

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

БЕЛОРУССКИЙ Е Ж Е Г О Д Н И К

2018

Сборник обзорных и аналитических
материалов по развитию ситуации
в Республике Беларусь
в 2017 году

Логвінаў
Vilnius 2018

Составители и редакторы сборника:

Анатолий Паньковский, Валерия Костюгова

Научные рецензенты и консультанты:

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

Подготовка выпуска к печати: **Лидия Наливко**

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

Авторы сборника выражают свои мнения, необязательно разделяемые редакцией.

СОДЕРЖАНИЕ

ПИСЬМО РЕДАКЦИИ 7

ГОСУДАРСТВО

Николай Буров

Администрация президента: в коридоре
между жестким курсом и либерализацией 11

Полина Макарова

Правительство. Либерализация в режиме «лайт» 20

Андрей Поротников

Национальная оборона:
технические достижения, политические провалы 29

Андрэй Казакевіч

Парламент: залежнасць разнастайнасці 37

Зміцер Кухлей

Мясцовыя ўлады:
маланкаадвод для незадаволенасці насельніцтва 46

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

Анатолий Паньковский

Российско-белорусские отношения:
мягкое обособление 57

Денис Мельянцов

Беларусь-ЕС: нормализация малыми шагами 64

Андрей Федоров

Белорусско-американские отношения:
затянувшаяся оттепель 72

Ганна Марыя Дынар

Польшча і Беларусь:
час «малой стабілізацыі» 80

Геннадий Максак

Беларусь-Украина:
от привилегированного
партнерства к «гибридному» 88

Сяргей Богдан

Беларусь і развіваныя краіны:
крытычная аптымізацыя адносін 96

ОБЩЕСТВО

Юрий Чаусов

Гражданское общество:
весенние шоки не переломили прежних тенденций 107

Валерия Костюгова

Партии: освоение новой
реальности 116

Елена Артёменко

СМИ: вызовы информационной безопасности
требуют дифференциации медиа-политики 126

Владимир Дунаев

Образовательная политика:
сворачивание модернизации 135

Андрей Лаврухин

«Год науки»:
скромный праздник
или пышные похороны? 144

Наталля Васілевіч

Рэлігійная сфера ў Беларусі:
стабільнасць і кантраляванасць 152

Андрэй Вітушка

Ахова здароўя: з добрымі намерамі,
але старымі метадамі 160

Максим Жбанков

Тихий парад:
белкульт эпохи обнуления 170

Борис Тасман

Спорт: переходный период 179

Андрей Вардомацкий

Общественное мнение:
ценностный сдвиг и возвращение
на круги своя 188

Наталья Рябова

Исследовательские и аналитические центры:
сужение поля 196

ЭКОНОМИКА

Дмитрий Крук

Макроэкономика: восстановительный рост
под грузом нерешенных структурных проблем 207

Александр Муха

Валютный рынок и государственные финансы:
впереди зона турбулентности? 220

Владимир Акулич

Рынок труда: в тисках чрезмерного
административного регулирования 229

Александр Автушко-Сикорский

Энергосектор: временная стабилизация
при отсутствии ясных перспектив 240

Мария Акулова

Иностранные инвестиции:
стартапы и инновации или займы 249

Вадим Сехович

Реальный сектор:
посткризисный подъем 258

АВТОРЫ 266

ПИСЬМО РЕДАКЦИИ

Белорусский ежегодник 2018 представляет комплексный анализ положения дел в важнейших сегментах государства и общества за 2017 год. Постепенный выход из рецессии на фоне благоприятных внешних конъюнктурных факторов, урегулирование ряда противоречий в отношениях с Россией и заметные попытки белорусских властей адаптироваться к меняющимся условиям — основные процессы, определявшие политическую повестку в 2017 году. Однако, как отмечает большинство экспертов Ежегодника, эта адаптация является запаздывающей и недостаточно последовательной.

Внутреннюю политику государства можно охарактеризовать как осторожный поиск наименее чувствительных для политической системы путей реформирования экономики и механизмов управления настроениями людей в условиях фактического отказа от прежнего социального контракта. Год также отмечен безуспешными попытками создать более компактный и эффективный государственный аппарат. Власти «поставили на паузу» застарелые структурные социально-экономические проблемы и занялись созданием «точек роста» в виде элементов диалога с обществом, перенастройки медийного аппарата, акций по точечной либерализации бизнес-среды и создания «новой» (цифровой) экономики внутри не реформированной старой. Политические реформы отложены на неопределенный период.

Во **внешней политике** официальный Минск продолжил делать ставку на постепенный процесс нормализации отношений с Западом, стараясь максимально использовать в своих интересах трансформацию подходов ЕС к Восточной Европе, а также свою роль фасилитатора в урегулировании конфликта в Украине. Процесс нормализации белорусско-американских отношений в 2017 году продолжился, но темпы его снизились. В начале года Минск пошел на беспрецедентный в истории белорусской дипломатии шаг — одностороннюю отмену въездных виз для граждан 80 государств мира. Отношения Беларуси с Россией также переживали период своего рода нормализации: сторонам удалось продвинуться к урегулированию ряда серьезных конфликтов и споров 2016 года. Но уровень взаимодействия Москвы и Минска снизился по отношению к доконфликтному периоду. В части отношений Беларуси с развивающи-

мися странами год прошел под знаком ревизии эффективности широко понимаемых вложений в это направление.

В *экономике* начался восстановительный рост на фоне улучшения внешней конъюнктуры. По итогам года Беларусь продемонстрировала лучшие в истории результаты по показателям инфляции и сальдо текущего счета платежного баланса. Начал также восстановление и спрос на рабочую силу, но число занятых в экономике продолжило снижаться, а проблема безработицы по-прежнему актуальна, в особенности в регионах. Напряжение на рынке труда выразилось в массовых протестах против Декрета №3.

Опросы *общественного мнения* зафиксировали всплеск недовольства экономической политикой властей в феврале 2017 года. Это был выплеск тяжелого экономического самоощущения нации и оскорбленного чувства справедливости. Однако радикальных изменений не произошло, и к концу года все основные индикаторы вернулись в коридоры типовых показателей.

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 2018* приняли участие независимые аналитики и эксперты, а также специалисты, представляющие различные исследовательские центры, в том числе: Институт политических исследований «Палітычная сфера»; Белорусский институт стратегических исследований (BISS), Белорусский институт реформы и трансформации публичного администрирования (VIPART), Школу молодых менеджеров публичного администрирования SYMPA, Экспертную инициативу «Минский диалог», Центр Острогорского, Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр (BEROC), Аналитический проект *BelarusSecurityBlog*, Центр «Экумена», Совет внешней политики «Украинская призма» (Киев), Институт международных отношений (Варшава, Польша), Белорусскую аналитическую мастерскую (Варшава), Агентство социальной и политической экспертизы, сайт экспертного сообщества Беларуси «Наше мнение».

ГОСУДАРСТВО

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА: В КОРИДОРЕ МЕЖДУ ЖЕСТКИМ КУРСОМ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЕЙ

Николай Буров

Резюме

На протяжении 2017 г. была существенно реформирована структура Администрации президента, а также в значительной степени обновлен ее руководящий состав. Перед аппаратом были поставлены задачи по разработке нового механизма взаимодействия с обществом в условиях фактического отказа от прежнего социального контракта, а также по проведению новой оптимизации госаппарата с учетом ошибок, совершенных в 2013 году. Ни одна из этих задач не была выполнена на удовлетворительном уровне.

АП продолжила работу по точечному реформированию белорусской экономики, но жестко отвергает все варианты политического реформирования в стране.

Тенденции:

- осторожный поиск новой идеологии и механизмов управления настроениями людей в условиях фактического отказа от социального контракта;
- точечное реформирование экономики под контролем АП и приближенных к президенту лиц без реформирования политических основ;
- безуспешная попытка провести более взвешенную по сравнению с 2013 годом оптимизацию аппарата.

Кадровые решения

В 2017 год Администрация президента (АП) вступила с обновленным руководством и новыми задачами. 21 декабря 2016 г. во главе АП впервые за историю суверенной Беларуси стала женщина — вице-премьер Наталья Кочанова, которую впоследствии некоторые СМИ назвали самой влиятельной женщиной Беларуси¹. Первым заместителем главы АП был назначен Максим Рыженков, кадровый

¹ «Как Кочанова стала самой влиятельной белорусской женщиной.» *UDF.by*. 20 Mar. 2018. Web. 30 Mar. 2018. <<http://udf.by/news/sobytie/170956-kak-kochanova-stala-samoy-vliyatelnoy-belorusskoy-zhenschinoy.html>>.

дипломат, а с 2012 г. — один из ключевых функционеров в области спорта. Перед Н. Кочановой была поставлена непростая задача в максимально короткие сроки реформировать деятельность АП в разрезе идеологической работы, кадровой работы, экспертного сопровождения экономической политики и правового обеспечения деятельности президента. В качестве отдельного слабого звена А. Лукашенко указал на работу с обращениями граждан.

Значительному пересмотру подверглась идеологическая политика. Своей должности лишился один из заместителей главы АП Игорь Бузовский (курировал вопросы идеологической работы). Было принято решение и о ликвидации Главного идеологического управления, начальник которого, занимавший также и должность помощника президента, Всеволод Янчевский также попал под сокращение. Впрочем, в феврале оба получили неплохие назначения: И. Бузовский — в Центральный район г. Минска, а В. Янчевский — директором ГУ «Администрация Парка высоких технологий».

Были добавлены новые функции к обязанностям пресс-секретаря Натальи Эйсмонт (приравнена по статусу к помощнику президента) и помощника президента Николая Корбута. По-видимому, основным содержанием очередной оптимизации АП стал значительный пересмотр статуса идеологической вертикали и роли идеологической работы. Фактически функции В. Янчевского были распределены между Н. Кочановой и Н. Эйсмонт.

На совещании 6 февраля глава государства подробно остановился на том, как он видит процесс оптимизации АП. Снова был поднят вопрос о невысокой исполнительской дисциплине, в частности о слабом выполнении распоряжений президента. Ранее Лукашенко ссылаясь на то, что, согласно проведенному его администрацией анализу, значительная часть его распоряжений не выполняется. Впрочем, никаких системных изменений не последовало.

Значительной критике подверглись Академия управления при Президенте РБ, Информационно-аналитический центр при АП и Национальный пресс-центр, но кадровых изменений, как правило, сопровождающих подобную

критику, не последовало. Более того, ректору Академии управления М. Жилинскому был продлен контракт.

Эта критика в очередной раз подчеркнула ту серьезную проблему, с которой сталкивается АП, — дефицит профессиональных кадров и ограниченность инструментария для мотивации и стимулирования госслужащих. Несмотря на поставленные президентом задачи, в течение 2017 г. АП так и не предложила путей для решения данной проблемы.

На упомянутом совещании были конкретизированы дальнейшие мероприятия по оптимизации АП — сокращение ее штатного состава на 30%, до 118 штатных единиц, из них 108 — госслужащих. Сокращения, с учетом требования законодательства, должны были быть завершены к 1 мая.

Сам факт оптимизации АП является примечательным. Ранее схожая оптимизация была проведена в 2013 г., причем до последнего момента в госаппарате не могли поверить, что АП будет подвергнута сокращению наряду с другими госорганами. Сокращение около 40–50 ставок в АП приведет к значимой экономии денежных средств в рамках страны, но, учитывая статус этой структуры и широкий спектр выполняемых ею функций, оно может привести к определенным управленческим издержкам.

Можно предположить, что реальной подоплекой оптимизации АП является стремление президента и его окружения, с одной стороны, ограничить круг бенефициаров власти, а с другой — расширить представительство «семьи» в других сферах. Ведь в Беларуси уже сформировалась достаточно устойчивая группа элиты, контролирующая политический, экономический и силовой блок, но не входящая напрямую в структуру АП (например, так называемые «придворные бизнесмены»).

Важным аспектом, затронутым на совещании 6 февраля, стало возвращение к вопросу о необходимости повысить статус помощников президента — инспекторов по областям и г. Минску. К этой идее АП регулярно обращается на протяжении нескольких лет², но сама специфика

² Буров, Николай. «Администрация президента: в ожидании чуда.» *Белорусский ежегодник 2017*. Vilnius: Логвінаў, 2017. 13–21. Print.

организации вертикали власти в стране не позволяет полноценно реализовать ее — перераспределить полномочия от губернаторов к помощникам — главным инспекторам. Тем не менее на протяжении года был сделан ряд кадровых назначений в этом направлении.

Формально новая структура АП была утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 13.02.2017 №40. Было утверждено сокращение числа заместителей главы администрации — три, включая одного первого (М. Рыженков, В. Мицкевич, Н. Снопков). Таким образом, было юридически оформлено сокращение должности ранее уволенного И. Бузовского и реформативное управление идеологической вертикалью в стране. Последняя на уровне АП частично переведена в ведение Главы АП, а частично — пресс-секретаря со статусом помощника Н. Эйсмонт. Были введены две новые должности помощника президента: а) по вопросам законодательной и судебной деятельности; б) по вопросам развития финансово-кредитной системы.

Можно предположить, что введение должности помощника по вопросам развития финансово-кредитной системы преследовало цель более оперативно разрешать конфликты между сторонниками жесткого монетарного курса (представленного прежде всего Нацбанком и частично Советом министров) и ратующим за смягчение этой политики «красным директором», укрепить посредническо-руководящую роль АП в этом вопросе.

Схожую цель, правда, в контексте разработки и реализации нашумевшего декрета «о тунеядцах», преследовало, по-видимому, и введение должности помощника по вопросам законодательной и судебной деятельности.

Впрочем, в полной мере реализовать эти цели не получилось: должность помощника по вопросам развития финансово-кредитной системы оставалась вакантной по март 2018 г., а должность помощника по вопросам законодательной и судебной деятельности была в скором времени преобразована в должность помощника, курирующего стратегические проекты. Назначение на эту должность Александра Косинца, известного своими жесткими методами управления, скорее свидетельствует о сохранении

приверженности методу ручного управления, чем попыткам ввести что-то новое. Впрочем, важные с точки зрения руководства страны китайские проекты были фактически выведены из-под кураторства А. Косинца, когда 12 мая заместитель главы АП Николай Снопков был назначен председателем белорусской части Белорусско-китайского межправительственного Комитета по сотрудничеству. Ранее часть потенциальных функций А. Косинца была передана помощнику по общим вопросам Николаю Корбуту. Следует помнить, что многие ключевые экономические проекты находятся в сфере ответственности управляющего делами президента Виктора Шеймана. Поэтому нынешние позиции А. Косинца, судя по всему, значительно слабее позиций В. Шеймана, когда он занимал сходную должность помощника по особым поручениям.

Оптимизация АП стала лишь частью новой волны оптимизации госаппарата. Однако, как и первая волна в 2013 г., нынешняя оптимизация понимается преимущественно как сокращение числа госслужащих. Пожалуй, наиболее значимым аспектом нынешней оптимизации является то, что она в значительной степени затронула и силовые структуры, в частности ВС и МВД.

17 марта было проведено специальное совещание по вопросу оптимизации, на котором фактически было признано, что в нынешних условиях она имеет ограниченный потенциал. Так, неподлежащими сокращению были признаны госорганы небольших городов, районов, а также поселковые и сельские Советы.

Косвенное признание этот тезис получил и во время ежегодного Послания белорусскому народу и Национальному собранию, когда А. Лукашенко публично признал, что, несмотря на предыдущую оптимизацию, поднять престиж госслужбы не удалось³.

22 мая Н. Кочанова представила А. Лукашенко график оптимизации, которая должна была завершиться

³ «Послание белорусскому народу и Национальному собранию.» *Официальный Интернет-портал Президента РБ.* 21 Apr. 2017. Web. 30 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/ezhegodnoe-poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-16059/>.

к 1 декабря. 20 июня доклад по оптимизации аппарата Палаты представителей представил Владимир Андрейченко. 14 сентября на особый контроль АП была взята оптимизация в МИД, что в некотором роде стало ударом по позициям министра иностранных дел Владимира Макея.

24 октября совещание по аналогичному вопросу было проведено в АП. Все это показывает, что там попытались учесть ошибки предыдущей оптимизации и сгладить негативные эффекты для управляемости в контексте очередного сокращения числа госслужащих. С другой стороны, несмотря на это понимание и упомянутые совещания, принципиально новых подходов к оптимизации выработать не удалось. Судя по имеющейся информации, повышение зарплат госслужащих произошло, но предсказуемо имело ограниченный характер.

Реформы и либерализация

Процесс оптимизации вкупе с экономическим кризисом и на фоне потрясших страну зимой-весной 2017 г. протестов против «тунеядского» декрета снова активизировал продолжительные кулуарные дискуссии в среде белорусской номенклатуры о необходимости серьезно реформировать систему госуправления в стране. Как и прежде, АП, выполняющая волю главы государства, является одним из основных противников этого процесса. Так, 21 апреля в ходе Послания белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь А. Лукашенко в очередной раз прямо высказался против «реформаторов», которых «во власти пусть и немного, но хватает»⁴.

Однако, критикуя реформы и реформаторов, АП наряду с некоторыми другими госорганами стала во главе процесса по либерализации условий ведения бизнеса. Соответствующую рабочую группу возглавил заместитель главы АП Валерий Мицкевич. 23 июня на совещании с руководством АП его полномочия в этой области были подтверждены. Еще один выходец из АП – В. Янчевский –

⁴ Там же.

активно лоббировал развитие IT-сферы как драйвера экономического развития страны. Одновременно АП даны прямые поручения фактически не допустить развития полноценных рыночных отношений в Беларуси. Данная тема получила свое развитие 2 мая на совещании по совершенствованию правового регулирования в отдельных сферах экономической деятельности. АП, равно как и правительство, была предупреждена о необходимости крайне осторожно относиться к реформам. Фактически АП должна найти такую модель, чтобы сохранить существующую политическую систему, но обеспечить экономическую состоятельность страны в условиях сворачивания белорусской социально-экономической модели. В той или иной степени, АП занимается этим поиском со времен кризиса 2011 г. 23 ноября Декрет №7 «О развитии предпринимательства» был подписан.

Пожалуй, наиболее интригующим вопросом в области политических реформ, который находился в активной разработке АП на протяжении 2017 г., являлся вопрос о повышении статуса политических партий и о возможном создании в стране полноценной партийной системы. Как отмечается в обширной научной литературе, переход к партийности – обычный этап в эволюции большинства авторитарных режимов. Нет сомнений, что и среди белорусского истеблишмента сформировался определенный спрос на такую трансформацию (хотя немало и противников).

Тем не менее события 2017 г., особенно двойной демонстративный перенос съезда РОО «Белая Русь», на котором, по некоторой информации, было возможно преобразование этого общественного объединения в политическую партию, показали, что в АП принято отрицательное решение по этому вопросу.

Борьба с «тунеядцами»

На протяжении всего 2017 г. на особом контроле АП находилась реализация Декрета №3 «О предупреждении социального иждивенчества». В некоторых публикациях

отмечалось, что целью Декрета было переформатировать систему социального контракта (в аспекте его сокращения и ужесточения) для традиционного президентского электората⁵. Для белорусских властей этот документ носит принципиальный характер, и все же вспыхнувшие протесты заставили их идти на попятную – 9 марта действие Декрета было приостановлено. Перед АП была поставлена жесткая задача: доработать документ с сохранением его первоначальной цели. Оригинальных идей в рамках АП не появилось, акцент был сделан на необходимости усовершенствовать работу с обращениями граждан, которая была объявлена слабым звеном в работе АП, а также в работе местных органов власти, деятельность которых также курирует эта структура. Этот вопрос поднимался на совещании 6 февраля, 9 марта, в ходе рабочей поездки в Могилевскую область 21 марта, в марте на коллегии АП и на совещании по вопросам обеспечения общественной безопасности, на совещании 7 апреля, в ходе Послания 21 апреля, на многочисленных совещаниях и т.д. На совещании 24 октября было заявлено о планах создать единую базу обращений граждан по всей стране, а также на более серьезном уровне отслеживать настроения в обществе.

Итогом всей этой работы стало предсказуемое отсутствие некоей работоспособной версии обновленного Декрета, проблема отложена, но не решена.

Заключение

На протяжении анализируемого периода АП продолжила сложную работу по адаптации к новым условиям, не позволяющим сохранить в прежнем виде белорусскую социально-экономическую модель. Была существенно переформатирована верхушка идеологической вертикали (частично это было связано с номенклатурной борьбой против усиления позиций В. Янчевского, но также и все

⁵ «Обновленный Декрет №3: вопросов больше, чем ответов.» *Наше мнение*. 21 Apr. 2017. Web. 30 Mar. 2018. <<http://nmnby.eu/news/analytics/6400.html>>.

более четко проявляющимся с 2014 г. поиском новой идеологии независимого развития), сделаны очередные попытки усилить значение помощников президента – инспекторов по регионам, а также продолжен курс на точечные экономические реформы под жестким контролем АП и приближенных к главе государства лиц.

В политической сфере АП стоит на жестко консервативных, если даже не сказать реакционистских позициях, отвергая любые предложения в этой области, и в 2018 году это положение дел едва ли изменится.

Важнейшими задачами в 2017 г. были проведение второй крупной оптимизации госаппарата и существенный пересмотр социального контракта. Несмотря на пристальное внимание АП к этим вопросам на протяжении всего года, говорить об удовлетворительном выполнении этих задач в ближайшем будущем не приходится.

ПРАВИТЕЛЬСТВО. ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В РЕЖИМЕ «ЛАЙТ»

Полина Макарова

Резюме

2017 год в работе белорусского правительства стал годом амбициозных планов снятия барьеров для бизнеса, привлечения экспертов к разработке законопроектов и масштабной «оптимизации» госаппарата. В то же время минувший год прошел под знаком протестов против Декрета №3 – самого сомнительного по сути, непродуманного по инструментарию и массового по охвату нормативно-правового акта в истории Беларуси.

Работа по снятию барьеров для развития предпринимательства стала естественным ответом правительства на обнажившиеся проблемы скрытой безработицы и бедности в регионах. Логичным ответом на паралич реформы госсектора стало перенесение внимания правительства на т.н. новые сферы экономики – в первую очередь на IT-сектор. Эта новая экономическая стратегия предполагает, что частный сектор экономики в целом и IT-сектор в частности покроют все издержки остающихся в собственности государства предприятий.

Тенденции:

- сохранение доминирования политической обусловленности над экономической: директивное повышение заработной платы опережает экономический рост;
- общественные организации в консультациях с госорганами по вопросам экономической политики остаются младшим и неравноправным партнером;
- реформа госуправления ограничилась незначительным сокращением госслужащих, не затронув системы постановки задач и оценки эффективности работы госорганов.

