 1 января 2023 года операции с токенами освобождены от налога на прибыль и НДС.

В ноябре 2018 года Наблюдательный совет ПВТ утвердил документы, детально регулирующие работу криптовалютной индустрии. При этом Совет заверил, что все компании,

⁴ «Посещение государственного учреждения “Администрация Парка высоких технологий”» Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 12 Apr. 2019, president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-gosudarstvennogo-uchrezhdenija-administratsija-parka-vysokix-technologij-20868/.

которым разрешат работу с криптовалютами, будут обязаны обеспечить систему противодействия отмыванию денежных средств, добытых преступным путём, соответствующую рекомендациям ФАТФ. Сам ПВТ отвечает за проверку владельцев компании, её финансовое состояние, контролирует происхождение активов.

Уже в январе 2019 года компания *Currency.com* стала первой в Беларуси и первой в СНГ легальной криптобиржей. Инвесторами проекта выступили VP Capital Виктора Прокопени и *Larnabel Ventures* Саида Гуцериева. По данным компании, по итогам 2019 года оборот биржи превысил USD 1 млрд, число клиентов достигло 100 тысяч.

В июле зарегистрирована вторая криптобиржа – *IXchange*. Проект запустила компания «Криптотрейд».

В ноябре инвестиционную платформу *Finstore.by* запустил один из шести системообразующих банков Беларуси – БелВЭБ. На платформе проходят ICO белорусских компаний, среди крупнейших – МАЗ, «Белвест». За четыре месяца на площадке *Finstore* зарегистрировались 1278 инвесторов, объём привлечённых средств составил более USD 4.1 млн. Площадка заявила о претензиях на роль регионального финансового хаба, привлекающего средства в том числе нерезидентов для последующего инвестирования в проекты, связанные с высокими технологиями и реальным сектором.

Финансовый рынок Беларуси не развит, в Глобальном индексе *Fintech 2020* страна заняла 59-ю позицию из 65 стран (к примеру, Литва оказалась на 4-м месте).⁵ Тем не менее благоприятная правовая среда может помочь Беларуси сделать, наконец, рывок и предложить отечественным и зарубежным инвесторам востребованные финансовые инструменты.

⁵ “The Global Fintech Index 2020.” *Findexable*, https://findexable.com/wp-content/uploads/2019/12/Findexable_Global-Fintech-Rankings-2020exSFA.pdf

Препятствием для развития *Fintech* являлся архаичный Закон Республики Беларусь «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путём, финансирования террористической деятельности и финансирования распространения оружия массового поражения». Но с учётом принятых поправок в законе отныне предусмотрена возможность открывать счета через интернет.

Заключение

С началом пандемии COVID-19 аутсорсинговые компании столкнулись с тем, что заказчики, испугавшись последствий кризиса, существенно сократили свои расходы, в том числе на подрядчиков. Коронавирус ускорит процесс переориентации страны с аутсорсинга на продукты. То, что должно было произойти в следующие пять лет, произойдёт в течение 2020 года.

Рост доли продуктовых компаний в ПВТ позволяет рассчитывать, что и вся отрасль сохранит рост даже в условиях глобального замедления экономики. Ведь именно продуктовые компании оказались наиболее устойчивыми в кризис. Многие продукты, которые делаются в Беларуси, показали рост: игры, криптобиржи, приложения для здоровья, онлайн образование. Вне зависимости от продолжительности пандемии, нас ждёт рост запроса на ускорение цифровизации во всех отраслях экономики, в здравоохранении, образовании, торговле.

На фоне перманентных проблем в других отраслях государство, вероятно, начнёт всерьёз воспринимать ИТ-отрасль и ускорит принятие почти год обсуждаемого декрета о ПВТ 3.0, главное в котором – значительное расширение возможностей для ИТ-образования.

А В Т О Р Ы



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-беларусские отношения, проблемы политического и социально-экономического развития стран постсоветского пространства.



НИКОЛАЙ БУРОВ

Магистр политических наук (Белгосуниверситет, Минск). Специализация: политические трансформации в странах постсоветского пространства.



ПОЛИНА МАКАРОВА

Master of Public Administration. *Научные интересы:* реформирование системы государственного управления, оценка эффективности деятельности государственных организаций, управление кадрами на государственной службе.



АНДРЕЙ ПОРОТНИКОВ

Руководитель аналитического проекта *Belarus Security Blog*. *Сфера интересов:* внутренняя политика и проблемы национальной безопасности Беларуси, международная и региональная безопасность, проблемы климатических изменений.



АНДРЕЙ КАЗАКЕВИЧ

Доктор политических наук, академический директор Института политических исследований «Палітычная сфера»; главный редактор журнала *Палітычная сфера* (www.palityka.org), 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.



ДЕНИС МЕЛЬЯНЦОВ

Магистр политических наук по специальности «международные отношения и дипломатия», координатор программы «Внешняя политика Беларуси» Совета по международным отношениям «Минский диалог». Сфера исследовательских интересов: внешняя политика Беларуси, отношения Беларуси с Евросоюзом и США, национальная и международная безопасность.