Консультации с общественностью: режим «лайт»

Событием, задавшим тон работе правительства на 2017 год, стали протесты «тунядцев», прокатившиеся по всей стране и затронувшие не только областные, но и районные центры, которые никогда не отличались протестной активностью. Чтобы сбить волну протестов, силовикам пришлось применить жесткий сценарий разгона выступлений граждан на День Воли 25 марта – явная избы-

точность применения силы и беспорядочные массовые аресты заставили насторожиться даже самых лояльно настроенных европейских политиков. Однако, несмотря на силовой сценарий, и правительство, и Администрация президента сделали для себя выводы. Один из этих выводов заключался в том, что постоянная привычка тестировать законодательные инициативы «вживую», без предварительной оценки последствий, может истощить терпение даже привыкшего ко всему белорусского общества.

Претензии к работе главной государственной фабрики мысли — Информационно-аналитического центра при Администрации президента — появились в риторике главы государства еще в феврале: «Это должен быть самый лучший экспертный аналитический центр. Какая там аналитика? Какие там исследования? Кому они нужны?»¹ После волны протестов, выступая на совещании, посвященном развитию белорусской науки, руководитель государства подчеркнул необходимость консультаций с экспертами при разработке нормативно-правовых актов — вновь в контексте провала «тунеядского» декрета².

Таким образом, однозначное общественное неприятие Декрета №3 имело два основных результата. Первый состоял в том, что декрет был де-факто заморожен и появился вновь в сильно переработанном виде лишь в январе 2018 года³. Второй, более широкий по последствиям результат, заключался в том, что государственные органы получили стимул и своего рода карт-бланш на проведение консультаций с общественностью и специалистами при разработке нормативно-правовых актов. Начало 2017 года

¹ «Лукашенко недоволен работой некоторых организаций Администрации президента.» *БелаПАН*. 6 Feb. Web. 28 Mar. 2018. <<http://belapan.com/archive/2017/02/06/887405/>>.

² «Президент: необходимо активнее привлекать ученых к решению важнейших государственных задач.» *БелТА*. 7 Apr. 2018. Web. 28 Mar. 2018. <<http://www.belta.by/president/view/prezident-neobhodimo-aktivnee-privlekat-uchenyh-k-resheniju-vazhnejshih-gosudarstvennyh-zadach-241633-2017/>>.

³ «Сбор с тунеядцев отменен. Президент подписал декрет №1.» *TUT.by*. 25 Jan. 2018. Web. 28 Mar. 2018. <<https://finance.tut.by/news578412.html>>.

было отмечено созданием целого ряда межведомственных консультативных групп, в которые наряду с представителями государственных органов вошли также эксперты и руководители некоторых общественных организаций.

Так, весной 2017 года стало известно о том, что правительство по поручению руководителя государства готовит пакет документов (декретов президента), призванных законодательно определить и закрепить минимальные требования к ведению бизнеса и таким образом раскрепостить деловую инициативу и улучшить инвестиционный климат. По словам премьер-министра Андрея Кобякова, Лукашенко поручил также организовать в апреле-мае общественное обсуждение проектов этих документов⁴. Глава государства также заявил о необходимости увеличения роли Совета по предпринимательству в Администрации президента. В этот Совет входило более 20 человек, в том числе крупные бизнесмены, включая тех, кто в последнее время находился «в опале». В октябре Совет обновился на 60% и получил полномочия направлять предложения в государственные органы, однако вопрос о бюджете для его деятельности остался неоговоренным. Также осталось неясно, как заставить госорганы конструктивно реагировать на предложения Совета.

Определенные надежды на проведение более обоснованной социальной политики связывались в марте 2017 года с назначением на должность министра труда и социальной защиты Ирины Костевич, в послужном списке которой – почти десятилетний стаж работы заместителем руководителя главного статистического ведомства Беларуси и двухлетний опыт на должности замминистра экономики. Некоторые эксперты предполагали, что новому министру удастся сделать первые шаги по созданию адекватной системы защиты и поддержки безработных, в первую очередь увеличив пособия по безработице.

⁴ «Кобяков: Проект декрета “О развитии предпринимательства и исключении излишних требований, предъявляемых к бизнесу” предусматривает кардинальное изменение механизмов взаимодействия государства и бизнеса.» *БелаПАН*. 20 June Web. 28 Mar. 2018. <<http://belapan.by/archive/2017/06/20/908528/>>.

И действительно, в начале года министерство выдвинуло рекомендации по развитию системы страхования от безработицы по «рыночной модели», при котором потерявшие работу получают в период поиска нового рабочего места до 60% прежнего заработка. Однако уже в мае Костевич, отвечая на вопросы депутатов Национального собрания, заявила, что до согласования в правительстве проекта закона о внедрении страхования по безработице текущие пособия повышать не планируются.

Ограниченные консультации с общественностью и специалистами проводились и по ряду иных направлений социальной политики, в частности тех, где планируемые инновации стимулируются поддержкой международных организаций. Так, Минэкономики объявило о консультациях с коммерческими банками по поводу программы развития женского предпринимательства. А Министерство труда и социальной защиты инициировало создание рабочей группы по изучению вопроса о предоставлении отцам социального отпуска в связи с рождением ребенка. В рабочую группу, кроме представителей госорганов, входят также представители профсоюзов, объединений нанимателей и женских организаций.

Немалый интерес вызвал обновленный состав Общественного совета при МВД РБ, о котором было объявлено в ноябре 2017 года⁵. В число новых членов вошли представители общественных организаций (от «Гендерных перспектив» до «Белорусского общества охотников и рыболовов»), а также руководство Парка высоких технологий.

Оптимизация-лайт

В начале 2017 года Администрацию президента возглавила бывшая вице-премьер Наталья Кочанова. Новая глава Администрации получила несколько противоречащих друг другу поручений — обновление (прием на работу новых

⁵ «Состоялось заседание общественного совета при МВД в обновленном составе.» *Министерство внутренних дел РБ*. 14 Nov. 2018. Web. 28 Mar. 2018. <<http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=254273>>.

людей), оптимизация (понимаемая как увольнение уже работающих) и деbüroкратизация (сокращение функций госорганов и передача ряда функций на уровень предприятий).

В течение года ситуация с обновлением и деbüroкратизацией яснее не стала (правда, была создана рабочая группа по упрощению административных процедур для бизнеса под руководством опять же Кочановой), а оптимизация, как представляется, приобрела свое обычное значение «сокращения численности».⁶

К маю, судя по отчетам руководителя Администрации, удалось оптимизировать численность самой Администрации, а в отношении других государственных органов и организаций были лишь составлены подробные планы. В связи с этим глава государства категорически запретил начинать повышение заработной платы госслужащим до того, как оптимизация завершится. Из этого заявления можно было сделать вывод, что основной целью оптимизации, несмотря на заявленные приоритеты в виде деbüroкратизации и повышения эффективности, все же является повышение заработной платы госслужащим за счет экономии от сокращения численности (как и в 2014 году).

Уже в ноябре на основании статистических данных можно было сделать вывод, что за год номинальная зарплата в органах госуправления выросла на 37,1%, реальная — на 30,8%⁷. Связь этого повышения с сокращением количества работников остается непрозрачной, хотя некоторые предположения можно сделать, допустим, по таким нормативно-правовым документам, как майское по-

⁶ «График совместных заседаний аналитических групп по упрощению административных процедур.» *Бизнес-союз предпринимателей и нанимателей им. Профессора М.С. Куняевского*. Web. 28 Mar. 2018. <<http://bspn.by/fs-po-uproshcheniyu-administrativnykh-protsedur/1397-grafik-sovmestnyh-zasedanij-analiticheskikh-grupp-po-uproshheniju-administrativnyh-procedur>>.

⁷ «Зарплаты чиновников госуправления демонстрируют рекордный рост.» *TUT.by*. 25 Oct. 2017. Web. 28 Mar. 2018. <<https://finance.tut.by/news566501.html>>.

становление Совмина «О реализации мер по оптимизации системы государственных органов»⁸, согласно которому сотрудники ряда позиций в государственных организациях лишались статуса госслужащего и, таким образом, не учитывались в качестве таковых в статистической отчетности.

Впрочем, некоторые государственные органы отчитались о проведении оптимизации в индивидуальном порядке. Так, согласно заявлению министра иностранных дел Владимира Макея, центральный аппарат МИД РБ был сокращен на 30%, а зарубежных учреждений – на 15%⁹. Остается загадкой, каким образом это сокращение коррелирует с повышением эффективности работы и де-бюрократизацией МИД, а также других государственных органов в целом.

Экономическая либерализация-лайт

Работа экономического блока правительства проходила в 2017 году традиционно – под знаком реализации двух, по сути, разнонаправленных задач. Первая задача была поставлена руководителем государства в марте и заключалась в достижении к концу года средней зарплаты в BYN 1000. Вторая заключалась в выходе на устойчивый экономический рост на конец года.

Первую задачу министр труда и соцзащиты Ирина Костевич оценила в то время как «трудную» и связала возможности повышения заработной платы на предприятиях с внедрением более эффективных практик управления. А министр экономики Владимир Зиновский напомнил, что без роста производительности труда, без увеличения экспорта качественной продукции эта цель недостижима.

⁸ «Оптимизация госаппарата в действии. Каких работников исключат из числа госслужащих.» *TUT.by*. 31 Aug. 2017. Web. 28 Mar. 2018. <<https://finance.tut.by/news558300.html>>.

⁹ «Центральный аппарат МИД Беларуси по итогам оптимизации сокращен на треть.» *БелТА*. 18. Jan. 2018. Web. 28 Mar. 2018. <<http://www.belta.by/politics/view/tsentralnyj-apparat-mid-belarusi-po-itogam-optimizatsii-sokraschen-na-tret-284996-2018/>>.

Вторая задача, судя по разработанным в мае Минэкономики прогнозам на 2018 год, казалась более выполнимой, однако все сценарии роста разрабатывались с учетом стабилизации цен на нефть, благоприятные договоренности с Россией в экономической сфере и увеличение спроса на белорусскую продукцию на экспортных рынках¹⁰.

Очевидно, что почти все эти факторы находятся вне контроля белорусского правительства и являются отражением внешних экономических трендов. И все же, по мнению независимых экспертов, проведение системных экономических реформ могло бы в перспективе привести к росту заработной платы при благоприятной внешней конъюнктуре, однако доведение показателей по росту зарплаты может быстро обрушить скромные успехи в экономике.

Хотя в начале года представлялось, что работа экономического блока правительства будет в основном посвящена выполнению этих двух задач (а также распоряжению Лукашенко контролировать цены), ближе к концу второго квартала наметилось еще одно важное направление — подготовка пакета декретов, ориентированных на упрощение условий ведения бизнеса и раскрепощение деловой инициативы. Так, уже в начале лета состоялось совместное заседание двух экспертных групп, работающих над декриминализацией экономических рисков. В состав обеих групп — экспертной группы по выработке предложений по вопросам декриминализации экономических рисков субъектов хозяйствования и рабочей группы по вопросам совершенствования норм административной ответственности в сфере предпринимательской деятельности — наряду с госслужащими вошли представители бизнес-союзов и промышленных ассоциаций.

Тогда же бизнес-ассоциации внесли предложение о создании специального института — уполномоченного по защите прав предпринимателей, — который может сгладить

¹⁰ «Минэкономики: Каждый из сценариев прогноза на 2018 год предполагает рост экономики.» *БелаПАН*. 19 May 2017. Web. 28 Mar. 2018. <<http://belapan.by/archive/2017/05/19/903760/>>.

проблемы, возникающие во взаимоотношениях бизнеса с государством. Однако либерализация бизнеса в Беларуси, несмотря на требования международных организаций (в том числе настоящих и потенциальных кредиторов), еще не может пойти так далеко, чтобы поставить две договаривающиеся стороны — бизнес и государство — на уровень равноправных партнеров. Не случайно в конце года, в ответ на напоминания об обещании трансформировать Совет по предпринимательству при Администрации президента в Институт уполномоченного, Лукашенко заявил, что нужды в таком институте нет, так как лучшим омбудсменом для предпринимателей является он сам¹¹.

Пакет декретов о стимулировании предпринимательства действительно был подписан в конце ноября. Центральным для него являлся декрет №7 «О развитии предпринимательства», хотя значительный интерес вызвал также подписанный позже, в декабре, декрет №8 «О развитии цифровой экономики», предоставляющий значительные льготы для предприятий в IT-сфере и предлагающий беспрецедентные возможности для компаний, ориентированных на торговлю криптовалютой.

Согласно заявлению руководителей экономического блока непосредственно после принятия пакета декретов, в правительстве ожидают, что эффект от принятия этих нормативно-правовых актов не заставит себя ждать и сможет стимулировать экономический рост уже в первой половине 2018 года¹². В то же время международные и независимые эксперты предостерегают против желания немедленно воспользоваться ожидаемыми плодами раскрепощения предпринимательской инициативы в виде постановки директивных задач по росту зарплат и инвестиций.

¹¹ «Лукашенко считает, что в Беларуси есть уполномоченный по проблемам предпринимательства — он сам.» *TUT.by*. 22 Dec. 2017. Web. 28 Mar. 2018. <<https://news.tut.by/economics/574228.html>>.

¹² «Замминистра экономики ожидает активизацию предпринимательства в связи с принятием декрета № 7.» *Naviny.by*. 1 Dec. 2017. Web. 28 Mar. 2018. <<http://naviny.by/new/20171201/1512126585-zamministra-ekonomiki-ozhidaet-aktivizaciyu-predprinimatelstva-v-svyazi-s>>.

Заключение

В 2017 году правительство поставило перед собой амбициозные задачи, в первую очередь в экономической сфере. Ориентация на новые «драйверы» экономического роста (предпринимательство и информационные технологии), как ожидается, снимут актуальность таких проблем, как неререформированность государственного сектора экономики, и связанную с этим его неспособность выполнять свои обязательства в сфере социальной политики (в первую очередь обеспечения занятости). Однако остается актуальной опасность того, что политическое руководство захочет директивно воспользоваться плодами экономических преобразований до того, как эти плоды созреют, и таким образом вновь подвергнет опасности деловой и инвестиционный климат в стране.

Основными задачами правительства на 2018 год, по нашему мнению, являются: 1) обновление подходов к социальной политике, которая должна сыграть роль буфера в период неустойчивого экономического роста и сокращения государственной поддержки убыточных предприятий; 2) снижение социальной напряженности в обществе путем экспертного и общественного обсуждения принимаемых решений; 3) проведение реформы государственного управления с целью реального повышения эффективности работы государственных организаций.

НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА: ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОСТИЖЕНИЯ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОВАЛЫ

Андрей Поротников

Резюме

Второй год подряд Беларусь поступательно утрачивает статус ближайшего партнера России в области обороны и стремится снизить зависимость от России в этой сфере. В течение 2017 года военно-политические отношения с Украиной ухудшались. К концу года диалог с НАТО оказался на грани заморозки. При этом происходило весьма быстрое расширение взаимодействия Беларуси в области обороны с Китаем, Казахстаном и другими странами.

Армия продолжила подготовку к противостоянию гибридным угрозам. Основа боевой подготовки в 2017 году – быстрая мобилизация, способность действовать в отрыве от основных сил, межведомственное взаимодействие и бои в населенных пунктах.

История с Вейшнорией и гибель солдат срочной службы подорвали доверие к военному руководству как со стороны общества, так и со стороны политического руководства страны.

Тенденции:

- ухудшение внешнеполитического фона безопасности Беларуси;
- открытие новых горизонтов белорусско-китайского сотрудничества в области военной безопасности;
- приоритетность ракетного вооружения для ВПК Беларуси;
- подрыв авторитета армии вследствие провалов руководства Минобороны.

ВПК: ликвидировать зависимость от российского рынка

В 2017 год национальный военно-промышленный комплекс (ВПК) активно развивал международное сотрудничество.

Вопросы военно-технического сотрудничества (ВТС) обсуждались на высшем уровне с Египтом, Суданом, Сербией, Грузией, Вьетнамом, Азербайджаном. Состоялся ряд заседаний комиссий/комитетов по ВТС Беларуси с ОАЭ,

Вьетнамом, Турцией, Кубой. Активно развивалось военно-техническое сотрудничество между Беларусью и Казахстаном. О значении, которое ему придают Астана и Минск, свидетельствует тот факт, что с июля 2017 года Председатель Госкомвоенпрома Беларуси Олег Двигалев трижды встречался с Министром оборонной и аэрокосмической промышленности Казахстана Бейбутом Атамкуловым¹.

Традиционно для последних лет динамично развивались отношения с Китаем. Встречаясь в мае с Председателем КНР Си Цзиньпином, Александр Лукашенко выразил заинтересованность Беларуси в совместной разработке и производстве вооружений². Принимая высокопоставленную китайскую делегацию в августе, глава государства повторил предложение об организации совместного производства военной техники в Беларуси, в том числе в индустриальном парке «Великий камень»³.

Китайская сторона заинтересовалась предложением из Минска. В течение 2017 года Беларусь посетили делегации китайских ведомств, ответственных за сферу ВТС (Главное управление развития вооружения и военной техники Центрального военного совета КНР, Государственное управление по делам оборонной науки, техники и промышленности). А также руководители корпораций ВПК КНР, которые ознакомились с предприятиями белорусского ВПК и изучили условия ведения бизнеса в Беларуси. Речь идет о компаниях — производителях продукции, представляющей наибольший интерес для Беларуси: БПЛА (включая ударные), колесная бронетехника, системы ПВО малой и средней дальности, высокоточное вооружение и боеприпасы.

¹ «Беларусь и Казахстан обозначили перспективные направления двустороннего военно-технического сотрудничества на ближайшую перспективу.» *Госкомвоенпром*. 29 Nov. 2017. Web. 7 Mar. 2018. <http://www.vpk.gov.by/news/comm_news/6122/>.

² «Встреча с Председателем КНР Си Цзиньпином.» *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 16 May. 2017. Web. 7 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-predsdatelem-knr-si-tszinpinom-16198/>.

³ «Беларусь за китайской стеной.» *Belarus Security Blog*. 07Aug. 2017. Web. 7 Mar. 2018. <<https://bsblog.info/belarus-za-kitajskoj-stennoj/>>.

На прошедшей в мае 2017 года выставке вооружений «Milex-2017» впервые были организованы совместные стенды предприятий ВПК Беларуси и КНР и продемонстрированы образцы китайской беспилотной авиатехники, которая планируется к совместному производству в Беларуси.

27–29 сентября в Минске прошло первое заседание совместной рабочей группы белорусско-китайского координационного комитета по сотрудничеству в области вооружений и военной техники.

При этом сотрудничество с Россией в сфере ВПК будет сокращаться: Россия стремится разворачивать у себя производство продукции, аналогичной белорусской. В репортаже под названием «Оборонный сектор обеспокоен напряжением в отношениях с Россией» на ОНТ причиной этого прямо называется напряженность отношений между руководством двух стран⁴. Сообщения госСМИ о проблемах сотрудничества ВПК Беларуси и России свидетельствуют о крайней серьезности ситуации и о сомнительных перспективах ее позитивного разрешения.

Новые вооружения: по-прежнему недостаточно

ВПК Беларуси частично справился лишь с некоторыми из планов на 2017 год. Так, в ходе международной выставки вооружений «Milex-2017» концепт национального ЗРК был показан⁵, но сроки его доработки пока не называются. 26 октября на территории Беларуси прошло испытание модернизированной РСЗО «Полонез» с новыми ракетами китайского производства дальностью 300 км.

Перевооружение армии по-прежнему проводилось «точечно», путем закупки небольших партий или еди-

⁴ «Оборонный сектор обеспокоен напряжением в отношениях с Россией.» *ОНТ*. 07 Mar. 2017. Web. 7 Mar. 2018. <http://ont.by/news/our_news/poligon-ekonomicheskikh-dejstvij-oboronnij-sektor-obespokoen-napryazheniem-v>.

⁵ «Представлен концепт национального ЗРК.» *BelarusSecurityBlog*. 21 May. 2017. Web. 7 Mar. 2018. <<https://bsblog.info/predstavlen-koncept-nacionalnogo-zrk/>>.

ничных экземпляров техники. Наиболее заметными стали поставки и планы поставок авиационной техники. В апреле в Беларусь прибыла вторая партия из шести новых вертолетов Ми-8 МТВ-5. В июне российские источники сообщили о соглашении по поставкам в Беларусь 12-ти тяжелых многофункциональных истребителей Су-30СМ, однако эта сделка предварительно перенесена на 2019 год.

Армия готовится к гибридной войне

В феврале 2017 года прошла комплексная проверка боевой готовности армии. Мероприятие традиционное, имевшее ряд особенностей.

Во-первых, значительная часть активности осуществлялась в темное время суток: десантирование с самолета Ил-76; оборудование понтонных переправ.

Во-вторых, основной задачей проверки стала отработка мобилизационных мероприятий, развертывание новых подразделений, укомплектование их младшими командирами. Впервые было сформировано главное управление подготовки резервов. Темпы призыва военнообязанных запаса достигали 900 человек в сутки. В некоторых случаях от момента уведомления до прибытия военнообязанных на сборные пункты проходило менее 2-х часов. На военные сборы было призвано порядка 3000 человек – наибольшее число за последние семь лет как минимум.

Традиционно для последних лет белорусские военные противостояли условным незаконным вооруженным формированиям, имевшим на вооружении значительное число бронетехники.

Мероприятия боевой подготовки ориентировались на ведение боевых действий в условиях т.н. «гибридной войны». Их особенностями стали: географический размах театра операций; применение межведомственных группировок сил, организация их тылового и технического обеспечения в отрыве от пунктов постоянной дислокации в условиях постоянных атак на транспортные магистрали; отработка штурма, обороны, применения артиллерии и

снайперов в населенных пунктах; организация защиты важных объектов инфраструктуры; фильтрация населения с целью выявления комбатантов; поиск и ликвидация диверсионно-разведывательных групп.

С мифическими боевиками боролись и ВВС: учебные самолеты L-39, учебно-боевые Як-130 и штурмовики Су-25 отрабатывали поиск противника и нанесение по нему массированных и точечных ударов, в том числе с предельно малых высот.

Внешнеполитический фон ухудшается

Внешнеполитический фон для национальной обороны ухудшался в течение всего 2017 года. Беларусь оказалась под давлением сразу с нескольких направлений: Запад, Украина и Россия.

В феврале Минск подвергся нескольким информационно-психологическим атакам. Сначала появились ложные сообщения российских СМИ о выходе Беларуси из Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Затем в ответ на экстрадицию в Азербайджан за незаконное посещение Нагорного Карабаха российского блогера Александра Лапшина последовали жесткие высказывания армянских политиков, в том числе и представляющих правящую партию: речь вновь зашла об исключении Беларуси из ОДКБ.

Неоднократно в течение года раздавались жесткие заявления украинских чиновников, обвинявших Беларусь в непрозрачности военной деятельности и наращивании российского военного присутствия.

Показательным стал военный парад 3 июля в Минске. Впервые за последние годы российское участие в мероприятии ограничилось воздушным эшелоном⁶. Ранее, с 2011 по 2016 годы, в составе пешей колонны маршировали

⁶ «Военный парад в Минске: на что стоит обратить внимание.» *BelarusSecurityBlog*. 04 Jul. 2017. Web. 7 Mar. 2018. <<https://bsblog.info/voennyj-parad-v-minske-na-cto-stoit-obratit-vnimanie/>>.

псковские десантники, участвовавшие во вторжении на Донбасс в 2014 году. Кроме того, в военном параде 2016 года в воздушном эшелоне участвовали российские авиаторы, дислоцированные в Ростовской области и в Крыму. Скорее всего, в Минске пошли на изменение формата российского участия, чтобы предупредить политические демарши со стороны Украины.

«Запад-2017»: легенда Вейшнория

Традиционное стратегическое белорусско-российское учение «Запад-2017» нанесло удар по репутации Беларуси.

Белорусскому руководству не удалось ни с военной, ни с политической точки зрения отделить для западных соседей и Украины учения, проходившие на территории Беларуси, от других масштабных мероприятий боевой подготовки российской армии в течение августа-сентября. В западной прессе получили распространение опасения, что Кремль может использовать российские войска на территории Беларуси для дестабилизации ситуации в Беларуси и/или провокаций против Украины и стран Балтии во время учений или после них. Подрывающей репутацию Беларуси оказалась легенда учения, основанная на совместном противостоянии Беларуси и России вымышленной стране Вейшнория, располагающейся в северо-западной части Беларуси, с преобладанием католического населения и значительным процентом польского меньшинства. Минобороны оказалось не готово обеспечить надлежащий уровень работы западных и украинских СМИ в ходе учения «Запад-2017». МО не сумело также оперативно и убедительно отреагировать на дезинформацию российской стороны о переброске в Беларусь несуществующей танковой бригады из Подмосковья⁷.

Словом, России удалось встроить российско-белорусские учения в акцию военного устрашения Запада,

⁷ «“Запад-2017”: раз — провокация, два — провокация.» *BelarusSecurity-Blog*. 15 сентября 2017. Web. 7 Mar. 2018. <<https://bsblog.info/zapad-2017-raz-provokaciya-dva-provokaciya/>>.

а попытки Беларуси противостоять этому оказались недостаточно убедительными.

При этом достижение Кремлем своих целей по устрашению соседей с использованием Беларуси не привело к укреплению доверия между Беларусью и Россией, о чем, в частности, свидетельствует отсутствие на белорусской части учений высшего руководства России.

Репутационная катастрофа Минобороны

Министерство обороны на протяжении года неоднократно оказывалось в центре общественной критики — парад на День победы, учения «Запад-2017». Ни критика общества, ни даже критика президента в марте по дисциплине и состоянию законности в армии не повлияли на закрытость ведомства от критики. Но гибель военнослужащего срочной службы Александра Коржича вынудила военных реагировать. Минобороны поначалу пыталось скрыть произошедшее, отрицать криминальный характер смерти солдата, потом, когда достоянием общественности стали факты массовых нарушений законодательства в воинской части, где служил погибший, Минобороны попыталось заглушить голоса возмущения.

Публичная реакция главы оборонного ведомства на гибель солдата последовала спустя две недели после обнаружения тела и только после того, как соболезнования семье погибшего высказал лично А. Лукашенко. Министр обороны Андрей Равков ограничился стандартными фразами через госСМИ.

Столкнувшись с общественным возмущением, Следственный комитет Беларуси возбудил десятки уголовных дел по фактам нарушения законности в армии. Ряд военных начальников среднего звена смещены с должностей, часть впоследствии уволены.

Смерть А. Коржича выявила целый ряд негативных тенденций в армейских рядах, связанных с попранием прав военнослужащих срочной службы и бездействием офицеров, и повлекла требование отставки Министра обороны А. Равкова, за что было собрано свыше 13 тыс. подписей — абсолютный рекорд для Беларуси.

Заключение

Развитие собственного производства ракетного вооружения различного класса остается приоритетом для руководства Беларуси. Создание национального ЗРК средней дальности с собственной ракетой позволит заместить со временем комплексы «Бук» и С-300, снизив тем самым технологическую зависимость от России в этой критически значимой области (ПВО).

Интригой 2018 года становится перспектива создания в Беларуси производственных площадок компаний китайского ВПК. Взаимный интерес есть. Будет ли достаточная политическая воля и экономический резон — покажет текущий год.

Военно-политические отношения Беларуси с НАТО, Украиной и Россией оказались в кризисе. Стороны плохо скрывают раздражение друг другом, и ответственность за это несут все стороны.

Белорусское военно-политическое руководство не видит угрозы крупной войны в регионе и готовится к противостоянию в рамках так называемой «гибридной войны».

Вопреки громким обещаниям, белорусская активность в рамках председательства в ОДКБ носила весьма ограниченный характер. Что лишь подтверждает тезис о снижении значимости Организации как инструмента обеспечения безопасности для официального Минска. Последнее следует рассматривать как одно из проявлений общего кризиса белорусско-российских отношений.

Восстановление репутации армии невозможно без кадровых изменений в руководстве Минобороны. И это еще одна интрига наступившего года: будут ли кадровые решения и кто именно из военных руководителей потеряет свой пост.

ПАРЛАМЕНТ: ЗАЛЕЖНАСЦЬ РАЗНАСТАЙНАСЦІ

Андрэй Казакевіч

Рэзюмэ

Дзейнасць беларускага парламента ў 2017 годзе заставалася пад вышальным уплывам Савета міністраў і Прэзідэнта, актыўнасць дэпутатаў у ініцыяванні законаў захоўвалася на нізкім узроўні. У 2017 годзе дэпутаты ўхвалілі ўсё прынятыя да разгляду праекты законаў, а таксама прынялі да ведама ўсе дэкрэты Прэзідэнта.

Змены ў складзе беларускага парламента па выніках выбараў 2016 года мелі пераважна сімвалічны характар і выяўляліся ў выглядзе меншай маналітнасці пры галасаванні па асобных праектах нарматыўных актаў і большай разнастайнасці палітычных ацэнак у медыя.

Асаблівасцю міжнароднай дзейнасці беларускага парламента ў 2017 годзе сталі правядзены ў Беларусі некалькіх еўрапейскіх форумаў у межах Парламенцкай асамблеі АБСЕ, Цэнтральнаеўрапейскай ініцыятывы і Канферэнцыі мясцовых і рэгіянальных уладаў краін Усходняга партнёрства. Гэта стала новай праявай выхаду са знешнепалітычнай ізаляцыі.

Тэндэнцыі:

- парламент застаецца цалкам залежным ад ураду і прэзідэнта;
- дэпутаты актыўней ўзаемадзейнічаюць з медыя і крыху часцей галасуюць “супраць”;
- Нацыянальны сход актыўна ўдзельнічае ў арганізацыі і працы еўрапейскіх міжпарламенцкіх формаў.

Выбары 2016 года прынеслі пэўныя змены ў склад парламента. У прыватнасці, значна вырасла доля прадстаўнікоў палітычных партый, якая дасягнула рэкорднага з 2000 года ўзроўню (16 з 110 дэпутатаў), дэпутацкі корпус стаў значна маладзей. Інарэшце, у склад парламента былі ўключаны два дэпутаты з альтэрнатыўных палітычных сіл¹. Павышэнне палітычнай разнастайнасці, аднак, мела свае ўнутраныя абмежаванні — у парламент практычна не былі ўключаны

¹ Больш падрабязна гл.: Казакевіч, Андрэй. “Парламент: змены без наступстваў?” *Белорусский ежегодник 2017*. Vilnius: Логвінаў, 2017. 40–45. Print.

кіраўнікі палітычных арганізацый, якія атрымалі мандаты, у тым ліку і кіраўніцтва “Белай Русі”.

Палітычны эксперымент са складам дэпутацкага корпусу ў 2017 годзе меў некаторыя праявы ў дзейнасці парламента. Прынамсі адзін раз назіралася дастаткова актыўнае галасаванне “супраць” — разгляду першым чытанні змен і дапаўненняў у Закон “Аб міжнародных дамовах Рэспублікі Беларусь”, якія прадугледжваюць скарачэнне паўнамоцтваў парламента па ратыфікацыі міжнародных дамоў і дэлегаванні іх прэзідэнту. Законапраект адкрыта не падтрымала 10 дэпутатаў, што значна менш большасці, але разам з тым з’яўляецца дастаткова нетыповай для Беларусі праявай дэпутацкай самастойнасці². Акрамя гэтага, два альтэрнатыўныя дэпутаты, якія патрапілі ў парламент па вынікаў мінулых выбараў, — Ганна Канапацкая і Алена Анісім — рэгулярна фігуравалі ў медыя, агучвалі закранатворчыя і грамадскія ініцыятывы, выступалі на міжнародных пляцоўках і фармулявалі, такім чынам, пэўную палітычную альтэрнатыву.

Тым не менш усе змены ў дзейнасці парламента мелі хутчэй сімвалічны характар. Адносна масавае галасаванне “супраць” застаецца выключэннем у парламенцкай дзейнасці, а альтэрнатыўныя дэпутаты пры ўсёй актыўнасці застаюцца далёкімі ад статусу ўплывовых палітычных фігур і лідараў грамадскага меркавання. Роля парламента захоўваецца нязменнай і заключаецца ў абмеркаванні і ўдасканаленні нарматыўных актаў, якія накіроўваюцца ў парламент Саветам міністраў і Прэзідэнтам. У парламенце законы могуць зазнаць істотныя змены, але яны не могуць быць адхілены. Таксама парламентарыі выконваюць дапаможную ролю ў развіцці міжнародных кантактаў і публічныя функцыі: каментаванне палітычных падзей і праграмных дакументаў, выступы ў медыя, міжнародныя паездкі і візіты, сацыяльныя акцыі, удзел у эканамічных і сацыяльных публічных імпрэзах

² Быковский, Павлюк. «Парламент: у «спящего института» стало еще меньше полномочий. Депутаты как лишнее колесо в телеге.» *Наше мнение*. 30 Dec. 2017. Web. 26 May 2018. <<http://nmnby.eu/news/analytics/6515.html>>.

і г.д. Таксама ў кола непасрэдных абавязкаў дэпутатаў уваходзіць праца з насельніцтвам ва ўласнай выбарчай акрузе і тлумачэнне дзяржаўнай палітыкі – у 2017 годзе найбольшую актуальнасць мела праца па зніжэнні сацыяльнай напружанасці, выкліканай прымяненнем дэкрэта № 3 “Аб прадухіленні сацыяльнагаўтрыманства”.

Як і раней, сваю падпарадкаваную палітычную пазіцыю кіраўніцтва публічна агучвае і фармулюе ў якасці арыенціра палітычнай дзейнасці. Прыкладам можа быць выступ старшыні Палаты прадстаўнікоў Уладзіміра Андрэйчанкі на адкрыцці трэцяй сесіі 3 кастрычніка 2017 года: *“Яна (сесія) пройдзе пад знакам выканання патрабаванняў Гвалы дзяржавы...”*, *“Задачы, пастаўленыя Прэзідэнтам Рэспублікі Беларусь у Пасланні беларускаму народу і Парламенту, ляглі ў аснову нашай законатворчай дзейнасці, вывучэння правапрымяняльнай практыкі, удзелу дэпутацкага корпусу ў рэалізацыі знешнепалітычнага курсу дзяржавы. Усё гэта дазваляе нам сёння дакладна расставіць прыярытэты на бліжэйшую перспектыву”*³.

Падобнае апісанне палітычнай ролі характэрна і для кіраўніцтва Савета Рэспублікі. У прыватнасці, на адкрыцці другой сесіі Савета Рэспублікі 3 красавіка 2017 года Міхаіл Мясніковіч адзначыў: *“Наша, Савета Рэспублікі, задача – усімі сіламі спрыяць прыняццю неабходных законатворчых рашэнняў, а таксама выпрацоўцы ініцыятыў, накіраваных на выкананне палажэнняў перадвыбарчай праграмы Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь, паважанага Аляксандра Рыгоравіча Лукашэнкі...”*⁴.

Калі зыходзіць з публічнай рэпрэзентацыі, то мае месца пэўны функцыянальны падзел паміж палатамі

³ Андрэйчанка, Владимир. «Отвечая на вызовы времени.» *Палата прадставітэлей Нацыянальнага сабрания РБ*. 3 Oct. 2017. Web. 26 May 2018. <<http://www.house.gov.by/ru/interview-ru/view/otvechaja-navyzovu-vremeni-2858/>>.

⁴ Мясніковіч, Михаил. «Совершенствование законодательства – важнейшие условия социально-экономического развития страны.» *Совет Республики Национального собрания РБ*. 3 Apr. 2018. Web. 26 May 2018. <<http://www.sovrep.gov.by/ru/speeches-ru/view/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-vazhneyshee-uslovie-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-strany-177/>>.

парламента. Дэпутаты Палаты прадстаўнікоў, а таксама старшыня Уладзімір Андрэйчанкадастаткова актыўна каментуюць бягучыя палітычныя працэсы, выбары ў Беларусі і за мяжой, знешнепалітычную сітуацыю — адносіны з еўрапейскімі краінамі і ЗША, беларуска-расійскія дачыненні. Міхаіл Мясніковіч і іншыя члены Савета Рэспублікі асноўную ўвагу надаюць эканамічнай тэматыцы — у 2017 годзе акцэнт рабіўся на прыцягненне інвестыцый, развіццё новых тэхналогій, прамысловасці і рэгіянальнае развіццё.

Заканатворчая дзейнасць

Як і раней, дзве палаты парламента ў сваёй заканатворчай дзейнасці застаюцца залежнымі ад Савета міністраў і Адміністрацыі прэзідэнта. Пры гэтым роля ўрада ў ініцыяванні законаў у апошнія гады мае тэндэнцыю да павелічэння. Калі, напрыклад, у 2008 годзе каля 30% прынятых нарматыўных актаў былі ініцыяваны Адміністрацыяй прэзідэнта, то ў 2017 годзе гэтая лічба скарацілася да 11%.

Цалкам у рамках другой, якая прайшла паміж 3 сакавіка і 26 красавіка, і трэцяй, паміж 2 красавіка і 20 снежня, сесій Палата прадстаўнікоў прыняла ў другім чытанні 42 заканадаўчых актаў, з іх 36 былі ініцыяваны ўрадам і 6 — прэзідэнтам⁵. Ніводзін з прынятых нарматыўных актаў не быў ініцыяваны дэпутатамі Палаты прадстаўнікоў ці Саветам Рэспублікі. Яшчэ 52 акты былі прынятыя ў адным чытанні — 4 справаздачы пра выкананне бюджэту, накіраваныя Прэзідэнтам, і рэшта — міжнародныя дамовы і папраўкі да іх, падрыхтаваныя да прыняцця Саветам міністраў. Акрамя гэтага, былі прынятыя да ведама 6 дэкрэтаў прэзідэнта.

Сяродусяго масіву нарматыўных актаў, якія разглядаліся Палатай прадстаўнікоў у 2017 годзе (акты, якія былі

⁵ Тут і далей падлічана на аснове інфармацыі пра заканатворчую дзейнасць на сайце Палаты прадстаўнікоў. Web. 26 May 2018. <<http://www.house.gov.by/ru/zakonodatelnaya-deyatelnost-ru/>>.

прынятыя толькі ў першым чытанні, падрыхтаваныя да разгляду, падрыхтаваныя да другога чытання і г.д.), тры былі ініцыяваны дэпутатамі Палаты прадстаўнікоў. Першы законапраект, падрыхтаваны дэпутатамі, — дапаўненне ў кодэкс пра адміністрацыйныя правапарушэнні і працэсуальна-выканаўчы кодэксы пра адміністрацыйныя правапарушэнні. Дакумент быў унесены ў Палату прадстаўнікоў 8 жніўня 2016 года і, такім чынам, быў ініцыяваны яшчэ дэпутатамі Палаты прадстаўнікоў мінулага склікання. Яшчэ два праекты законаў эканамічнай накіраванасці былі ўнесены на разгляд дэпутатамі (старшынямі і намеснікамі старшынь профільных камісій) падчас трэцяй сесіі — змены ў закон пра інвестыцыі (ініцыяваны дэпутатамі Аляксеем Сокалам і Уладзіславам Шчэпавым), а таксама замены ў закон пра прыватызацыю дзяржаўнай маёмасці (унесены на разгляд Леанідам Брычом і Сяргеям Земчанкам), але ніводны з гэтых законаў не быў прыняты ў 2017 годзе.

У адпаведнасці з усталяванай ролю парламента ў заканатворчым працэсе, ніводны нарматыўны акту 2017 годзе не быў адхілены, вернуты суб'екту заканатворчай ініцыятывы, вернуты на дапрацоўкі ці нейкім іншым чынам не ўхвалены Палатай прадстаўнікоў. З усяго масіву праектаў адзін законапраект быў адкліканы ўрадам.

Дзейнасць Савета Рэспублікі ў 2017 годзе таксама цалкам адпавядала ўсталяванымпалітычным правілам. Верхняя палата парламентаўхваліла ўсе законапраекты, прынятыя да разгляду. Цалкам падчас другой сесіі былі прынятыя 34 закона, пад час трэцяй — 45. Усе ўхваленыя законы былі падпісаныя прэзідэнтам.⁶

⁶ Інфармацыя пра заканатворчую дзейнасць Савета Рэспублікі пададзеная ў адпаведнасці з: «Матэрыялы по итогам работы второй сессии (3 апреля — 26 июня 2017 г.) Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.» *Совет Республики Национального Собрания РБ*. Web. 26 May 2018. <<http://www.sovrep.gov.by/uploads/files/itogi-6-2.pdf>>; «Матэрыялы по итогам работы третьей сессии (2 октября — 20 декабря 2017 г.) Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь.» *Совет Республики Национального Собрания РБ*. Web. 26 May 2018. <<http://www.sovrep.gov.by/uploads/files/itogi-6-3.pdf>>.

Міжнародная актыўнасць

Характэрнай асаблівасцю міжнароднай актыўнасці беларускага парламентаў 2017 годзе стала арганізацыя і актыўны ўдзел у некалькіх еўрапейскіх міжпарламенцкіх форумаў у Беларусі. Правядзенне сустрэч стала новай праявай выхаду са знешнепалітычнай ізаляцыі ў дачыненнях з еўрапейскімі краінамі і прасоўваннем Беларусі ў якасці пляцоўкі міжнароднай камунікацыі.

5—9 ліпеня 2017 года ў Мінску прайшла 26-я сесія Парламенцкай асамблеі АБСЕ, што разглядалася як знешнепалітычнае дасягненне для ўсёй краіны. Па афіцыйных дадзеных, у працы сесіі прынялі ўдзел 57 парламенцкіх дэлегацый. Асноўная тэма — “Умацаванне ўзаемнага даверу і супрацоўніцтва ў імя міру і росквіту ў рэгіёне АБСЕ”.

Масавыя затрымання і іншыя меры ціску на палітычную апазіцыю, СМІ і грамадскія структуры ў лютым і сакавіку 2017 года крыху пагоршылі агульную атмасферу падзеі, але дээскалацыя палітычнай сітуацыі да чэрвеня дазволіла зняць большасць пытанняў і сесія прайшла ў вызначаным фармаце. Ад самага пачатку сесія разглядалася як важная міжнародная падзея, і роля беларускіх дэпутатаў не была вядучая — на адкрыцці форуму выступіў Аляксандр Лукашэнка, а ў фармальнай і нефармальнай арганізацыі ключавую ролю адыгрывала Міністэрства замежных спраў. Беларуская дэлегацыя складалася з шасці чалавек. Чатыры ад Палаты прадстаўнікоў — Валерый Варанецкі (старшыня Пастаяннай камісіі па міжнародных справах), Вольга Папко (намеснік старшыні гэтай камісіі), Баляслаў Пірштук (намеснік старшыні палаты прадстаўнікоў), Андрэй Рыбак (старшыня Пастаяннай камісіі па прамысловасці). Два прадстаўлялі Савет рэспублікі — Сяргей Рахманаў і Сяргей Гайдукевіч (старшыня і намеснік Пастаяннай камісіі па міжнародным справам і нацыянальнай бяспецы).

Вынікі сесіі былі дастаткова пазітыўнымі для беларускага боку. Праект крытычнай рэзалюцыі, прапанаваны дэлегатамі Літвы, не атрымаў падтрымкі. Больш мяккая дэкларацыя “Стан ва Усходняй Еўропе”, якая, акрамя Беларусі, утрымлівала крытычныя ацэнкі ў адрас Расіі і

Азербайджана, была прынятая на ўзроўні Камітэта па правах чалавека і гуманітарных пытаннях, аднак пры галасаванні за выніковую дэкларацыю 26-й сесіі ПА АБСЕ не набрала неабходную колькасць галасоў і не была ўключаная ў выніковы дакумент. Цікавым фактам стала тое, што галасаванне за выніковую дэкларацыю беларускай дэлегацыі не было салідарным. Два дэлегаты ад Беларусі (Сяргей Гайдукевіч і Андрэй Рыбак) прагаласавалі супраць, выказаўшы такім чынам сваю нязгоду з пунктам, якія асуджаў палітыку Расіі ў дачыненні Украіны. Афіцыйна было аб'яўлена, што дэпутаты не мелі агульнае пазіцыі па дакуменце і самі вызначалі, якім чынам галасаваць. Верагодна, несалідарным галасаваннем арганізатары сесіі з беларускага боку імкнуліся мінімізаваць негатыўную рэакцыю Расіі на дэкларацыю, але пры гэтым захаваць прыхільнае стаўленне краін ЕС і Украіны.

Пры актыўным удзеле Савета рэспублікі 22 мая 2017 года ў Мінску прайшло пасяджэнне *Бюро Канферэнцыі мясцовых і рэгіянальных уладаў краін Усходняга партнёрства, CORLEAP*. Нагодай стала тое, што з лістапада 2016 па верасень 2017 Беларусь з'яўлялася сустаршынёй гэтай арганізацыі. Асноўным афіцыйным пытаннем разгляду была праблема энергаэфектыўнасці рэгіянальных уладаў. Падчас пасяджэння абмяркоўваліся праблемы рэгіянальнага развіцця, а прадстаўнікі ЕС выказаліся за пашырэнне паўнамоцтваў мясцовых саветаў у Беларусі⁷. 12 верасня ў Бруселі старшыня пастаяннай камісіі Савета Рэспублікі па рэгіянальнай палітыцы і мясцоваму самакіраванню Аляксандр Папкоў выступіў сустаршынёйна штогадовай канферэнцыі CORLEAP, асноўнай мэтай якой быў абмен досведам мясцовага самакіравання ЕС і краін Усходняга партнёрства і праблема ўстойлівасці рэгіянальных супольнасцей і мясцовых уладаў.

⁷ «Реализация политики добрососедства будет способствовать достижению основных целей ВП – Попков.» *БелТА*. 22 May 2017. Web. 26 May 2018. <<http://www.belta.by/politics/view/realizatsija-politiki-dobrososedstva-budet-sposobstvovat-dostizheniju-osnovnyh-tselej-vp-popkov-248542-2017/>>.