ГЕННАДИЙ МАКСАК

Глава Совета внешней политики «Украинская призма», глава Общественного совета при МИД Украины, координатор Украинской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнёрства. Сфера интересов: геополитика, политическая регионалистика.



АННА МАРИЯ ДЫНЕР

Политолог, руководитель программы «Восточная Европа» Польского Института международных дел (The Polish Institute of International Affairs, Республика Польша, Варшава). Сфера научных интересов: международные отношения, восточно-европейская политика (Беларусь, Россия).



АНДРЕЙ ФЁДОРОВ

Кандидат физико-математических наук, независимый эксперт в области международной политики, внешней политики и безопасности.



СЕРГЕЙ БОГДАН

Доктор политических наук, приглашённый аналитик в Центре Острогорского. Сфера научных интересов: внешняя политика Беларуси, сотрудничество Беларуси со странами Азии, Африки и Латинской Америки, политика в странах Ближнего Востока и Средней Азии, военно-промышленный комплекс.



ВАДИМ МОЖЕЙКО

Кандидат культурологии, аналитик Белорусского института стратегических исследований (BISS, Литва). Член Совета ОО «Дискуссионно-аналитическое сообщество “Либеральный клуб”» (Минск). Амбассадор сообщества *Press Club Belarus*. Исследовательские интересы: «мягкая беларусизация», информационная безопасность, культурная дипломатия, культурология, госуправление.



ЕЛЕНА АРТЁМЕНКО

Бакалавр социальной и политической философии (ЕГУ, Литва), специалист по информации и коммуникации (Белгосуниверситет, Минск), магистр социологии (Белгосуниверситет, Минск); социолог. 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.



ВЛАДИМИР ДУНАЕВ

Кандидат философских наук, профессор. Соучредитель Агентства социальной и политической экспертизы (Вильнюс, Литва). Член Общественного болонского комитета. Один из создателей и первый проректор Европейского гуманитарного университета (1992–2008). *Сфера научных интересов:* история философии, региональная политика, реформы высшего образования.



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.



АЛЕКСАНДР ШРАМКО

Православный священник, журналист. *Сфера интересов:* христианские конфессии, церковь и общество, права человека, повседневная жизнь церкви.



АНДРЕЙ ВИТУШКО

Кандидат медицинских наук, магистр гуманитарных наук, врач. Сфера интересов: политика в области здравоохранения, социальные проблемы медицины, биоэтика.



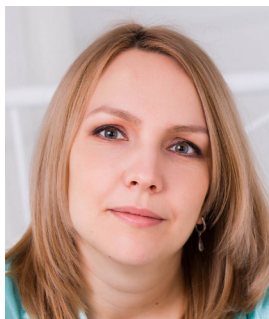
МАКСИМ ЖБАНКОВ

Кандидат философских наук, культуролог, журналист, киноаналитик. Автор книги *No Style. Белкульт между Вудстоком и “Дажынкамі”*. Сфера интересов: трансформации постсоветской культуры, кино, культуриндустрия.



АНДРЕЙ ВАРДОМАЦКИЙ

Доктор социологических наук, кандидат философских наук. Руководитель частной исследовательской лаборатории аксиометрических исследований НОВАК (Минск, Беларусь), Беларусской аналитической мастерской (Варшава, Польша). Член международных организаций социологов WAPOR, ESOMAR. Автор более шестидесяти научных работ, в том числе книг *Система моральной регуляции поведения личности* (1987), *Аксиометрия – наука об измерении ценностей* (1992).



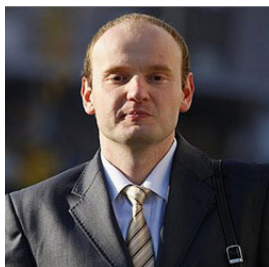
НАТАЛЬЯ РЯБОВА

Социолог, философ, магистр бизнес-администрирования, директор Школы молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA, при которой действует исследовательский центр Белорусского института реформы и трансформации публичного администрирования (BIPART). *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, региональная экономическая интеграция, иностранные инвестиции, криптовалюты, эконометрика, многомерный статистический анализ.



ВЛАДИМИР АКУЛИЧ

Кандидат экономических наук, доцент. Директор Центра макроэкономических исследований (Macrocenter). *Сфера научных интересов:* макроэкономическое моделирование, анализ данных.



АЛЕКСАНДР АВТУШКО-СИКОРСКИЙ
Магистр политических наук (ЕГУ, Литва; ЦЕУ, Венгрия); с 2011 по 2017 годы – 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 BEROС (Минск). *Сфера научных интересов:* инвестиции, приватизация, рынки труда, гендерные аспекты экономики, малый и средний бизнес.



ОЛЬГА ЛОЙКО
Экономист, главный редактор политико-экономического блока новостей Tut.by. *Сфера интересов:* развитие стран с переходной экономикой, инвестиции, реальный сектор.