У сувязі з тым, што Беларусь у 2017 годзе старшыньствавала ў *Цэнтральнаеўрапейскай ініцыятыве (ЦЕІ)*, 30 мая 2017 года ў Мінску прайшло пасяджэнне Парламенцкага камітэта парламенцкага вымярэння гэтай арганізацыі. У пасяджэнні прынялі ўдзел 12 дэлегацый (агульная колькасць дзяржаў—удзельніц ініцыятывы — 18). Асноўнай тэмай пасяджэння стала “Інтэлектуалізацыя эканомікі ў рэгіёне ЦЕІ: інавацыйная вытворчасць, кіраванне, чалавечы патэнцыял”, таксама абмяркоўваліся пытанні эканамічнага развіцця рэгіёна, інфармацыйныя тэхналогіі і развіццё чалавечага капіталу. Акрамя гэтага, 28 лістапада 2017 года ў Мінску прайшло пасяджэнне Парламенцкай асамблеі ЦЕІ, удзел у якой прынялі таксама 12 парламенцкіх дэлегацый. Асноўная афіцыйная тэма: «Лічбавыя тэхналогіі ва ўмовах забеспячэння геапалітычнай бяспекі».

Міжнародная актыўнасць беларускага парламента праходзіла і ў больш звыклых фарматах. Прадстаўнікі Палаты прадстаўнікоў і Савета рэспублікі прымалі ўдзел у пасяджэннях Форуму рэгіёнаў Беларусі і Расіі (28—30 чэрвеня), Парламенцкім сходзе Саюза Беларусі і Расіі, Міжпарламенцкай асамблеі СНД, Парламенцкай асамблеі АДКБ і іншых міжпарламенцкіх арганізацыях. У 2017 годзе адбыліся двухбаковыя сустрэчы прадстаўнікоў беларускага парламента з калегамі з Турцыі, Латвіі, Азербайджана, Ізраіля, Грузіі ды іншых краін.

Заклучэнне

Можна меркаваць, што эксперымент з плюралізмам будзе працягвацца і дэпутаты ў розных формах будуць дэманстраваць палітычную разнастайнасць, каментавачь палітычныя падзеі і іншым чынам рабіць дзейнасць парламента больш публічнай. Таксама можа расці роля двух палат у абмеркаванні законаў і нязначна павялічыцца колькасць праектаў законаў, ініцыяваных дэпутатамі. Пры гэтым пераразмеркавання рэальных паўнамоцтваў і палітычнай вагі на карысць парламента не адбудзецца. На дадзены момант таксама не прасочваюцца тэндэнцыі

для кадровых змен у кіраўніцтве Палаты прадстаўнікоў і Савета рэспублікі.

Міжнародная дзейнасць парламента, як і раней, будзе моцна залежыць ад агульнай знешнепалітычнай кан'юнктуры. Дзейнасць будзе больш скіраваная ў еўрапейскі бок, дзе для парламента існуе больш механізмаў і новых пляцовак камунікацыі.

МЯСЦОВЫЯ ўЛАДЫ: МАЛАНКААДВОД ДЛЯ НЕЗАДАВОЛЕНАСЦІ НАСЕЛЬНІЦТВА

Зміцер Кухлей

Рэзюмэ

Асноўныя тэндэнцыі ў сістэме мясцовай улады вызначаліся падрыхтоўкай да правядзення выбараў саветыі пратэсным рухам супраць “дэкрэта аб дармаедстве”. Прэзідэнт А.Лукашэнка, хутчэй за ўсё, разлічваў правесці маштабныя кадравыя перастаноўкі кіраўніцтва раённай вертыкалі да старту палітычнай кампаніі. Аднак з-за пратэстаў ён вымушаны быў на тры месяцы зрабіць перапынак у кадравай ратацыі старшынь райвыканкамаў, якая распачалася на пачатку 2017 г.

Мясцовая вертыкаль сутыкнулася з кадравымі цяжкасцямі пры пошуку кандыдатаў у сельсаветы, што абумоўлівае паступовае скарачэнне колькасці адміністрацыйных адзінак у сельскай мясцовасці. Аднак у мясцовых уладаў атрымліваецца забяспечыць неабходную колькасць вылучэнцаў для запаўнення дэпутацкіх вакансій, лічба якіх стала змяншаецца ў апошнія гады. Нягледзячы на невысокі аўтарытэт і адсутнасць ініцыятывы сярод мясцовых дэпутатаў, беларускае кіраўніцтва не плануе карэктаваць заканадаўства ў гэтай сферы, падвышаць прывабнасць і кампетэнцыі саветаў. Відавочна, што мясцовае кіраўніцтва таксама задавальняе існуючы стан рэчаў, калі ўся ўлада канцэнтруецца ў руках вертыкалі, а саветы застаюцца своеасаблівымі клубамі, куды абіраюцца прадстаўнікі рэгіянальных элітаў.

Тэндэнцыі:

- узмацненне ролі мясцовых уладаў у забеспячэнні занятасці насельніцтва, паказнікі якога з’яўляюцца асноўнымі крытэрыямі ацэнкі эфектыўнасці працы вертыкалі;
- стварэнне новай сістэмы “стрымак і проціваг” у сельскай мясцовасці для збалансавання ўплыву аграбаронаў у сітуацыі слабой палітычнай вагі сельсаветаў;
- захаванне ў дэпутацкім корпусе суадносін прадстаўнікоў усіх сектараў эканомікі ў адпаведнасці з іх вагой у рэгіянальнай гаспадарцы;
- запавольванне тэмпаў ліквідацыі сельсаветаў з-за супраціву жыхароў сельскай мясцовасці, падтрыманых мясцовымі ўладамі.

Мясцовыя саветы: ідэалагічная і эканамічная функцыі

Улады бачаць органы самакіравання ў якасці своеасаблівага фільтра для зняцця незадаволенасці насельніцтва. Варта зазначыць, што сярод задач, якія ставяцца рэспубліканскім кіраўніцтвам перад мясцовымі органамі ўлады, з'яўляецца змяншэнне колькасці зваротаў грамадзян. Пры гэтым пасля пратэснай вясны і напярэдадні мясцовых выбараў вертыкаль яшчэ большую ўвагу пачала надаваць зваротнай сувязі з насельніцтвам, асабліва ў выпадку адкрытага праяўлення калектыўнай незадаволенасці.

Адначасова са скарачэннем дзяржаўных рэсурсаў беларускае кіраўніцтва разлічвае на большую адказнасць грамадзян за свае тэрыторыі. Улады дэкларуюць жаданне пашырыць магчымасці органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання, якія не маюць ніякіх уладных паўнамоцтваў, але ж стымулююць грамадскую актыўнасць. Гэта, напрыклад, вядзе да паступовага павелічэння магчымасцяў для ініцыятыў мясцовых супольнасцяў у рамках саветаў органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання ў Мінску. У сельскай мясцовасці рэспубліканскія ўлады ўскладваюць дадатковую нагрузку на старастаў вёсак у кантролі за дзяржаўнымі аб'ектамі і грамадскай бяспекай. У сваю чаргу дэлегаванне дадатковай адказнасці разам са змяншэннем бюджэтных выдаткаў на сельскую мясцовасць выклікае напружанасць паміж мясцовымі ўладамі, дзяржаўнымі арганізацыямі і рэспубліканскім кіраўніцтвам.

Мясцовая вертыкаль таксама працягвае актыўную працу па прыцягненню фінансавання ў рамках праектаў ЕС. Дзеля гэтага мясцовае кіраўніцтва імкнецца падмяніць грамадзянскую супольнасць, удзел якой патрабуецца ў рамках фінансуемых ЕС праграм, створанымі пры дапамозе чыноўнікаў GoNGO. Прычым мясцовымладам атрымліваецца дастаткова паспяхова навізваць свае ўмовы Еўрасаюзу і блакаваць удзел незалежных ад іх грамадскіх арганізацый у грантавых праграмах. Так, у якасці асноўных арганізатараў конкурсаў мясцовых ініцыятыў у

рамках праекта ЕС-ПРААН выступалі райвыканкамы, што адпаведна паўплывала на адбор удзельнікаў, якія складаюцца выключна з GoNGO, дзяржаўных устаноў і мясцовых уладаў¹. У сваю чаргу, дэпутаты саветаў імкнуцца прымаць актыўны ўдзел у міжнародных праграмах падтрымкі, у тым ліку і дзякуючы створаным асацыяцыям мясцовых саветаў. Пакуль што такія асацыяцыі дзейнічаюць у Гарадзенскай і Магілёўскай абласцях, але ж, хутчэй за ўсё, гэты досвед у бліжэйшыя гады будзе перанесены і ў іншыя рэгіёны.

Мясцовыя ўлады прымежных рэгіёнаў праяўляюць зацікаўленасць у павелічэнні тэрмінаў і пашырэнні тэрыторый, што падпадаюць пад дзеянне бязвізавага рэжыму. Іх пазіцыя па гэтаму пытанню з'яўляецца істотнай для прыняцця рэспубліканскімі ўладамі рашэння па далейшай візавай лібералізацыі. У структуры мясцовай улады сілавікі (абласныя ўпраўленні МУС), якія першапачаткова скептычна ставіліся да бязвізу, знаходзяцца ў падпарадкаванні кіраўніцтва аблвыканкамаў. У сваю чаргу бязвізавы рэжым прыносіць дадатковыя паступленні ў мясцовыя бюджэты, спрыяе развіццю інфраструктуры і стварэнню новых працоўных месцаў у прымежных рэгіёнах.

Пры гэтым прэзідэнт А. Лукашэнка перанёс адказнасць за выкананне дэкрэту “аб дармаедах” з падаткавікоў на мясцовыя ўлады дзеля ўзмацнення ідэалагічнага складніку працы з насельніцтвам і большай каардынацыі ўпраўленчых службаў на месцах. На працягу года беларускае кіраўніцтва ўдасканальвала нормы скандальнага дэкрэта, новая рэдакцыя якога была прынята на пачатку 2018 г. Кіраўнік дзяржавы пакінуў асноўны цяжар працы па абноўленаму дэкрэту на выканкамах і саветах, нягледзячы на тое, што не яны былі ініцыятарамі гэтых захадаў і часта крытычна ставіліся да дакумента.

¹ «Список победителей основного конкурса местных инициатив в рамках проекта ЕС-ПРООН “Содействие развитию на местном уровне в Республике Беларусь”.» Проект ЕС/ПРООН «Содействие развитию на местном уровне в Республике Беларусь». Web. 6 Mar. 2018.<http://ld-inbelarus.by/download/spisok_pobediteley.pdf>.

Кадровая ратацыя кіраўніцтва пратэсных рэгіёнаў

Прэзідэнт А. Лукашэнка распачаў перастаноўкі ў кіраўніцтве мясцовай вертыкалі яшчэ на самым пачатку года, але пратэсная вясна ўнесла трохмесячны перапынак у гэтыя планы. Варта зазначыць, што з 2015 года адной з асноўных задач, па якой ацэньваецца праца кіраўніцтва мясцовай улады, з’яўляецца заняцасць насельніцтва і ўзровень беспрацоўя ў адпаведнасці з нормаў прэзідэнцкага дэкрэта №3 “Па папярэджанні сацыяльнага ўтрыманства”². Хутчэй за ўсё, звесткі па рэальным стане з беспрацоўем у рэгіёнах і незадаволенасці насельніцтва мясцовай вертыкаллю турбавалі беларускае кіраўніцтва яшчэ да пачатку антыдармаедскіх пратэстаў.

Пры гэтым пасля спынення пратэснага руху беларускае кіраўніцтва правяло кадровую ратацыю ў найбольш праблемных раёнах і абласцях. Фактычна, каля трэцяй часткі кіраўнікоў мясцовай вертыкалі было заменена на працягу 2017 года да старту кампаніі па выбарах у мясцовыя саветы.

Кадровыя ракіроўкі закранулі кіраўніцтва 30 раёнаў краіны або амаль 25% ад іх агульнай колькасці (118). Акрамя таго, прэзідэнт А. Лукашэнка змяніў кіраўнікоў адміністрацый шэрагу раёнаў у сталіцы і абласных цэнтрах — Гомель, Горадня, Берасце, а таксама кіраўніцтва Бабруйска. Хутчэй за ўсё, ратацыі старшынь райвыканкамаў, а таксама ў аблвыканкамах працягнуцца і ў 2018 годзе пасля сканчэння мясцовых выбараў.

Прычым кіраўнік дзяржава накіраваў у найбольш праблемныя раёны высокіх чыноўнікаў з цэнтральнага апарату або сваіх памочнікаў насуперак прынятай паміж рэгіянальнымі элітамі і прэзідэнтам нефармальнай дамовы ў сферы кадровай палітыкі. Звычайна кіраўнік раённай вертыкалі абірацца з рэгіянальнай наменклатуры, а прэзідэнт толькі зацвярджае кандыдатуру. Аднак насуперак

² «Дekret №3 Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 года “О предупреждении социального иждивенчества”.» *Пресс-служба Президента Республики Беларусь*. 2 Apr. 2015. Web. 06 Mar. 2018. <<http://president.gov.by/uploads/documents/3decree.pdf>>.

перак гэтаму пакту першы намеснік міністра ЖКГ быў накіраваны прэзідэнтам А. Лукашэнка ўзначальваць мясцовую вертыкаль у г. Салігорск, а прэзідэнцкі памочнік-інспектар па Віцебскай вобласці ўзначаліў Аршанскі райвыканкам.

Хутчэй за ўсё, беларускае кіраўніцтва паспрабавала паменшыць вагу рэгіянальных элітаў Мінскай вобласці ў вызначэнні кадровай палітыкі пасля карупцыйнага скандалу з удзелам былога старшыні Салігорскага райвыканкама. Варта зазначыць, што старшыня Мінскага аблвыканкама Сямён Шапіра быў адпраўлены ў адстаўку напярэдадні ўзбуджэння крымінальнай справы ў Салігорску.

Мясцовыя выбары: скарачэнне дэпутацкага корпуса

Апошнія гады ўлады працягвалі аптымізацыю адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу за кошт ліквідацыі пасялковых і ўзбуйнення сельскіх саветаў. Асноўнай прычынай такіх захадаў рэспубліканскіх улад з'яўляецца скарачэнне выдаткаў разам са змяншэннем дублюючых функцый мясцовых органаў улады. Агульная лічба саветаў скарацілася з 1328 у 2014 годзе да 1309 адзінак самакіравання ў 2018 годзе за кошт пасялковых (ліквідавана 11 адзінак) і сельскіх саветаў (ліквідавана 8 адзінак)³.

Гэтыя захады паўплывалі на змяншэнне дэпутацкага корпуса на 3,7% – з 18816 у 2014 годзе да 18111 дэпутацкіх акругаў на выбарах дэпутатаў мясцовых саветаў дваццаць восьмага склікання⁴. Відавочна, што ў сель-

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. Web. 6 Mar. 2018. <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-elect_56-57.pdf>.

⁴ «Сведения об итогах выборов депутатов местных Советов депутатов двадцать седьмого созыва.» *Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов*. 31 Mar. 2014. Web. 6 Mar. 2018. <<http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS27-itogi.pdf>>.

скай мясцовасці разам са скарачэннем насельніцтва адчуваецца кадравы недахоп для запаўнення дэпутацкіх вакансій. Пры гэтым рэспубліканскае кіраўніцтва і ўладная вертыкаль на месцах бачаць дэпутатаў сельсаветаў як дадатковы механізм ідэалагічнай працы з насельніцтвам. Аднак аўтарытэт, уплыў і рэсурсы, якія размяркоўваюцца гэтымі органамі самакіравання, мізэрныя для таго, каб зацікавіць дэпутацкімі мандатамі жыхароў.

Пры гэтым аптымізацыя сельсаветаў запаволілася ў апошнія гады дзеля змяншэння напружанасці сярод сельскіх жыхароў, выкліканай маштабнай аптымізацыяй у папярэднюю пяцігодку. Аднак верагодна, штоў бліжэйшыя гады пасялковыя саветы будуць увогуле скасаваны, а лічба сельсаветаў будзе працягваць памяншацца.

Пры гэтым ужо даўно рэспубліканскія ўлады распачалі падрыхтоўку да скасавання ніжняга звяна мясцовай улады – сельсаветаў. Аднак разам з супрацівам мясцовых жыхароў гэтым захадам беларускае кіраўніцтва можа апасацца ўзмацнення аграрных баронаў, якія ў выпадку скасавання сельсаветаў атрымаюць дадатковыя функцыі па сацыяльнаму забеспячэнню насельніцтва з поўным кантролем над электаральным працэсам. У гэтым выпадку лабісты з сельскай мясцовасці запатрабуюць дадатковых бюджэтных асігнаванняў.

Збалансаванне ўлады аграбаронаў у сельскай мясцовасці прыватным бізнесам

Рэспубліканскае кіраўніцтва імкнецца стварыць умовы для збалансавання ўплыву аграбаронаў з дзяржаўных сельгаспрапрыемстваў, палітычная вага якіх у сельскай мясцовасці большая чымсьці роля сельсаветаў. Варта зазначыць, што колькасць прадстаўнікоў аграсектара ў абласных і раённых саветах таксама памяншаецца па выніках выбараў, што адпаведна сведчыць аб змяншэнні іх уплыву на размеркаванне мясцовых бюджэтаў. Асабліва падзенне ролі аграбаронаў у мясцовай палітыцы відавочна на раённым узроўні (табл. 1).

Табл. 1. Прадстаўніцтва аграсектара ў абласных і раённых саветах 26-га, 27-га і 28-га склікання

Скліканне/ узровень саветаў	Саветы 26-га склікання (2010–2014 гг.) ⁵		Саветы 27-га склікання (2014–2018 гг.) ⁶		Саветы 28-га склікання (2018–2021/22 гг.)	
	Коль- касць дэпутатаў	% ад дэ- путацкага корпуса	Коль- касць дэпутатаў	% ад дэ- путацкага корпуса	Коль- касць дэпутатаў	% ад дэ- путацкага корпуса
Абласныя саветы	34	9,5%	41	11,5%	28	7,95%
Раённыя саветы	808	19,7%	624	16,0%	544	14,45%

Прычым агульная доля прадстаўнікоў сельскагаспадарчай сферы сярод дэпутацкага корпусу працягвае памяншацца, у тым ліку і са скарачэннем колькасці сельсаветаў. Калі сярод дэпутатаў саветаў 26-га склікання было 26,6% прадстаўнікоў сельгассектара, дык у 27-м ужо 23,4%, а 28-м скліканні толькі 21,37%, што адпавядае долі сельскіх жыхароў сярод насельніцтва краіны.

Частка беларускага істэблішмента, асабліва арганізатары выбараў, ужо на працягу некалькіх гадоў агучваюць ідэю скасавання першаснага зв'язна мясцовай улады. У выпадку гэтай адміністрацыйнай рэформы сельгаспрадпрыемствы могуць атрымаць дадатковыя сацыяльныя функцыі і аргументы ў адстойванні сваіх інтарэсаў перад раённымі ўладамі, а таксама і рэспубліканскім кіраўніцтвам. Гэта вымушае беларускае кіраўніцтва прымаць меры па спрашчэнню ўмоў для вядзення бізнесу.

Адначасова дзяржава працягвае скарачаць сацыяльныя гарантыі сельскаму насельніцтву і змяншае датацыі

⁵ «Сведения о составе избранных депутатов местных Советов депутатов.» *Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов*. 26 Apr. 2010. Web. 6 Mar. 2018. <<http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS-form26-53.pdf>>.

⁶ «Сведения о составе избранных депутатов местных Советов депутатов двадцать седьмого созыва.» *Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов*. 31 Mar. 2014. Web. 6 Mar. 2018. <<http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS27-sved21.pdf>>.

аграсектару, а наўзамен лібералізуе дзейнасць у сельскай мясцовасці. Так, у рэспубліканскім бюджэце выдаткі на аграрны сектар былі паменшаны амаль на 25% — з 951.469.917,00⁷ рублёў у 2016 годзе да 719.799.174,00⁸ рублёў у 2017 годзе. Гэтая тэндэнцыя скарачэння падтрымкі сельскай гаспадаркі працягваецца. На 2018 год рэспубліканскія ўлады скарацілі бюджэтныя выдаткі на сельскую гаспадарку амаль на 30% у параўнанні з 2017 годзе да 511.609.648,0 рублёў⁹.

У сваю чаргу, кіраўнік дзяржавы падпісаў указ “Аб стварэнні ўмоў для развіцця гандлю, грамадскага харчавання, бытавога абслугоўвання насельніцтва”, у якім асноўная ўвага нададзена развіццю прадпрымальніцтва ў сельскай мясцовасці¹⁰. Беларускае кіраўніцтва імкнецца таксама парушыць манаполію сеткі крамаў «Белспажыўтаварыства», якія часцей за ўсё прыносяць страты, аднак акцэнтуюць увагу ўладаў на сацыяльнай функцыі сваіх арганізацый і адпаведна патрабуюць дадатковых бюджэтных датацый.

Такім чынам, беларускае кіраўніцтва паўстае перад выклікам, якім чынам зменшыць лабісцкі патэнцыял, палітычны ўплыў і апетыты на дзяржаўную падтрымку аграбаронаў у сітуацыі слабой вагі сельсаветаў і, асабліва, у выпадку скасавання гэтага звяна мясцовай улады. Хутчэй за ўсё, што ўлады бачаць неабходнасць павелічэння пры-

⁷ «Закон Рэспублікі Беларусь № 341-З от 30 декабря 2015 г. «О республиканском бюджете на 2016 год».» *Министерство финансов РБ*. 01 Jan. 2016. Web. 6 Mar. 2018. <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_301215_341z.pdf>.

⁸ «Закон Рэспублікі Беларусь № 431-З от 18 октября 2016 г. «О республиканском бюджете на 2017 год».» *Министерство финансов РБ*. 26 Oct. 2016. Web. 6 Mar. 2018. <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_181016_431z.pdf>.

⁹ «Закон Рэспублікі Беларусь № 86-З от 31 декабря 2017 г. «О республиканском бюджете на 2018 год».» *Министерство финансов РБ*. 05 Jan. 2018. Web. 6 Mar. 2018. <http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_311217_86z.pdf>.

¹⁰ «Опубликован указ о развитии торговли, общепита и бытового обслуживания на селе.» *БЕЛТА*. 26 Sep. 2017. Web. 6 Mar. 2018. <<http://www.belta.by/economics/view/opublikovan-ukaz-o-razviti-torgovli-obschepita-i-bytovogo-obsluzhivaniya-na-sele-268271-2017/>>.

ватнай ініцыятывы ў сельскай мясцовасці перагляд ролі асноўных груп уплыву ў мясцовай эканоміцы.

Заклучэнне

Рэгіянальныя эліты і прэзідэнт А. Лукашэнка пагаджаюцца захаваць status quo наконт вагі мясцовых саветаў ва ўладнай сістэме, якія з'яўляюцца цалкам падкантрольнымі мясцовай вертыкалі. Абласныя і раённыя саветы дэпутатаў выконваюць ролю своеасаблівых клубаў для ўзгаднення інтарэсаў рэгіянальных гульцоў, а таксама адлюстроўваюць іх ролю і вагу ў гаспадарцы рэгіёнаў. Абноўлены пакт паміж рэспубліканскім кіраўніцтвам і мясцовымі элітамі прадугледжвае таксама большую ролю мясцовых уладаў у паглыннанні незадаволенасці насельніцтва сацыяльна-эканамічнай палітыкай дзяржавы, у тым ліку ў выніку непапулярных рашэнняў.

Беларускае кіраўніцтва скарачае цыкл кадровай ратацыі кіраўніцтва раённай вертыкалі, каб паменшыць карупцыйную рэнту і стварэнне ўстойлівых наменклатурных груп. Кіраўнік дзяржавы пакідае за сабой права ўмешвацца ў рэгіянальную кадравую палітыку ў выпадку правалаў мясцовых уладаў па стрыманню пратэснага руху, узроўню занятасці і рэзанансных карупцыйных скандалаў.

Нязначная роля сельсаветаў, якія не ў стане збалансаваць палітычны ўплыў буйных аграбаронаў, прымушае рэспубліканскае кіраўніцтва павялічваць долю прыватнага бізнесу ў сельскай мясцовасці. Пашырэнне прыватнага сектара павінна зменшыць вагу чырвоных памешчыкаў, іх лабісцкі патэнцыял і апетыты на дзяржаўную падтрымку ў сітуацыі скарачэння дзяржаўных выдаткаў на аграсектар. Улады таксама працягнуць паступова скарачаць прадстаўніцтва сельскагаспадарчай сферы ў абласных і раённых саветах.

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКИЕ ОТНОШЕНИЯ: МЯГКОЕ ОБОСОБЛЕНИЕ

Анатолий Паньковский

Резюме

Начав год в конфликтах практически по всему спектру отношений, Беларусь и Россия завершили его, разрешив все основные и серьезно продвинувшись по второстепенным противоречиям. Между тем уровень и взаимозависимости, и, соответственно, взаимодействия Москвы и Минска снизился по отношению к доконфликтному периоду. Скорее всего, автономизация России и укрепление суверенитета Беларуси продолжатся и в 2018 году, что обеспечит относительное устойчивое закрепление на достигнутых позициях «регрессивной» интеграции.

Тенденции:

- продвижение союзных государств в сторону урегулирования ряда серьезных конфликтов и споров;
- рост взаимного товарооборота на фоне благоприятной внешней конъюнктуры;
- усиление «суверенизации», обособления стран-союзниц при опережающем прогрессе России в этом отношении.

Фаза мира

В 2017 год — год 25-летия установления дипломатических отношений между Беларусью и Россией — стороны вошли в традиционном режиме «регрессивной» интеграции, предполагающей, что всякий уровень «сближения» сопровождается конфликтным противостоянием и последующим урегулированием на рубеже новой «нормальности». Последняя, в свой черед, означает определенную ревизию ранее достигнутых соглашений. Минувший год в этом отношении образцово-показателен: вступив в него в состоянии острого конфликта относительно условий поставок нефти и газа и разногласий меньшей интенсивности по вопросам взаимной торговли, внешней политики и государственной границы, Союзное государство РБ и РФ завершило его, разрешив все основные и серьезно продвинувшись по второстепенным противоречиям.

В первом квартале напряженность во взаимоотношениях нарастала: в связи с введением Беларусью краткосрочного безвизового режима для граждан 80 стран мира добавились претензии Москвы к визовой политике Минска, а также были созданы дополнительные препятствия в пересечении границы. По приказу директора ФСБ России Александра Бортникова на границе с Беларусью начали действовать пограничные зоны, после чего все рейсы между странами были переведены в международные сектора российских аэропортов. Кроме того, Москва приостановила выделение кредита Евразийского фонда стабилизации и развития. Минск, в свою очередь, притормозил подписание Договора о таможенном кодексе Евразийского экономического союза и проигнорировал участие в саммитах ЕАЭС и ОДКБ.

В апреле, после нескольких раундов переговоров, сторонам удалось разрешить конфликт и восстановить status quo в энергопоставках. Понеся серьезные потери для экономики и бюджета и не добившись преимуществ за длительный период противостояния, Минск признал и погасил задолженность в размере USD 726млн за поставленный в период конфликта газ. Москва возобновила поставки нефти. Согласно достигнутым договоренностям, гарантирующим поставки нефти до 2024 года, Беларусь ежегодно будет получать 24 млн тонн российской нефти (из них 18 млн тонн в 2018 году будут направляться на белорусские НПЗ, а 6 млн тонн – перетаможиваться при сохранении таможенных пошлин в бюджете Беларуси). Соглашение по газу охватывает 2018 и 2019 годы. Цена на газ в этот период хоть и будет рассчитываться по прежней «спорной» формуле, однако она будет применяться с понижающим коэффициентом, что на фоне ожидаемого роста цен на газ может все же частично компенсировать потери 2016 – начала 2017 года¹.

¹ Итоговые цены газ: USD 129 за 1000 м³ в 2018 году, USD 127 за 1000 м³ в 2019-м. Подробнее см. статью А. Автушко-Сикорского «Энергосектор: временная стабилизация при отсутствии ясных перспектив» в настоящем сборнике.

После завершения «нефтегазовой» войны (наиболее длительной на всю историю Союзного государства) и урегулирования ряда второстепенных вопросов Минск возобновил активное участие в интеграционных мероприятиях ЕАЭС, Москва возобновила выделение кредита ЕФСР.

Торговля: общие показатели

Россия остается ведущим рынком сбыта для белорусской продукции и занимает исключительное место в качестве импортера (43,9% белорусского экспорта и около 57% импорта). В аспекте диверсификации экспорта за минувшие пять лет мало что изменилось: лишь в 2015 году доля Российской Федерации в экспорте Беларуси снизилась ниже планки в 40%. В прочие периоды ее доля во внешней торговле товарами находится в пределах 42–46% от общего объема белорусского экспорта². Беларусь, в свою очередь, входит в пятерку основных торговых партнеров России.

Таблица 1. Динамика внешней торговли товарами Республики Беларусь с Российской Федерацией в 2012–2017 гг., USD млн³

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% к 2016
Товарооборот	43 860	39 742	37 371	27 533	26 114	32 424	124.2
Экспорт	16 309	16 837	15 181	10 389	10 819	12 830	118.6
Импорт	27 551	22 905	22 190	17 144	15 295	19 594	127.6
Сальдо	-11 242	-6 068	-7 009	-6 755	-4 476	-6 764	151.1

Оживление взаимной торговли (приращение на 24,2%) в минувшем году обусловлено во многом благоприятной внешней конъюнктурой и выходом из рецессии российской экономики. Вместе с тем аналитики отмечают, что экономический рост носит скорее восстановительный,

² «Внешняя торговля Беларуси в 2018 году.» *Министерство иностранных дел Республики Беларусь*. Web. 29 May 2018. <<http://mfa.gov.by/export/>>.

³ Данные на основе Интерактивной информационно-аналитической системы распространения официальной статистической информации. *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 29 May Apr. 2018. <<http://dataportal.belstat.gov.by/AggregatedDb>>.

а не структурный характер и основан на эффекте низкой базы. А темпы роста экономики все еще не соответствуют ее потенциалу⁴. Дополнительный вклад в рост товарооборота обеспечили достигнутые в апреле 2017 года договоренности, регулирующие условия поставок российских нефти и газа в Беларусь.

Основные позиции роста экспорта в Россию — грузовые автомобили, сельскохозяйственная техника, молочная продукция, железнодорожные вагоны. Отдельное внимание аналитики обращают на рост поставок калийных удобрений на российский рынок (в денежном выражении — в 3,9 раза) — притом, что в России действует один из крупнейших производителей калийных удобрений в мире и прямой конкурент «Беларуськалия» — компания «Уралкалий».

Не очень хорошая новость состоит в том, белорусский экспорт прирастал медленнее, чем импорт из России, что выразилось в более чем пятидесятипроцентном приросте отрицательного сальдо. Таким образом, восстановление российского рынка не означает автоматического восстановления позиций белорусских производителей на нем, ибо притязания российских конкурентов возрастают сообразно экономическому росту.

Потенциальные конфликты

К концу 2017 года открытых конфликтов в белорусско-российских отношениях не осталось. Но противоречия на фоне снижения выгод сотрудничества сохранились.

В частности, переговоры по условиям поставок газа в Беларусь после 2020 года велись в течение всего 2017 года и продолжились в первой половине 2018 года. К 1 июля 2019 года стороны договорились подготовить проект соглашения, который будет содержать формулу определения цены на газ для Беларуси в 2020—2024 годах. Работа по подготовке такого документа идет чрезвычайно непросто. Что

⁴ «Итоги года: экономика осторожно радуется новой реальности.» РИА «Новости». 28 Dec. 2017. Web. 29 May 2018. <https://ria.ru/ny2018_resume/20171228/1511883233.html>.

объяснимо, учитывая стремление Минска решить крайне сложную задачу — добиться с 1 января 2025 года «равнодоходной» цены газа для Беларуси, т.е. цены, по которой его покупают в Смоленской области России. Сейчас она различается приблизительно в 2 раза.

Регулярные претензии Россельхознадзора к белорусскому продовольствию и другие ограничения, касающиеся поставок белорусской продукции на российский рынок, составляют еще одну группу конфликтогенных факторов. Введение с 1 января 2018 года в действие Таможенного кодекса ЕАЭС может быть использовано Россией как дополнительный инструмент ограничения поставок белорусской продукции на российский рынок.

Статус белорусско-российской границы, визовая политика и продолжение реализации государственной программы РФ по обустройству госграницы обозначают новые точки противоречий.

Наконец, отдельная проблема — раздражающие Москву внешнеполитические отношения Минска с Киевом и с Западом.

Информационная и внешнеполитическая дезинтеграция

Нарастание конфронтационности в отношениях России с миром создало неблагоприятный внешнеполитический фон и закономерно отразилось в информационной сфере. В течение года Минск подвергся нескольким информационным атакам. В частности, в феврале появились ложные сообщения российских СМИ о выходе Беларуси из Организации Договора о коллективной безопасности и Евразийского экономического союза.

Наиболее значимый вызов для информационной безопасности Беларуси — освещение совместных белорусско-российских военных учений «Запад-2017» (14–22 сентября) российскими и европейскими СМИ. Основной репутационный урон Минска связан с легендой учений, трактующей о совместном противостоянии Беларуси и России («северные») коалиции трех вымышленных госу-

дарств — Вейшнории, Весбарии и Лубении («западные»). Эффекты работы ряда российских СМИ, а также негативной оценки учений в медиа Польши, Украины и других стран проявились в том, что многие белорусские эксперты заговорили о том, что Беларусь проиграла информационную войну России. Однако оценка учений оказалась неоднозначной: многие авторитетные эксперты сделали упор на открытом характере учений и эффективности работы пресс-служб, что позволило укрепить имидж Беларуси как суверенного государства.

Наконец, прозвучавшие в российских медиа обвинения в адрес белорусского лидера в том, что он учинил в стране «мягкую белорусизацию», в декабре 2017 года вызвали его возмущенную отповедь: «Мне что, германизацию здесь устроить?»

Тем не менее события 2017 года продемонстрировали инерционность белорусского руководства в противодействии информационным атакам Кремля. Информационные угрозы и риски стали более очевидны, и это повлекло серию значимых кадровых изменений в структуре управления медиасферой Беларуси⁵.

Заключение

На динамику двусторонних отношений, помимо сохраняющихся противоречий в доступе производителей на рынки друг друга, оказывает серьезное влияние конфликтность Москвы во взаимодействии со странами Запада и Украины. Санкции США против России потребуют от белорусских властей еще большей осторожности во внешнеполитическом балансировании, поскольку ослабляют Россию как политического и экономического союзника. Претензии Москвы на определение внешней политики Беларуси и ограничение суверенности еще больше осложняют задачу внешнеполитического маневрирования для Минска.

⁵ «Смена руководства государственных СМИ как элемент новой медийной вертикали.» *Наше мнение*. 8 Feb. 2017. Web. 29 May 2018. <<http://nmnby.eu/news/analytics/6543.html>>.

Вместе с тем рост цен на нефть, сложности с финансированием альтернативных белорусскому путей транспортировки энергоносителей («Северный поток – 2») и сохранение в Беларуси громоздкой советской индустрии обуславливают высокую взаимную заинтересованность сторон в сохранении сотрудничества.

Важно отметить, что при весьма высоком градусе отражения перипетий российских отношений сами методы урегулирования споров стали мягче, чем в прежние годы. Это означает, что, похоже, происходит процесс адаптации Беларуси и России к снижению ожиданий от взаимного сотрудничества и привыкания к ситуации новой «нормальности» в двусторонних отношениях.

БЕЛАРУСЬ-ЕС: НОРМАЛИЗАЦИЯ МАЛЫМИ ШАГАМИ

Денис Мельянцов

Резюме

В 2017 году официальный Минск продолжил делать ставку на постепенный процесс нормализации отношений с Западом, стараясь максимально использовать в своих интересах трансформацию подходов Евросоюза к Восточной Европе, а также свою новую роль фасилитатора в урегулировании конфликта в Украине.

Вместе с тем за год не произошло никаких значимых событий, которые могли бы вывести двусторонние отношения на качественно новый уровень. Одним из механизмов преодоления этого застоя, по мнению официального Минска, мог бы быть запуск «Минского процесса» по деэскалации международной напряженности (известного также как «Хельсинки-2»). В то же время повестка дня практического сотрудничества между ЕС и Беларусью постепенно расширяется и углубляется, открываются новые возможности в сфере торговли и инвестиций.

Тенденции:

- расширение и углубление практической двусторонней повестки дня отношений;
- осторожный рост открытости Беларуси для Европы;
- затягивание переговоров по важным двусторонним соглашениям;
- использование угроз региональной безопасности для улучшения международной репутации Беларуси.

Достижения и добрая воля сторон

В начале года официальный Минск пошел на беспрецедентный в истории белорусской дипломатии шаг — одностороннюю отмену въездных виз для граждан 80 государств мира, включая страны ЕС. И хотя безвизовый режим имеет ограниченный характер (5 дней при условии въезда в страну через Национальный аэропорт), он стал демонстрацией доброй воли белорусских властей в первую очередь по отношению к ЕС. Еще больший вес этому решению придает тот факт, что оно было принято на фоне затянувшихся переговоров с Брюсселем по упрощению визового режима

и дополнительно выдвигаемых Евросоюзом требований политического характера.

В позитивном ключе охарактеризовал развитие двусторонних отношений и белорусский МИД в своем обзоре итогов внешней политики за 2017 год. Согласно обзору, диалог с ЕС стал более структурированным и экономически насыщенным, поступательно развивались политические контакты, а работа совместных механизмов сотрудничества продолжалась в отлаженном и упорядоченном ключе¹.

Отражением изменяющегося имиджа Беларуси в регионе стало проведение в Минске 26-й летней сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ). Дипломатическим успехом Беларуси в ходе сессии стало отклонение участниками критических по отношению к Беларуси резолюций Литвы и Швеции. На сессии А. Лукашенко вновь озвучил идею нового Хельсинкского процесса, направленного на преодоление существующих противоречий между государствами на формирование новых конструктивных отношений в регионе ОБСЕ.

В 2017 году представители МИД Беларуси впервые приняли участие в Форуме гражданского общества Восточного партнерства (ВП), проходившем в 26 октября в Таллинне. До этого на площадке для НГО белорусские официальные лица предпочитали не появляться. Начальник управления общеевропейского сотрудничества МИД Андрей Бушило на Форуме подчеркнул, что в «белорусском правительстве нет разногласий по поводу сотрудничества с Евросоюзом, все ведомства заинтересованы в улучшении взаимоотношений»².

В рамках тематики ВП произошло еще одно важное событие, носящее символический характер, но являющееся

¹ «Обзор итогов внешней политики Республики Беларусь и деятельности Министерства иностранных дел в 2017 году.» *Министерство иностранных дел РБ*. Web. 3 Apr. 2018. <<http://mfa.gov.by/publication/reports/a8a5169b6e487b3b.html>>.

² «Представитель МИД: позиция госаппарата по вопросу сотрудничества Беларуси с ЕС монолитна.» *Naviny.by*. 26 Oct. 2017. Web. 3 Apr. 2018. <<http://www.naviny.by/new/20171026/1509035305-predstavitel-mid-poziciya-gosapparata-po-voprosu-sotrudnichestva-belarusi-s>>.

показательным: впервые для участия в саммите был приглашен президент Беларуси А. Лукашенко. На предыдущие саммиты приглашение направлялось «стране в целом», поскольку в отношении белорусского руководства действовали персональные санкции ЕС. Объяснением такого жеста со стороны Брюсселя является изменившийся международный имидж Беларуси и необходимость «поощрить» официальный Минск за его позицию по украинскому конфликту. Впрочем, Лукашенко отказался от участия в мероприятии, сославшись на плотный график и лучшую подготовленность к такой миссии министра Макея.

Впервые за свою историю саммит ВП был полностью предсказуемым и не предполагал исторических решений и жарких дебатов. На саммите был принят документ «20 конкретных задач на период до 2020 года». Однако при ближайшем рассмотрении «20 конкретных задач» видятся не такими уж конкретными. Итоговая декларация саммита содержит больше прагматических положений, как того и хотела Беларусь. Однако это далеко не тот максимум, на который рассчитывал Минск, подписывая Пражскую декларацию в 2009 году.

Проверка на прочность: протесты в Беларуси и реакция в ЕС

В феврале-марте нормализация отношений между Беларусью и ЕС подверглась серьезному испытанию. Жесткие действия белорусских властей по подавлению уличных протестов против «закона о тунеядцах», а также аресты по делу «Белого легиона» грозили вернуть европейскую политику по Беларуси в привычное санкционное русло.

Тем не менее реакция ЕС на эти события оказалась довольно сдержанной благодаря ряду факторов. Во-первых, различные белорусские ведомства (в первую очередь МИД) активно проводили информационно-разъяснительную работу, делая упор на теме безопасности, и воздержались от использования агрессивной риторики. Во-вторых, власти действовали довольно гибко: сбив протестную волну, они не стали усугублять ситуацию длительными тюремными

сроками для политических оппонентов. В-третьих, за последние годы Минск утвердился в качестве нейтральной переговорной площадки по Украине, и этот статус также вносит коррективы в действия внешних игроков по отношению к Беларуси.

Еще одним испытанием для отношений Беларуси с Западом в целом и ЕС в частности стали совместные белорусско-российские учения «Запад-2017», которые на фоне резкого роста международной напряженности и недоверия по отношению к России вызвали в ЕС волну алармизма и тревожных прогнозов — вплоть до сценариев оккупации Беларуси и нападения с ее территории на соседние страны НАТО. В информационном смысле Беларусь «привязывалась» к России как ближайший военный союзник, и это грозило серьезным репутационным уроном для Минска как нейтральной переговорной площадки.

Однако проактивные действия Минска — открытость и прозрачность для западных наблюдателей во время проведения учений — позволили нивелировать этот негативный информационный всплеск. Материалы в западных СМИ, опубликованные после завершения «Запад-2017», трактовали учения как сугубо российскую акцию либо подчеркивали большую открытость Беларуси по сравнению с Россией и стремление Минска проводить свою внешнеполитическую линию³.

Таким образом, тот факт, что отношения Минска и Брюсселя не были испорчены ни жесткими действиями белорусских властей во время протестов против Декрета №3, ни масштабными белорусско-российскими учениями, говорит о том, что эти отношения достигли высокой степени устойчивости, а также о том, что обе стороны заинтересованы в продолжении нормализации. Белорусская сторона по сравнению с предыдущими попытками наладить более продуктивную кооперацию с Западом научилась большей гибкости и действиям на упреждение. ЕС

³ См. Мельянцов, Денис. «“Запад-2017”: проиграла ли Беларусь информационную войну?» *Минский диалог*. 29 Sent. 2017. Web. 3 Apr. 2018. <<http://minskdialogue.by/research/memorabile-notes/zapad-2017-proigrala-li-belarus-informatcionnuu-voinu>>.

же, после начала конфликта в Украине, переосмыслил свое отношение к «белорусской стабильности» и стал уделять большее внимание вопросам безопасности, а не продвижению демократии и либеральных реформ.

Практическое взаимодействие расширяется

Беларусь настойчиво работала над трансформацией двусторонней повестки отношений в сторону ее большей прагматичности и деполитизированности, что в итоге привело к увеличению числа проектов в сферах совместного интереса (охрана границ и окружающей среды, инфраструктура, транспорт и т.д.). Европейский инвестиционный банк впервые получил мандат на работу с Беларусью, была запущена новая программа Европейского банка реконструкции и развития.

На четвертом заседании Координационной группы (КГ) «Беларусь-ЕС», которое состоялось в декабре, был подведен итог двустороннего взаимодействия за 2017 год по 12 темам: экономика и финансы, приватизация и промышленность, транспорт, таможенные вопросы, образование, исследования и развитие, торговля, сельское хозяйство и санитарные и фитосанитарные стандарты, охрана окружающей среды, энергетика, цифровая экономика и рынок труда и соцзащита. Была отмечена активизация двусторонней торговли, был согласован новый отраслевой диалог по транспорту, активизировалось сотрудничество по таможенным вопросам: в следующем году в белорусском посольстве в Брюсселе появится должность таможенного атташе. Активно развивалось сотрудничество в сфере охраны окружающей среды. В начале года был принят Национальный план по внедрению Парижского соглашения по климату.

Подписав и ратифицировав соглашения о финансировании программ трансграничного сотрудничества ЕС «Польша-Беларусь-Украина» и «Латвия-Литва-Беларусь», Беларусь на конкурсной основе получила доступ к грантовым средствам ЕС в размере EUR 282,7 млн евро до 2020 года.

14 декабря Совет Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) одобрил свой первый проект в Беларуси по реконструкции автомобильной дороги М7/Е28 и автодорожного пункта пропуска через границу «Каменный Лог». Беларусь получила доступ к работе с ЕИБ после снятия санкций ЕС. Это последний ключевой финансовый институт Евросоюза, который не был представлен в Беларуси.

В рамках заседания Координационной группы наиболее проблемным вопросом оказались санитарные и фитосанитарные стандарты. Главными претензиями белорусской стороны к европейцам стало затягивание переговорного процесса и отсутствие конкретики в требованиях ЕС, касающихся стандартов. Европейские чиновники, в свою очередь, видят причину проблем в стандартах ЕАЭС, которым обязана следовать Беларусь и которые отличаются от европейских. В более общем смысле Минск хотел бы гарантий доступа на европейский рынок в случае выполнения всех необходимых условий и адаптации стандартов. А подход ЕС заключается в том, что Беларусь сначала должна принять все стандарты, а уже потом будет принято решение о допуске к рынку. При этом ЕС для себя хочет иного отношения – чтобы ему открыли рынок без дополнительных условий, что, естественно, вызывает раздражение в Минске.

По итогам 2017 года товарооборот с Европейским союзом увеличился на 30,3% и составил USD 14,5 млрд США (23,0% общего товарооборота Беларуси). Экспорт увеличился на 39,8% и составил USD 7,9 млрд, импорт увеличился на 20,6% и составил USD 6,6 млрд. Положительное сальдо – USD 1,2 млрд. Основными торговыми партнерами среди стран – членов ЕС оставались Германия, Великобритания, Польша, Нидерланды и Литва.

Нереализованные ожидания

Несмотря на плотность совместной проектной деятельности в 2017 году Минску так и не удалось достичь прогресса по знаковым соглашениям: об упрощении визового режима с ЕС и о приоритетах партнерства; Беларусь также

не смогла убедить ЕС начать переговоры о заключении Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

По заявлениям белорусских дипломатов, согласование Приоритетов партнерства между Минском и Брюсселем находится в завершающей стадии. Этот документ должен стать своеобразной «дорожной картой» сотрудничества на 2018—2020 годы в четырех областях: укрепление системы госуправления; экономическое развитие и рыночные возможности; транспортные коммуникации, энергетика, экология и климат; контакты между людьми. Для реализации проектов в упомянутых сферах в ближайшие три года ЕС только по линии страновой программы техпомощи планирует выделить Беларуси от EUR 112 до 136 млн в виде грантов.

Для Беларуси и ЕС все проблемные вопросы переговоров ясны, и решения по ним пока нет. К примеру, приоритеты партнерства не могут быть согласованы из-за жесткой позиции Литвы по Белорусской АЭС, а переговоры по соглашению об упрощении визового режима, кроме прочего, застопорилась на формулировках о механизме приостановки этого соглашения в случае, например, когда ЕС возобновляет свои санкции. Поскольку эти преграды политические, скорого прогресса в переговорах, видимо, ожидать не стоит.

Подписание Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Брюссель увязывает с прогрессом в сфере прав человека и проведением реформ в Беларуси. В частности, такие тезисы высказала глава Представительства ЕС в Беларуси Андреа Викторин и руководитель отдела по двусторонним отношениям со странами Восточного партнерства Европейской службы внешних действий Дирк Шубель, выступая на Минском Форуме 16 ноября. Белорусские же официальные лица настаивают на необходимости решать в первую очередь экономические задачи.

Формализованные инструменты взаимодействия с ЕС остаются дискриминационными по отношению к Беларуси. Так, 31 октября в Киеве прошла шестая сессия Евронеста (парламентская ассамблея Восточного партнерства), на которую были приглашены представители белорусской оппозиции. Официальная же парламентская делегация Беларуси в работе Евронеста не участвует из-за

непризнания ЕС выборов в Национальное собрание соответствующими демократическим стандартам.

В докладе по правам человека и демократии в мире за 2016 год, утвержденном Советом ЕС 16 октября, говорится о том, что в Беларуси по-прежнему допускаются систематические нарушения прав человека: ограничительные законы, затрагивающие основные свободы, не были изменены, смертная казнь по-прежнему применяется, свобода ассоциаций и свобода выражения мнений строго ограничены. Но вместе с тем в документе отмечено, что власти были более открыты в контактах с ЕС по вопросам прав человека. А парламентские выборы прошли «в более открытой атмосфере и с большими возможностями для кандидатов от оппозиции»⁴. Таким образом, на уровне формальных деклараций подход ЕС слабо изменился — политические требования по-прежнему присутствуют в заявлениях относительно Беларуси.

Заключение

В 2017 году белорусские власти были проактивны в формировании нового образа Беларуси как государства-миротворца, пытающегося содействовать стабильности в Восточной Европе. Сдержанная реакция ЕС на жесткие действия белорусских властей по нейтрализации уличных протестов в феврале-марте продемонстрировала устойчивость процесса нормализации отношений, а также то, что ЕС и белорусские власти выучили урок 2010 года и действуют более гибко и осмотрительно.

Вряд ли в ближайшем будущем стоит ожидать масштабных и прорывных достижений в политическом измерении двусторонних отношений. Однако позитивные результаты в виде малых шагов в сферах взаимного интереса будут достигнуты.

⁴ «Ежегодный отчет ЕС по правам человека и демократии в мире за 2016 год.» *European Union External Action*. 16 Oct. 2017. Web. 3 Apr. 2018. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34150/ежегодный-отчет-ес-по-правам-человека-и-демократии-в-мире-за-2016-год_ru>.

БЕЛОРУССКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: ЗАТЯНУВШАЯСЯ ОТТЕПЕЛЬ

Андрей Федоров

Резюме

Процесс нормализации белорусско-американских отношений в 2017 году продолжился, но темпы его упали. В значительной степени это стало следствием появления в Вашингтоне новой администрации, отказавшейся от многих подходов ее предшественников. Кроме того, на фоне целого ряда произошедших в мире чрезвычайно важных событий наша страна оказалась далеко от центра внимания главных действующих лиц мировой политики. Огромную негативную роль продолжает играть российский фактор. В результате необратимость сближения остается под сомнением.

Тенденции:

- стремление белорусской стороны к нормализации отношений при отсутствии существенных позитивных сдвигов;
- снижение показателей экономического сотрудничества в сравнении с 2016 годом;
- возможность возникновения серьезных угроз суверенитету Беларуси из-за российской внешней политики и нарастания конфронтации России с США.

Хронология событий

6 марта. Владимир Макей провел встречу со старшим научным сотрудником Джеймстаунского фонда Владимиром Сокором. В ходе встречи стороны обсудили состояние отношений между Беларусью и США, ситуацию в восточноевропейском регионе и возможные области сотрудничества между аналитическими сообществами двух стран.

26 марта. Американское посольство в Минске высказало озабоченность по поводу жестких мер, предпринятых властями для противодействия проведению мирных акций по случаю Дня воли.

30 марта. По словам первого заместителя министра иностранных дел Андрея Евдоченко, можно констатировать наличие «позитивных изменений» в структуре взаимодействия Беларуси с США.

3 апреля. Заместитель министра иностранных дел Олег Кравченко встретился с председателем Совета делового сотрудничества Беларусь–США Дэвидом Бэйроном. Стороны обсудили вопросы развития белорусско-американского сотрудничества в торговой и инвестиционной сферах.

4 апреля. В США состоялась первая Вашингтонская конференция по Беларуси под названием «Обзор отношений: наследие и перспективы развития американо-белорусских связей».

5 апреля. Четыре видных американских сенатора направили Александру Лукашенко открытое письмо, в котором призвали его повернуть политический курс в сторону демократии и Запада, чтобы защитить территориальную целостность и суверенитет Беларуси от посягательств России.

6 апреля. В Канзас-Сити состоялась памятная церемония по случаю 100-й годовщины вступления США в Первую мировую войну. Приглашен был Александр Лукашенко, однако в итоге страну представлял заместитель министра иностранных дел Олег Кравченко.

28 апреля. Вашингтон продлил на полгода режим приостановки санкций в отношении девяти белорусских предприятий.

11 апреля. Во время рабочей поездки в Гомельскую область Александр Лукашенко прокомментировал американскую внутреннюю и внешнюю политику.

9–11 мая. В США с рабочим визитом находился Олег Кравченко.

12–13 июня. Белорусская делегация под руководством председателя Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь Александра Шумилина приняла участие в Международной выставке-конференции в области высоких технологий «eMergeAmericas в Майами. Различными белорусскими центрами было представлено около 80 высокотехнологичных и наукоемких разработок и экспонатов.

14 июня. Дональд Трамп продлил на год действие американских санкций в отношении ряда высокопоставленных представителей белорусского руководства.

6 июля. Александр Лукашенко встретился с делегацией Конгресса США.

21 июля. Комиссия Конгресса США по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкская комиссия) провела в Вашингтоне брифинг для прессы под названием «Взаимодействие с Беларусью ради прав человека и демократии».

3–6 октября. Рабочий визит в США Олега Кравченко.

24 октября. США продлили приостановку санкций в отношении девяти белорусских предприятий.

25 октября. Начальник управления Америки МИД РБ Павел Пустовой встретился с заместителем директора офиса по восточноевропейским делам Государственного департамента Брайаном Рораффом.

22 ноября. Министерство торговли США ввело антидемпинговые пошлины на прокат из углеродистой и легированной стали из Беларуси.

Процесс замедляется, достижения сокращаются

Сравнение с предыдущим годом показывает некоторое сокращение количества встреч белорусских официальных лиц с американскими. Вдобавок если годом ранее они проходили преимущественно в Минске, то теперь — за океаном. Впрочем, это, по-видимому, объясняется сменой американской администрации, в том числе значительными перестановками в Госдепартаменте.

С белорусской стороны высокую активность проявлял заместитель главы внешнеполитического ведомства Олег Кравченко. Он дважды посещал Вашингтон, причем повестка дня этих визитов была весьма насыщенной. Так, в мае он встречался с заместителем помощника государственного секретаря США Бриджет Бринк, с руководством Бюро прав человека, демократии и труда, с представителями аппарата комитета по иностранным делам сената США, а также принял участие в конференции «Между Востоком и Западом: Беларусь на перекрестке», организованной Атлантическим советом и Джеймстаунским фондом. А полгода спустя его партнерами по переговорам были та

же Бриджет Бринк, исполняющий обязанности помощника госсекретаря по вопросам демократии, прав человека и труда Майкл Козак (бывший посол США в Беларуси), заместитель помощника администратора Агентства США по международному развитию Гретхен Биркле и другие представители госдепартамента, правительственных учреждений и НГО.

Тем самым можно сделать вывод, что уровень дипломатических контактов не понизился, хотя и о повышении его пока говорить преждевременно.

Но, разумеется, наибольшее внимание привлекали действия и высказывания первых лиц. Правда, Дональд Трамп отметился лишь рутинным продлением американских санкций в отношении ряда высокопоставленных представителей белорусского руководства, на что последовал не менее рутинный отклик МИД.

А вот Александр Лукашенко демонстрировал более позитивные настроения. В частности, в отличие от предыдущих аналогичных ситуаций, отнюдь не критическим был его комментарий по поводу американских ракетных ударов по сирийским военным объектам. А на встрече с делегацией Конгресса США, принимавшей участие в проходившей в Минске сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ,¹ он в очередной раз продекларировал неизменность заинтересованности Беларуси в развитии полноценных партнерских отношений. Более того, была даже выражена готовность выслушивать «аргументированную критику» со стороны Соединенных Штатов и не уходить от обсуждения «в любом формате и месте» вопросов, касающихся прав человека, демократии и выборной тематики.

Вместе с тем, белорусский лидер признал, что динамика развития двустороннего сотрудничества несколько спала. Действительно, по большому счету, если не считать некоторого расширения спектра услуг, оказываемых кон-

¹ «Встреча с делегацией Конгресса США.» *Официальный интернет-портал Президента РБ.* 6 Jul. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-delegatsiej-kongressa-ssha-16620>.

сульским отделом посольства США в Минске, заметных конкретных достижений не просматривается.

Нет сдвигов и в экономическом взаимодействии, информация сторон о котором, как обычно, была весьма противоречивой. По американским сведениям², двусторонний товарооборот в прошлом году был равен USD 350 млн с сальдо в USD 205 млн в пользу Беларуси. Согласно же данным Белстата³, объем за этот период составил USD 604 млн (сокращение по сравнению с предыдущим годом на 6,5%), но с отрицательным для Беларуси сальдо в USD 154 млн.

Это менее одного процента от всей белорусской внешней торговли. Годом ранее было 1,2%, то есть наблюдается регресс. В любом случае такие показатели вряд ли можно считать желанными для взаимодействия с первой экономикой мира.

В конце года Министерство торговли США предложило ввести антидемпинговые пошлины на металлопрокат из углеродистой и легированной стали из Беларуси. Это не самая большая статья белорусского экспорта в Америку, где с большим отрывом лидируют, естественно, калийные удобрения, но момент все равно неприятный.

Единственно, можно отметить, что Соединенные Штаты являются одними из главных потребителей услуг белорусских IT-компаний. Возможно, в свете принятых в конце года белорусским руководством решений о развитии цифровой экономики именно здесь когда-нибудь случится прорыв.

Стоит также вспомнить о намерении Белого дома сократить помощь Беларуси (на почти USD 8 млн). И хотя наша страна оказалась не единственной, к которой Америка собиралась применить такую меру, и говорить о некоем пристрастном к ней отношении оснований нет, сам по себе

² “Trade in Goods with Belarus.” *United States Census Bureau*. Web. 28 Feb. 2018. <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4622.html>>.

³ «Данные о внешней торговле Республики Беларусь по отдельным странам.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 28 Feb. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/operativnyye-dannye_5/eksport-import-s-otdelnyimi-stranami/>.

данный факт свидетельствует о степени ее важности для нынешней американской администрации.

Если же принять во внимание еще и то, что почти задули разговоры о возвращении послов, то замедление и без того не слишком интенсивного процесса налаживания отношений становится очевидным.

Главное препятствие — позиция России

Между тем, в течение года традиционных препятствий к усилению взаимопонимания в виде кардинальных отступлений от демократии и особо грубых нарушений прав человека в Беларуси возникало не так много. К тому же нынешние американские власти не демонстрируют большой приверженности защите этих ценностей. Наглядным подтверждением может служить их реакция на жесткие меры, предпринятые режимом для противодействия проведению мирных акций по случаю Дня Воли: на сей раз озабоченность высказало лишь американское посольство в Минске.

Пожалуй, наиболее фундаментальная попытка проанализировать складывающуюся ситуацию была предпринята группой белорусских экспертов, подготовившей доклад «Значение новой администрации США для международных отношений и безопасности в Восточной Европе»⁴. Однако некоторые его выводы выглядят спорными.

К главным причинам, препятствующим процессу нормализации, в нем отнесены: низкая осведомленность американского общества и политических элит о нашей стране, преобладающее восприятие ее как стратегически незначительного государства, недостаточный уровень взаимного дипломатического присутствия, расхождения Минска и Вашингтона в вопросе оценки внутривнутриполитической ситуации в Беларуси и ее общий негативный имидж на Западе.

⁴ «Доклад «Значение новой администрации США для международных отношений и безопасности в Восточной Европе».» *Минский диалог*. 19 Apr. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://minskdialogue.by/research/reports/znachenie-novoi-administracii-ssha-dlia-mezhdunarodnykh-otnoshenii-i-bezopasnosti-v-vostochnoi-evrope>>.

Определенную роль приведенные обстоятельства играют, однако решающими вряд ли являются. По крайней мере, «низкую осведомленность» и отсутствие послов к такому отнеси сложно.

Не очень понятно также, откуда следует, что американским профессионалам от внешней политики за четверть столетия так и не удалось правильно оценить стратегическую значимость РБ. Как представляется, здесь авторами доклада была отдана дань современным воззрениям белорусского руководства, постоянно провозглашающего нашу страну «донором региональной безопасности», убедительных доказательств чего обнаружить еще не удалось.

В большей степени сказываются расхождения по внутренней политике Беларуси и, как следствие, ее негативный имидж. В то же время пример отношений США с Саудовской Аравией, которую тоже чрезвычайно сложно отнести к светочам демократии, показывает, что в стратегически важных ситуациях эти аспекты отходят далеко на задний план. Свойственный внешней политике Вашингтона прагматизм позволяет допустить, что ради привлечения Беларуси на свою сторону он вполне могли бы пожертвовать отдельными идеологическими концептами.

Однако острой необходимости в Беларуси Америка не испытывает. Вероятно, там были бы не прочь, чтобы Минск вел себя подобно, скажем, Тбилиси, но прилагать для этого какие-то сверхусилия не собираются, поскольку два последних десятилетия убедительно показали, что на современном этапе в силу теснейших идеологических и экономических связей белорусских властей с российскими такой результат недостижим в принципе.

Наряду с собственным глубоким недоверием к Западу белорусское руководство испытывает обоснованные опасения, что даже не слишком значительные сдвиги на этом направлении вызовут неадекватно жесткий ответ России.

Также совершенно ясно, что в случае обострения противостояния между Москвой и Вашингтоном геополитического выбора у Минска не будет. Нет сомнений, например, что вступление в силу в 2018 году американских санкций против российской элиты приведет к дальнейшему обострению отношений. В этой ситуации Кремль будет

стремиться к максимальной консолидации всех своих ресурсов, и остаться в стороне Беларуси заведомо не удастся.

Отдельные же нестандартные поступки официального Минска, как непризнание независимости мятежных грузинских автономий или аннексии Крыма, не рассматриваются в Вашингтоне как искреннее и твердое стремление вырваться из тесных объятий Кремля. Ибо параллельно постоянно совершаются действия, свидетельствующие об обратном.

Таким образом, главным препятствием на пути нормализации белорусско-американских отношений является политика России.

Заключение

Несмотря на отмеченные сложности, по сравнению с еще сравнительно недавним периодом жесткой конфронтации прошедший год можно оценить положительно. Этому способствовала угроза непредсказуемого поведения Москвы, вызвавшая желание белорусских властей иметь поддержку Запада, в первую очередь именно США.

Еще одна стратегическая цель Минска определяется как «достижение устойчивого характера нормализации связей на уровне, позволяющем беспрепятственно торговать с Америкой, иметь доступ к кредитным ресурсам, привлекать инвестиции и технологии, участвовать в производственной кооперации»⁵.

Однако объективных предпосылок для укрепления сотрудничества не слишком много. Сдерживающие же факторы, основными из которых являются кардинально различные взгляды сторон на внутреннюю политику Беларуси и воздействие России, гораздо мощнее. Причем если первый из них еще может быть в какой-то степени нивелирован, то второй в обозримом будущем, скорее, усугубится. В этих условиях перспективы белорусско-американских отношений большого оптимизма по-прежнему не вызывают.

⁵ «Американские санкции не мешают диалогу между Беларусью и США, – МИД.» *Белорусские новости*. 30 Mar. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://naviny.by/new/20170330/1490881394-amerikanskie-sankcii-nemeshayut-dialogu-mezhdu-belarusyu-i-ssha-mid>>.

ПОЛЬШЧА І БЕЛАРУСЬ: ЧАС “МАЛОЙ СТАБІЛІЗАЦЫІ”

Ганна Марыя Дынар

Рэзюмэ

Паляпшэнне адносін Польшчы і Беларусі назіралася чарговы год запар. Падтрымлівалася частата сустрэч прадстаўнікоў улад абедзвюх дзяржаў, развіваліся кантакты на мясцовым узроўні, а таксама эканамічныя і культурныя стасункі. Абедзве дзяржавы стараліся выкарыстоўваць патэнцыял добрасуседства і агульнай гістарычнай спадчыны для развіцця турызму. Насуперак засцярогам, на польска-беларускія стасункі не паўплывалі вучэнні “Захад 2017”. Іх сцэнарый, які прадугледжваў, між іншага, напад з тэрыторыі Польшчы і ўдар у адказ, шырока каментавалі ў дзяржавах НАТА. Па-ранейшаму выклікам застаюцца нявырашаныя двухбаковыя справы, у тым ліку звязаныя з Саюзам палякаў Беларусі або ўступленнем у сілу малага прыгранічнага руху.

Тэндэнцыі:

- паступовае паляпшэнне палітычных адносін;
- павелічэнне двухбаковага тавараабароту і аб’ёму польскіх інвестыцый;
- развіццё двухбаковага рэгіянальнага супрацоўніцтва.

Палітычныя адносіны

У 25-ю гадавіну ўсталявання двухбаковых адносін прарываўне здарылася: да візітаў на ўзроўні прэм’ер-міністра ці прэзідэнта не дайшло. 2017 г. можна разглядаць як час “малой стабілізацыі” за кошт вялікай колькасці візітаў на парламенцкім узроўні, міністэрскіх кансультацый і сустрэч рабочых груп.

У 2017 г. захоўвалася дынаміка сустрэч на міжурадавым і міністэрскім узроўнях. 19 студзеня адбылася сустрэча старшыні Савета Рэспублікі РБ Міхаіла Мясніковіча з амбасадарам Польшчы Конрадам Паўлікам. Падчас яе былі падсумаваны вынікі сустрэчы парламенцкіх груп абедзвюх краін у Варшаве ў снежні 2016 г. (гэта быў першы афіцыйны візіт групы беларускіх парламентарыяў у Польшчы). 16 студзеня палітычнае, эканамічнае і трансгранічнае

супрацоўніцтва абмяркоўвалі ў Варшаве намеснік міністра замежных спраў Марэк Зялкоўскі і амбасадар Беларусі ў Польшчы Аляксандр Авяр’янаў.

27 лютага ў Варшаве адбыліся палітычныя кансультацыі на ўзроўні дырэктараў тэрытарыяльных дэпартаментаў МЗС. 15 сакавіка ў Мінску знаходзіўся намеснік міністра замежных спраў Польшчы Марэк Зялкоўскі, які прыняў удзел у пасяджэнні намеснікаў міністраў краін Усходняга партнёрства і Вышаградскай групы. Міністр Зялкоўскі таксама абмеркаваў з міністрам інфармацыі Беларусі Ліліяй Ананіч супрацоўніцтва ў інфармацыйнай сферы. 12 красавіка ў Варшаве адбылася сустрэча міністраў замежных спраў Польшчы і Беларусі, якая праходзіла ў межах сустрэчы міністраў замежных спраў краін Вышаградскай групы і Усходняга партнёрства. 20–21 красавіка Беларусь у Мінску міністр аховы здароўя Польшчы Канстанцін Радзівіл сустрэўся са сваім беларускім калегам Валерыем Малашкам. У верасні ў Мінску адбыліся беларуска-польскія кансультацыі міністэрстваў замежных спраў і юстыцыі.

Як і ў папярэднія гады, вялікае значэнне мелі парламенцкія кантакты. Усё часцейшыя сустрэчы беларускіх і польскіх парламентарыяў сведчаць аб росце актыўнасці беларускага парламента на міжнароднай арэне, у тым ліку ў адносінах з Польшчай. Беларускі бок прэтэндуе, напрыклад, на статус назіральніка ў Парламенцкай асамблеі арганізацый дзяржаў Балтыйскага мора.

У 2017 г. Беларусь працягнула ўмацоўваць ваеннае супрацоўніцтва з Польшчай. Гэтаму служылі не толькі сустрэчы чыноўнікаў Міністэрства абароны з паслом Польшчы Конрадам Паўлікам, але і крокі беларускай дыпламатыі напярэдадні вучэнняў “Захад-2017”. Яшчэ ў ліпені беларускі бок запрасіў назіральнікаў з краін АБСЕ. Беларуская дыпламатыя падрабязна інфармавала пра планаваны ход вучэнняў, падкрэсліваючы іх абарончы характар. Аднак шмат спрэчак выклікаў сцэнарый манеўраў, які ўключаў напад на Беларусь з тэрыторыі Польшчы, Літвы і Латвіі, а таксама правядзенне контратакі на тэрыторыю ўмоўных праціўнікаў. Вучэнні

суправаджаліся дыскусіяй у Польшчы і іншых краінах НАТА на прадмет таго, ці зможа Беларусь захаваць незалежнасць у выпадку магчымага канфлікту Расіі з членамі НАТА. Аднак правядзенне вучэнняў не мела негатыўнага ўплыву на палітычныя і ваенныя адносіны паміж Польшчай і Беларуссю.

У 2017 г. беларускія вайскоўцы прынялі ўдзел у спецыяльных курсах у межах выканання абавязкаў па кантролі над узбраеннямі ў Польшчы і Нямеччыне. 12 студзеня інспектары з Польшчы і Чэхіі наведалі 336-ю рэактыўную артылерыйскую брыгаду, 16–19 лістапада прадстаўнік Польшчы ўдзельнічаў у інспекцыі сухапутных сіл. У маі 2017 г. беларускія вайскоўцы праводзілі інспекцыю ў Польшчы. У ліпені ў Варшаве адбылася сустрэча прадстаўнікоў узброеных сіл Польшчы і Беларусі, галоўнай тэмай якой было супрацоўніцтва ў галіне кантролю над узбраеннямі. Дэлегацыі з Польшчы, Італіі і Вялікабрытаніі правяралі таксама стан гатоўнасці 103-й асобнай гвардзейскай паветрана-дэсантнай брыгады, якую Беларусь вызначыла для ўдзелу ў міратворчых місіях ААН. У адпаведнасці з палажэннямі Дамовы аб адкрытымнебе польска-італьянская інспекцыя зрабіла разведвальны палёт над тэрыторыяй Беларусі. 11–13 верасня польская дэлегацыя правяла ваенную інспекцыю ў Беларусі. У сваю чаргу назіральнікі з Беларусі кантралявалі ход вучэнняў Dragon'17, якія праходзілі на тэрыторыі Польшчы. Беларускія ваенныя ў адпаведнасці з гарантыямі Венскага дакумента 18–22 снежня 2017 г. правялі інспекцыю ў Польшчы.

Згодна з прагнозамі, захаваўся як узровень, так і інтэнсіўнасць двухбаковых кантактаў. Аднак па-ранейшаму не ўдалося вырашыць асабліва важныя для польскага боку пытанні. Сярод іх – уступленне ў сілу пагаднення аб малым прыгранічным руху, рэгістрацыя прызнанага Варшавай Саюза палякаў Беларусі і тэлебачання “Белсат”. Тым не менш, калі не ўзнікнуць нейкія непрадбачаныя палітычныя падзеі, можна чакаць, што двухбаковыя адносіны ў наступныя гады будуць выглядаць гэтак жа, як у 2017 г.

Эканамічнае супрацоўніцтва

Паляпшэнне палітычных узаемаадносін паспрыяла росту тавараабароту паміж Польшчай і Беларуссёю павысіла цікавасць польскіх кампаній да інвестыцый у Беларусь.

У 2017 г. тавараабарот паміж Польшчай і Беларуссёювырас на 19,6% у параўнанні з 2016 г. і склаў USD 2,19 млрд. Польскі экспарт у Беларусь склаў USD 1,125 млрд (рост на 13,2%), а беларускі экспарт – USD 947 млн (рост на 8,7%)¹. Беларусь экспартавала ў асноўным калійныя ўгнаенні, нафтапрадукты, драўніну, Польшча – лекі і прадукты харчавання. Аднак беларускія палітыкі не раз адзначалі, што тавараабарот павінен складаць не менш за USD 3–4 млрд.

28 сакавіка 2017 г. Польска-беларуская гандлёва-прамысловая палата і Беларускае нацыянальнае агенцтва інвестыцый і прыватызацыі падпісалі двухбаковую дамову, што павінна паспрыяць паляпшэнню эканамічных кантактаў Польшчы і Беларусі. 25 кастрычніка ў Мінску прайшло пятае пасяджэнне беларуска-польскай працоўнай групы па гандлі і інвестыцыях, адной з тэм было супрацоўніцтва ў банкаўскім сектары.

У 2017 г. польскія кампаніі распачалі некалькі істотных інвестыцыйных праектаў у Беларусі. 11 мая ў Віцебску была адкрыта фабрыка польскай кампаніі “Modern Expo”, якая вырабляе гандлёвае абсталяванне. Польская кампанія “Uniber” у 2017 г. заключыла дамову на будаўніцтва лагістычнага цэнтра ў Балбасаве (кошт кантракту EUR 12,8 млн) і прыступіла да рэалізацыі інвестыцый. Дамову на будаўніцтва чыгуначнага пагрузчнага тэрмінала на пераходзе ў Брузгах на EUR 15 млн падпісала кампанія OT Logistics Bel, якая ўваходзіць у склад польскага холдынга “OT Logistics”.

У сакавіку 2017 г. распачаў сваю дзейнасць польска-беларускі Цэнтр IPO (Initial Public Offering). Цэнтр павінен

¹ «Внешняя торговля / Годовые данные.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь.* Web. 4 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/operativnyye-dannye_5/eksport-import-s-otdelnyimi-stranami/>.

рыхтаваць спецыялістаў, якія будуць суправаджаць выхад прадпрыемстваў на біржу. А на выставе MILEX-2017, якая праходзіла 20-22 мая, прынялі ўдзел польскія кампаніі ваеннага сектара.

Эканамічныя кантакты пастаянна абмяжоўвалі расійскія санкцыі. Яны ўскладнялі ў першую чаргу развіццё гандлю спажывецкімі прадуктамі, на ім парт якіх з ЕС Расія ўвяла эмбарга. Аднак 2017 год у польска-беларускіх эканамічных адносінах трэба ацаніць станоўча.

Рэгіянальнае супрацоўніцтва

Важным элементам двухбаковых адносін заставалася трансгранічнае і рэгіянальнае супрацоўніцтва.

На працягу 25 гадоў польска-беларускіх адносін былі падпісаны 83 дамовы аб партнёрскіх адносінах паміж беларускімі і польскімі гарадамі і рэгіёнамі. У 2017 г. супрацоўніцтва пашырылі Віцебская вобласць і Лодзінскае ваяводства. 5–7 кастрычніка ў Баранавічах адбылася чацвёртая сустрэча гарадоў-пабрацімаў Беларусі і Польшчы, у якой прынялі ўдзел прадстаўнікі 16 беларускіх і 12 польскіх гарадоў.

Польскае самакіраванне і беларускія мясцовыя ўлады актыўна выкарыстоўвалі магчымасці праграмы “Польшча – Беларусь – Украіна”. У 2017 г. беларускі парламент зацвердзіў рэалізацыю ў межах гэтай праграмы трох праектаў на беларуска-польскай мяжы. У прыватнасці, будаўніцтва дадатковага моста для машын праз раку Свіслач у Бераставіца-Баброўнікі, падтрымка службаў пажарнай бяспекі і мадэрнізацыя дарогі R-16. Адначасова беларускі бок звярнуўся па дадатковую дапамогу з боку ЕС у фінансаванні інфраструктурных праектаў на мяжы Беларусі і Еўрапейскага Саюза.

Беларусь разлічвае на польскія інвестыцыі ў турыстычнай галіне. Указ Прэзідэнта Беларусі № 318 стварыў перадумовы для хуткага развіцця інфраструктуры рэгіёна. Узнікла больш за 50 км новых веладарожак, на мясцовасці праклалі новыя турыстычныя маршруты, развілася турыстычная база, а турыстаў прывабліваў больш багаты

выбар культурных падзей. Змяніўся характар памежнага пераходу Лясная-Рудаўка. У 2017 г. тут перайшлі мяжу 2,6 тысяч чалавек, у той час як у 2016 г. — усяго 200.

Рэгіянальнае супрацоўніцтва падтрымлівае двухбаковыя эканамічныя адносіны, пра што сведчыць, у прыватнасці, беларуска-паморскі рэгіянальны эканамічны форум, які адбыўся 14 верасня ў Мінску.

Аднак для развіцця трансгранічнага супрацоўніцтва (асабліва ў турыстычным вымярэнні), звязанага змагчы-масцю бязвізавага ўезду на тэрыторыю часткі Гродзенскай вобласці, будуць патрэбныя змены ў Дагаворы паміж Урадам Рэспублікі Беларусь і Урадам Рэспублікі Польшча па пытанні пагранічных пераходаў². З пункту гледжання Польшчы, дадатковым фактарам, які спрашчае і ўмацоўвае рэгіянальнае партнёрства з Беларуссю, будзе заканчэнне беларускім бокам ратыфікацыі дамовы аб малым прыгранічным руху. Яна спрашчае не толькі асабовыя кантакты, але і дазволіць атрымаць дадатковыя сродкі на развіццё памежнай інфраструктуры, як здаралася ў выпадку з іншымі дамовамі такога роду, падпісанымі дзяржавамі ЕС.

Сацыяльныя і культурныя кантакты

Вялікае значэнне мелі сацыяльныя і культурныя кантакты. Беларусь была адной з краін, якія прынялі ўдзел у Варшаўскіх кніжных кірмашах лютым і маі. Тэатры з Польшчы прынялі ўдзел у беларускіх “Славянскіх тэатральных сустрэчах” у Гомелі і ў фестывалі “Белая вежа” ў Брэсце. У маі ў Браславе адбылося ўрачыстае адкрыццё польска-беларускай ветразевай школы “Вецер сяброўства”, якая была прафінансаваная са сродкаў Польскай развіццёвай дапамогі.

Згодна з заявай намеснікаў міністраў культуры Васіля Чэрніка і Паўла Левандоўскага, якія ў сакавіку 2017 г. сустрэліся ў Мінску, абедзве дзяржавы плануюць сумеснае

² “Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś w sprawie przejść granicznych, M.P. 2003 nr 37 poz. 518.” *Internetowy System Aktów Prawnych*. Web. 4 Apr. 2018. <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20030370518>>.

святкаванне ў 2020 г. 150-годдзя з дня нараджэння Фердынанда Рушчыца – мастака, графіка, сцэнічнага дэкаратара і педагога.

У лістападзе 2017 г. у Варшаве адбылося дванаццатае пасяджэнне польска-беларускай міжурадавай камісіі па пытаннях супрацоўніцтва ў сферы навукі і тэхналогій. Падчас пасяджэння быў разгледжаны конкурс на рэалізацыю сумесных беларуска-польскіх навукова-тэхнічных праектаў. Фінансаванне атрымала 11 заявак у галіне электронікі, машынабудавання і сучасных сельскагаспадарчых тэхналогій. Падчас сустрэчы было падпісана пагадненне аб навукова-тэхнічным супрацоўніцтве паміж Інстытутам ядзерных праблем Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта і польскім Нацыянальным цэнтрам сінхратроннага выпрамянення SOLARIS. Варта адзначыць, што суб'екты з абедзвюх краін заключылі больш за 50 дамоваў і мемарандумаў аб супрацоўніцтве.

Польшча і Беларусь сумесна праводзяць рэстаўрацыю ў многіх касцёлах, размешчаных у асноўным на тэрыторыі Гродзенскай вобласці.

Варта таксама падкрэсліць важнасць чалавечых кантактаў. Усе консульскія ўстановы Польшчы на тэрыторыі Беларусі ў 2017 г. выдалі 418,6 тыс. віз (рост у параўнанні з 2016 г. на 5,1%). А грамадзяне Польшчы былі ў першых шэрагах людзей, якія выкарыстоўваюць права бязвізавага ўезду на тэрыторыю Беларусі як у Гродзенскай вобласці, так і праз аэрапорт Мінск-2. У 2017 г. на 17% у параўнанні з 2016 годам павялічылася таксама колькасць асоб, якія перасякаюць польска-беларускую мяжу. Польская памежная служба зафіксавала 8 млн 269 тыс. пераходаў³.

Заклучэнне

Паляпшэнне палітычных адносін спрыяла культурным, навуковым і сацыяльным сувязям. Аднак над польска-беларускімі адносінамі пастаянна нависае цяжар шматлікіх

³ “Statystyki SG styczeń-grudzień 2017.” *Straż Graniczna*. Web. 4 Apr. 2018. <<https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>>.

нявырашаных пытанняў. Частку з іх можна аднесці да двухбаковых пытанняў, рашэнне якіх залежыць толькі ад урадаў абедзвюх краін. Сярод такіх праблем трэба назваць пагадненні аб МПР, урэгуляванне статусу Саюза палякаў Беларусі або тэлебачання “Белсат”.

Частка нявырашаных пытанняў вынікае з палітычнай сітуацыі ў рэгіёне Цэнтральнай і Усходняй Еўропы. Праблему бяспекі азмрочвае агрэсіўная расійская палітыка ў дачыненні да Украіны. Гэта, у сваю чаргу, ставіць пад пытанне палітыку бяспекі Беларусі, якая ўваходзіць з Расіяй у Саюзную Дзяржаву і знаходзіцца з гэтай дзяржавай у цесным ваенным, палітычным і эканамічным саюзе. Самае галоўнае – гэта ступень самастойнасці Беларусі ў яе знешняй палітыцы, асабліва ўналаджванні адносін з ЕС і НАТА. Усё гэта абмяжоўвае магчымасці супрацоўніцтва Польшчы і Беларусі. Таму пошук чарговых сфер для супрацоўніцтва паміж Польшчай і Беларуссю застаецца абмежаваным.

БЕЛАРУСЬ-УКРАИНА: ОТ ПРИВИЛЕГИРОВАННОГО ПАРТНЕРСТВА К «ГИБРИДНОМУ»

Геннадий Максак

Резюме

В 2017 году построение официальным Минском политического диалога с Киевом характеризовалось определенной «гибридностью». Так, несмотря на активизацию контактов на высшем уровне, в течении года белорусская сторона продемонстрировала ряд недружественных действий по отношению к соседней стране, часть из которых обусловлена особым характером белорусско-российских взаимодействий. В частности, это касается специфического характера учений «Запад-2017». Негативный публичный резонанс был постоянным спутником двустороннего диалога, особенно в сфере безопасности.

На этом фоне торгово-экономическая кооперация между странами процветала и сопровождалась частыми контактами на межведомственном уровне. Удалось подписать несколько отраслевых дорожных карт на среднесрочную перспективу, договориться о новых институциональных формах сотрудничества.

Тенденции:

- стабильные политические контакты на уровне президентов, активизация дипломатического взаимодействия;
- рост взаимного недоверия в связи с действиями Минска, диссонирующими с публичным политическим дискурсом;
- постепенная утрата Минском статуса нейтральной стороны в оптике Киева;
- углубление двустороннего межведомственного отраслевого сотрудничества;
- рост торгово-экономического сотрудничества с традиционным для Беларуси позитивным сальдо.

Политический диалог

В 2017 году наметились перспективы усиления политического диалога между Беларусью и Украиной. Во-первых, в начале 2017 года в Киеве было принято решение о назначении посла Украины в Беларуси. Должность была вакантна с

2015 года. В мае 2017 года президент А. Лукашенко принял верительные грамоты нового посла В. Кизима. С момента назначения новый глава диппредставительства активно включился в возобновление утраченных за это время дипломатических контактов.

Во-вторых, восстановлению полноценного дипломатического канала также способствовало усиление диалога на уровне глав государств. В апреле 2017 года по приглашению белорусской стороны в Беларусь с рабочим визитом прибыл президент Украины П. Порошенко. Официальная повестка дня была посвящена торгово-экономическим вопросам. Неофициально, за закрытыми дверями, речь шла о вопросах безопасности. Конструктивные договоренности сделали возможным официальный визит А. Лукашенко в Украину в июле. В третий раз главы государств встретились в ноябре и обсудили накопившиеся проблемы двусторонних отношений.

В-третьих, активизации белорусско-украинских контактов способствовала международная активность Минска. В 2017 году Беларусь председательствовала в Центрально-европейской Инициативе (ЦЕИ) и провела несколько официальных встреч, а также стала местом проведения очередной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. В этих мероприятиях также принимали участие украинские официальные делегации.

В то же время, несмотря на определенный прогресс в осуществлении политического диалога на высшем уровне, уже в начале года белорусская сторона продемонстрировала недружественные шаги по отношению к Украине. Так, в марте на фоне подавления протестных акций представители белорусских правоохранительных органов предприняли попытку отследить украинский след в подготовке провокаций в Беларуси¹. Кроме того, А. Лукашенко публично заявил о задержании в Беларуси боевиков, которые готовили провокации и «тренировались в лагерях с оружием»

¹ «Беларусь и Украина усилили меры безопасности на границе в зоне попытки прорыва.» *TUT.by*. 21 Mar. 2017. Web. 12 Mar. 2018. <<https://news.tut.by/society/536144.html>>.

в Украине². Киев отреагировал на уровне ноты протеста МИД Украины и вызова посла Беларуси в Украине для разъяснений. Конкретных доказательств в пользу своих заявлений Минск так и не предоставил.

На уровне социокультурных и гуманитарных связей подписан ряд межведомственных документов в сфере физкультуры и спорта, культуры, межнациональных отношений и научного сотрудничества. Согласованы симметричные условия пребывания украинских граждан на территории Беларуси по терминам и без регистрации, аналогично правилам нахождения граждан РБ в Украине.

Международные инициативы

Инициатива ЕС Восточное партнерство (ВП), хотя и предоставляла в 2017 году возможности для двусторонних рабочих встреч, все же не стала платформой для взаимопонимания. В апреле министры иностранных дел Беларуси и Украины провели встречу во время Саммита В4+ВП в Варшаве, а в ноябре во время неформальной встречи глав государств в ОАЭ поднимался вопрос выработки совместной позиции к Саммиту ВП. Однако в Брюсселе наноябрьском Саммите ВП Минск традиционно не поддержал инициативы Киева по включению в финальную декларацию положения о незаконной оккупации Крыма и российской агрессии.

Минск также не поддержал важную для Украины резолюцию по Крыму в Генеральной Ассамблее ООН, проголосовав в унисон с Россией и несколькими азиатскими и африканскими странами, что позволило представителям украинской власти поставить под сомнение нейтралитет Беларуси и целесообразность продолжения использования минской площадки для проведения встреч Трехсторонней контактной группой.

² «В Беларуси задержали готовивших провокацию с оружием боевиков.» *БелТА*. 21 Мар. 2017. Web. 12 Mar. 2018. <<http://www.belta.by/president/view/v-belarusi-zaderzhali-gotovivshih-provokatsiju-s-oruzhiem-boevikov-238543-2017/>>.

Оборона и безопасность

На этом фоне Киев с большой долей скепсиса отнесся к предложению Минска предоставить белорусских миротворцев для миссии по поддержанию мира на Донбассе. В целом же понимание вопросов региональной и национальной безопасности Киевом и Минском отличались кардинально.

Особую обеспокоенность Киева на протяжении года вызывали вопросы безопасности, связанные с проведением на территории Беларуси стратегических военных учений «Запад-2017». Эта обеспокоенность была не беспочвенна, поскольку в ходе предыдущих учений «Запад-2013» украинские спецслужбы зафиксировали отработку Россией сценариев вторжения на Донбасс в 2014 году³.

Временами сомнения украинской стороны в «безобидности» учений были настолько сильно артикулированы, что президенту Беларуси приходилось прибегать к многочасовым разъяснениям в ходе дискуссий со своим украинским коллегой. Не особо помогли и меры по наблюдению за учениями. Украинские эксперты, вошедшие в состав международной наблюдательной группы, отмечали «условную открытость» и несоответствие оборонной тематики учений их реальному замыслу⁴.

Режим охраны границы был значительно усилен Киевом во время подготовки и проведения учений «Запад-2017». Минск даже пробовал уличить украинскую сторону в нарушении воздушного пространства РБ в приграничных районах при проведении мониторинга государственной границы. Украинская сторона решительно опровергла эти заявления⁵.

³ «Россия отработывала вторжение на Донбасс в Беларуси.» *Inforesist*. 22 Feb. 2016. Web. 12 Mar. 2018. <<https://inforesist.org/rossiya-otrabyivala-vtorzhenie-na-donbass-v-belarusi/>>.

⁴ «Власти Беларуси имитировали открытость учений “Запад-2017”, – Минобороны.» *Деловая столица*. 25 Sep. 2017. Web. 12 Mar. 2018. <<http://www.dsnews.ua/politics/vlasti-belarusi-imitirovali-otkrytost-ucheniy-zapad-2017--25092017191600>>.

⁵ «Госпогранслужба Украины: Самолет не залетал на территорию Беларуси.» *Sputnik Belarus*. 28 Sep. 2017. Web. 12 Mar. 2018. <<https://>

Негативный осадок в двусторонних отношениях оставило также похищение сотрудниками ФСБ России с территории Беларуси гражданина Украины П. Гриба, который в скором времени оказался в СИЗО на территории РФ. Пассивность Минска при расследовании дела и сам факт активности на территории РБ иностранных спецслужб также вызвали соответствующую реакцию Киева.

Еще один конфликтный инцидент – задержание КГБ Беларуси украинского журналиста П. Шаройко с последующим публичным обвинением его в шпионаже в пользу Украины. Минск также обвинил украинскую сторону в том, что она предала этот инцидент публичной огласке вопреки устоявшейся практике (в июне, к примеру, менее публично и скандально проходило задержание гражданина Беларуси в Украине по подозрению в шпионаже⁶). Шпионский скандал с Шаройко затронул диппредставительства: Украина выслала белорусского дипломата в ответ на объявление советника посольства Украины в Беларуси Игоря Скворцова персоной нон-грата.

На протяжении года произошло еще несколько инцидентов с задержанием украинских граждан на территории Беларуси, что влекло за собой обмен нотами по дипломатическим каналам, а также публичными заявлениями.

Во время апрельской встречи президентов на Чернобыльской АЭС и в резиденции «Лясковичи» был поднят вопрос ускорения демаркации белорусско-украинской границы, особенно украинского участка, где фиксируется значительное отставание от белорусов. В июле с целью активизации демаркационного процесса П.Порошенко своим указом обновил персональный состав украинской делегации в совместной белорусско-украинской демаркационной комиссии. Ее деятельность таким образом была активизирована, удалось провести два заседания в течение года (в августе и декабре).

sputnik.by/society/20170928/1031063614/ukrainskaya-storona-otritsact-fakt-narusheniya-samoletom-belorussoy-granitsy.html>.

⁶ «Беларусь призывает Украину разобраться в деле “белорусского шпиона”».» *News.21.by*. 12 Oct. 2017. Web. 12 Mar. 2018. <<http://news.21.by/politics/2017/10/12/1384472.html>>.

В вопросе военно-технического сотрудничества Минск официально заявил о сокращении контактов с Киевом, ссылаясь на статус Беларуси как места для проведения встреч сторон конфликта на Донбассе⁷. Однако можно также предположить, что на динамику ВТС оказала влияние и позиция России.

Экономика и энергетика

Интенсивность двусторонних деловых контактов, институциональная и договорная базы свидетельствуют о наличии значительного потенциала торгово-экономической кооперации. Это обстоятельство позволило послу Беларуси в Украине констатировать, что «внешнеэкономические отношения продолжают сохранять уровень стратегического партнерства»⁸.

Экономическая дипломатия была неотъемлемой частью контактов на наивысшем уровне на протяжении года. В июле во время официального визита А. Лукашенко в Украину состоялся 1-й Белорусско-украинский экономический бизнес-форум, в результате которого подписан ряд двусторонних документов и контрактов на общую сумму более USD 47 млн. В рамках форума на уровне сотрудничества торгово-промышленных палат было проведено 6-е заседание белорусско-украинского Консультативного совета делового сотрудничества.

Накануне визита было проведено юбилейное, 25-е заседание Межправительственной белорусско-украинской смешанной комиссии по вопросам торгово-экономического сотрудничества, по результатам которого было подписан Протокол о сотрудничестве. Этот документ дополнил и расширил договоренности, зафиксированные в Дорожной карте развития сотрудничества на 2017–2020 гг.

⁷ «В Беларуси назвали причину замораживания ВТС с Украиной.» *Интерфакс-Украина*. 31 Jan. 2018. Web. 12 Mar. 2018. <<http://interfax.com.ua/news/economic/481402.html>>.

⁸ «Посол И. Сокол: белорусско-украинское сотрудничество развивается динамично.» *Интерфакс-Украина*. 13 Dec. 2017. Web. 12 Mar. 2018. <<http://interfax.com.ua/news/press-release/469148.html>>.

(подписанной на 24-м заседании комиссии в 2016 году). В исполнение указанных договоренностей в течении года было проведено 8 белорусско-украинских межотраслевых рабочих групп на уровне заместителей министров, подписаны дорожные карты и планы действий на 2018 и 2017–2020 гг.

По результатам 2017 года сторонам удалось выйти на прогнозируемые показатели: общий товарооборот составил почти USD 4,6 млрд, обеспечив прирост на 20% в сравнении с 2016 годом⁹. Традиционно Минск удерживает и увеличивает позитивное сальдо, которое по результатам года составило USD 2,15 млрд. Значительную часть в его формировании составляет выручка от экспорта нефтепродуктов. В аспекте энергетической безопасности и снижения зависимости от поставок энергоносителей из России Беларусь имеет для Украины стратегическое значение. Общий объем импорта нефтепродуктов Украиной в 2017 году составил 7,8 млн тонн на сумму почти USD 4,2 млрд. Беларусь экспортировала в Украину нефтепродуктов на сумму USD 1,83 млрд, заняв первое место в этом сегменте (на втором месте — Россия, на третьем — Литва)¹⁰.

Заключение

Белорусско-украинский политический диалог приобретает черты «гибридности». Это состояние диалога характеризуется усиленными контактами на высшем уровне и опорой на неформальную коммуникацию при частую открыто недружественных актах, а также непоследовательной позицией Минска в контексте российско-украинского конфликта.

⁹ «Данные о внешней торговле Республики Беларусь по отдельным странам.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 12 Mar. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/operativnye-dannye_5/eksport-import-s-otdelnymi-stranami/>.

¹⁰ «В 2017 Украина импортировала 1 млн тонн нефти на \$442,2 млн и 7,8 млн тонн нефтепродуктов на \$4,2 млрд.» *Terminal*. 05 Jan. 2018. Web. 12 Mar. 2018. <<http://oilreview.kiev.ua/2018/01/05/v-2017-ukraina-importirovala-1-mln-tonn-nefti-na-4422-mln-i-78-mln-tonn-nefteproduktov-na-42-mlrd/>>.

Несмотря на очевидно оптимистические предпосылки для развития двустороннего политического диалога, нет оснований утверждать, что в ближайшем будущем в этом отношении возможен прорыв, — прежде всего в силу следования Беларуси в русле приоритетной политики в отношениях с Россией. В этом смысле нейтралитет Беларуси остается условным.

В этих условиях усиление торгово-экономического сотрудничества между Беларусью и Украиной можно считать возвратом к традиционной для начала 2000-х годов ситуации, при которой частичная заморозка или приостановление политического диалога компенсировались достижением рекордных торговых показателей.

БЕЛАРУСЬ І РАЗВІВАНЫЯ КРАІНЫ: КРЫТЫЧНАЯ АПТЫМІЗАЦЫЯ АДНОСІН

Сяргей Богдан

Рэзюмэ

Беларусь у 2017 г. праводзіла адносна стрыманую палітыку ў дачыненні да краін развіванага свету, за выняткам Кітая. Але гэтая палітыка хутчэй з’яўлялася пачаткам крытычнай пераацэнкі гэтых адносін, а не застоём. Скарачаўся персанал МЗС, шукаліся новыя схемы супрацы з развіванымі дзяржавамі. Поўнай рэвізіі палітыкі датычна гэтай катэгорыі краін не адбылося: не пераадолена схільнасць беларускіх урадоўцаў ставіць нерэалістычныя задачы, рабіць акцэнт на развіцці эканамічнага ўзаемадзеяння пры занябданні адпаведнай падрыхтоўкі суб’ектаў гаспадарання. Аднак крытычны падыход на гэты конт нарастаў цягам года і датычыўся нават супрацы з Кітаем. Ссоўваліся і галіновыя акцэнты, цяпер увага надаецца не толькі прасоўванню прадукцыі машынабудавання, але і харчовай прамысловасці ды інш.

Тэндэнцыі:

- развіццё стасункаў з Кітаем застаецца адным з фундаментальных прыярытэтаў вонкавай палітыкі;
- палітычнае ўзаемадзеянне з краінамі Паўночнай Афрыкі, Паўднёвай і Паўднёва-Усходняй Азіі зноў не спрыяла эканамічнаму;
- нягледзячы на фантастычныя планы павелічэння таваразвароту, Мінск выяўляе больш крытычнасці і гнуткасці ў стасунках з развіванымі краінамі.

Лепшая кітайская будучыня

Галоўным напрамкам для Мінска быў Пекін — не проста важны партнёр, велізарны рынак або крыніца інвестыцый. КНР ёсць галоўнай надзеяй беларускага кіраўніцтва на лепшую будучыню. Мінск спадзяецца, што калі трымацца кітайскага боку, то, зважаючы на ўздым КНР, раней ці пазней гэтая вялізная краіна пераробіць глабальныя правілы і расклады і, у прыватнасці, дасць беларускім сябрам лепшую долю дый абароніць іх ад Захаду і Расіі. Пры гэтым Мінск мяркуе, што час працуе на яго ў гэтых спадзяваннях, а праблемы з Масквой ці Захадам у такой логіцы ўспрымаюцца як часовыя цяжкасці.

Мінск падтрымліваў глабальныя амбіцыі Пекіна і 13–15 траўня прэзідэнт Лукашэнка ўзяў у Пекіне ўдзел у форуме “Адзін пас і адзін шлях” (АПАШ). Беларускія ўлады гавораць, што Беларусь задзейнічана ў двух з чатырох “ключавых маршрутаў новага сухаземнага Ядвабнага шляху”¹. Аднак у рэчаіснасці Мінску даводзіцца змагацца за сваё месца ў гэтай ініцыятыве, бо Беларусь не належыць ні да аднаго з афіцыйных калідораў АПАШ і з’яўляецца дадаткам да расійскага напрамку.

Беларусь таксама далучаецца да міжнародных структур, у якіх дамінуе Кітай, накшталт Шанхайскай арганізацыі супрацоўніцтва.

Кітайскі бок адзначае гэтую пазіцыю. Цягам года Беларусь наведалі шэсць кітайскіх чыноўнікаў міністэрскага ўзроўню, а таксама кіраўніцтва трох кітайскіх правінцый, мелі месца кантакты і з буйным кітайскім бізнесам (“Мідэа Груп”, “Сінамач”, China UnionPay ды інш.).

Мінск імкнецца да ўсебаковага партнёрства з КНР, нягледзячы на праблемы эканамічнага ўзаемадзеяння з гэтай краінай. Беларусь з сярэдзіны 2000-х церпіць вялікі дэфіцыт у гандлі з КНР, і гэтае пытанне ў 2017 г. рэгулярна ўздымалася на двухбаковых перамовах.

У Пекіне рэагуюць на нараканні Мінска, вылучаючы апошняму некаторую дапамогу. Напрыклад, па выніках сустрэчы Лукашэнкі і Сі Цзіньпіна было падпісанае пагадненне аб тэхніка-эканамічнай дапамозе на будаўніцтва сацжылля ў Беларусі. У чэрвені Пекін паставіў чарговую партыю бронетэхнікі як дапамогу беларускаму войску. Кітай таксама адкрыў рынак для беларускага харчавання: у 2016 г. – для малочнай прадукцыі, а ў 2017 г. – для мяса. У абсалютных лічбах экспарт апошняга выглядае пакуль сціпла, але Кітай важны як альтэрнатыва расійскаму рынку.

Зрэшты, нават зацверджаныя ў траўні беларускім урадам заданні па нарошчванні экспарту ў Кітай у 2017–

¹ «Церемония открытия форума “Один пояс и один путь” в Пекине 14 мая 2017.» *Официальный портал Президента РБ*. 14 May 2017. Web. 27 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/rabochij-vizit-v-kitajskuju-narodnuju-respubliku-16176/>.

2020 г. паказваюць, што Мінск не разлічвае бліжэйшым часам пераадолець гандлёвы дэфіцыт. Горш за тое, у 2017 г. экспарт беларускіх тавараў у Кітай зменшыўся на 23,3% і склаў USD 362,7 млн, а імпарт павялічыўся на 28,8%, дасягнуўшы USD 2,743 млрд. У выніку адмоўнае сальда вырасла да USD 2,381 млрд.

Мінск карыстаецца кітайскімі грашамі і тэхналогіямі для перабудовы прамысловасці. Напрыклад, кітайскі крэдыт на больш як USD 192 млн на будаўніцтва новага завода атрымаў “Амкадор”. Кітайская CITIC Construction Co. у 2017 г дабудала аўтазавод “БЕЛДЖЫ”, завяршыла другі этап мадэрнізацыі Аршанскага льнокамбіната. Zoomlion пачала ў Магілёве супольную з МАЗам вытворчасць будаўнічай і камунальнай тэхнікі і падпісала пагадненне з заводам “Строммашына”.

Побач з дасягненнямі існуюць і супярэчнасці. Мінск так і не дамовіўся з кітайскай кампаніяй Zongshen пра продаж ёй “Гомсельмаша” на прымальных для Беларусі ўмовах². Пачалося будаўніцтва завода па вытворчасці рухавікоў “МАЗ-Вэйчай”, які створыць альтэрнатыву Мінскаму маторнаму заводу.

Неадназначная сітуацыя існуе і вакол самага гучнага беларуска-кітайскага праекта – індустрыянага парка “Вялікі камень”. На думку беларускага кіраўніцтва, менавіта ён і павінен стаць інструментам для беларускага ўдзелу ў кітайскай ініцыятыве АПАШ³.

Беларускія ўрадоўцы хваляцца, што парк будзецца з выпераджэннем тэрмінаў. Але намеснік прэм’ера Анатолий Калінін прызнае, што “большыя задачы па прыцягненні інвестыцый і рэзідэнтаў” яшчэ толькі трэба выканаць⁴.

² «Не сошлись характерами.» *СБ. Беларусь сегодня*. 30 Jan. 2018. Web. 27 Mar. 2018. <<https://www.sb.by/articles/ne-soshlis-kharakterami-investori.html>>.

³ «Совещание по приоритетам внешней политики Беларуси на современном этапе.» *Официальный портал Президента РБ*. 11 June 2017. Web. 27 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveshanie-po-prioritetam-vneshnej-politiki-belarusi-na-sovremennom-etape-16653/>.

⁴ «Анатолий Калинин встретился с представителем компании China Merchants Group.» *Совет министров РБ*. 21 Mar. 2017. Web. 27 Mar. 2018. <<http://www.government.by/ru/content/7115>>.

Беларускія ўлады настойваюць, што ў парк павінны прыйсці найноўшыя тэхналогіі, што сведчыць пра трывогу беларускага боку на гэты конт. Адно з выйсцяў Мінск бачыць у прыцягненні ў парк кітайскіх дзяржкарпарацый, у тым ліку абарончай прамысловасці⁵.

Мінск спрабуе атрымаць стратэгічную падтрымку Пекіна і ў бліжэйшай перспектыве. У прыватнасці, урад у 2017 г. вёў перамовы аб размяшчэнні беларускіх аблігацый на кітайскім рынку, што дазволіць Мінску прыцягнуць значныя сродкі. З другога боку, падчас травеньскай сустрэчы беларускага і кітайскага кіраўнікоў Пекін паабяцаў разгледзець магчымасць вылучэння Мінску сродкаў для завяршэння мадэрнізацыі яго НПЗ, якая ўмацуе эканамічную незалежнасць Беларусі. Мінск просіць ад КНР для гэтага праекта прыкладна USD 1 млрд незвязаных крэдытаў на закупку заходніх тэхналогій.⁶

Блізкі Усход: зацішша як ніколі

Мінск ставіць на развіццё стасункаў з заможнымі арабскімі манархіямі, асацыяванымі з Захадам, а таксама блізкаўсходнімі і паўднёваазіяцкімі рэжымамі (Турэччына, Егіпет, Пакістан), якія блізкія гэтым манархіяў. У той самы час Беларусь мінімальна кантактуе з іх рэгіянальнымі апанентамі — Іранам, Іракам і Сірыяй.

Што датычыць узаемадзеяння ў 2017 г., то няварта пераацэньваць значэнне “рабочага візіту” беларускага прэзідэнта ў ААЭ ў лістападзе, які працягваўся амаль два тыдні, але быў звязаны з мінімальнымі афіцыйнымі кантактамі.

⁵ «Встреча с Председателем Комитета по контролю и управлению государственным имуществом при Госсовете КНР Сяо Яцином.» *Официальный портал Президента РБ*. 1 Aug. 2017. Web. 27 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-predsdatelem-komiteta-po-kontrolju-i-upravleniju-gosudarstvennym-imuschestvom-pri-gossovete-knr-16769/>.

⁶ «Встреча с Председателем КНР Си Цзиньпином.» *Официальный портал Президента РБ*. 16 May 2017. Web. 27 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/vstrecha-s-predsdatelem-knr-si-tszinpinom-16198/>.

Больш важным напрамакам для беларускай палітыкі ў рэгіёне была Турэччына. Падчас травеньскага форуму ў Пекіне Лукашэнка сустрэўся з турэцкім прэзідэнтам Эрдаганам. Яны дамовіліся актывізаваць работу па стварэнні супольных вытворчасцяў⁷. 27 ліпеня ў Беларусь завітала дэлегацыя турэцкага ўраду, а да канца года ў Беларусі былі яшчэ два турэцкія міністры.

Беларускі ўрад кантактаваў з буйнымі турэцкімі кампаніямі – будаўнічай “Эмсаш”, тэлекамунакацыйнай “Turkcell”. Беларускія “Гомсельмаш” і “Амкадор” працуюць над адкрыццём супольных вытворчасцяў у Турэччыне.

Таваразварот з Турэччынай склаў у 2017 г. 114,9% ад аб’ёму 2016 г і дасягнуў USD 942,1 млн. Пры гэтым склалася трэцяе па велічыні адмоўнае для Беларусі сальда – USD 673,4 млн, але з прычыны імавернага рээкспарту цяжка ацаніць уплыў гэтага росту паставак на баланс вонкавага гандлю краіны.

Кантакты з краінамі з процілеглай рэгіянальнай групоўкай, засяроджанай вакол Ірана, былі надта сціплымі. Беларусь аказала гуманітарную дапамогу Сірыі і прыняла на адпачынак некалькі дзясяткаў сірыйскіх дзяцей.

Афрыка сканчаецца на Егіпце і Судане

14–17 студзеня прэзідэнт Лукашэнка наведаў Егіпет і Судан, дзе падпісаў мемарандумы ў галіне культуры і вайскова-тэхнічнага супрацоўніцтва ды абвесціў гатоўнасць да супольнай вытворчасці ў галіне машынабудавання, што будзе не першай спробай гэта зрабіць. Як паведаміў пасол Беларусі ў Егіпце Рачкоў, зборка тэхнікі МАЗа спынілася ў 2015 г., але зборка трактароў МТЗ пра-

⁷ «Участие в круглом столе глав государств на форуме “Один пояс и один путь”.» *Официальный портал Президента РБ*. 15 May 2017. Web. 27 Mar. 2018. <http://president.gov.by/ru/news_ru/view/uchastie-v-kruglom-stole-glav-gosudarstv-na-forume-odin-pojas-i-odin-put-16194/>.

цягваецца⁸. Лукашэнка асобна сустрэўся з міністрам абароны і вайскавай прамысловасці Егіпта С. Собхі.

У выніку ў 2017 г. экспарт у Егіпет у параўнанні з папярэднім годам сапраўды вырас з USD 43,5 млн да USD 76,1 млн пры значна меншым імпарце – USD 14,5 млн і USD 21,3 млн адпаведна.

Падобна адбываўся і візіт у Судан. Лукашэнка падкрэсліў, што Мінск не прыслухоўваецца да “сусветных цэнтраў сілы”, і гэта прагучала красамоўна ў святле міжнароднай напружанасці вакол Судана. Пазней у Мінску пабывала суданская дэлегацыя на чале са старшынёй суданскага парламента Ібрагімам Амерам. Былі падпісаныя дарожная карта супрацоўніцтва і пагадненне паміж “Беларусьнафтаў” і міністэрствам нафты і газу Судана.

Кантакты з Суданам мала адбіліся на эканамічных адносінах. Экспарт скараціўся з USD 34,3 млн да USD 9,9 млн, а імпорт вырас з USD 3,9 млн да USD 12,1 млн.

Узаемадзеянне з краінамі Афрыкі на поўдзень ад Сахары мела эпизадычны характар.

Паўднёвая Азія: прарыву з Пакістанам не адбылося

Стасункі з Пакістанам прынеслі мала плёну, нягледзячы на імклівае развіццё адносін з гэтай краінай у апошнія тры гады, узаемаадкрыццё пасольстваў і мноства кантактаў разам з двума візітамі прэзідэнта Лукашэнкі ў Пакістан і падпісанне больш за 70 дакументаў. 1–5 лютага Беларусь наведаў Міян Рэза Рабані, старшыня сената пакістанскага парламента⁹.

Разумеючы абмежаваныя магчымасці пакістанскага боку, Мінск заклікае да кааперацыі з трэцімі краінамі і

⁸ «Интервью Чрезвычайного и Полномочного Посла Республики Беларусь в Арабской Республике Египет С. Рачкова журналу “Конъюнктура рынков” (№ 7, декабрь 2016).» *Министерство иностранных дел РБ*. Dec. 2017. Web. 27 Mar. 2018. <<http://mfa.gov.by/press/smi/ada9a1be679dd496.html>>.

⁹ «Беларусь и Пакистан намерены достичь товарооборота в 1 млрд долларов к 2020 году.» *СТВ*. 2 Feb. 2017. Web. 27 Mar. 2018. <<http://www.ctv.by/belarus-i-pakistan-namereny-dostich-tovarooborota-v-1-mlrd-dollarov-k-2020-godu>>.

супольнай рэалізацыі маштабных праектаў, канкрэтна называючы “Пакістанска-кітайскі эканамічны калідор”¹⁰.

Беларускі ўрад ставіць мэту дасягнуць да 2020 г. таваразвароту з Пакістанам у USD 1 млрд, але гэта фантастычная лічба. Нават у 2017 г., пасля хвалі інтэнсіўных кантактаў, экспарт вырас толькі да USD 64,3 млн (у 2016 г. – USD 50,4 млн).

11–12 верасня прэзідэнт Лукашэнка накіраваўся ў краіну, якая з’яўляецца традыцыйным апанентам Пакістана, Індыю. Падчас гэтага візіту былі падпісаныя мемарандумы па супрацоўніцтве ў навукова-тэхнічнай сферы, нафтагазавым сектары ды інш. Апроч таго рознага кшталту дамовы падпісалі БКК, “Белзарубежстрой”, МТЗ, “Гомсельмаш” і БелАЗ.

На сустрэчы з прэм’ер-міністрам Індыі Нарэндрам Модзі беларускі кіраўнік абяцаў спрыяць заключэнню пагаднення аб свабодным гандлі паміж ЕАЭС і Індыяй і прапанаваў Індыі стварыць у Беларусі навукова-тэхналагічны індустрыіны парк.

Экспарт у Індыю ў 2017 г. параўнальна з папярэднім годам павялічыўся з USD 272,5 млн да USD 308,1 млн, імпорт – з USD 134,1 млн да USD 147 млн, дадатнае сальда захавалася.

Паўднёва-Усходняя Азія: стасункі развіваюцца самі па сабе?

2 сакавіка Беларусь наведаў міністр грамадскай бяспекі В’етнама То Лам, а 26–28 чэрвеня адбыўся афіцыйны візіт прэзідэнта В’етнама Чан Дай Куанга. В’етнам з’яўляецца традыцыйным партнёрам Беларусі ў рэгіёне. Новым у часе перамоў было тое, што Мінск не толькі чакана прапанаваў павялічыць пастаўкі прадукцыі машынабудавання і калійных угнаенняў, але і дэклараваў гатоўнасць павялічыць сустрэчныя закупкі в’етнамскіх

¹⁰ «Андрей Кобяков встретился с Председателем сената парламента Пакістана.» *Совет министров РБ*. 2 Feb. 2017. Web. 27 Mar. 2018. <<http://www.government.by/ru/content/7010>>.

тавараў, у прыватнасці каўчуку і сельскагаспадарчай прадукцыі¹¹.

30 траўня – 1 чэрвеня Беларусь наведала дэлегацыя Тайланда. Падчас перамоў абмяркоўвалася стварэнне базавых рамак для развіцця стасункаў, якія дагэтуль адсутнічалі. Мінск заклікаў тайландскіх урадоўцаў перагледзець неспрыяльныя тайландскія тарыфы для беларускіх тавараў.

У выпадку з В’етнамам і Тайландам відавочная адсутнасць выразнай карэляцыі паміж палітычнымі захадамі. В’етнам з’яўляецца даўнім партнёрам Беларусі, Мінск стварыў усе магчымасці для развіцця ўзаемадзеяння з гэтай краінай і паміж урадоўцамі дзвюх краін адбываецца мноства кантактаў, але гандаль з В’етнамам не нашмат большы за беларускі гандаль з Тайландам, дзе нічога з памянёных спрыяльных умоў няма.

Насамрэч экспарт у В’етнам у 2017 г. скараціўся ў параўнанні з папярэднім годам з USD 76,7 млн да USD 76,3 млн, а імпарт вырас з USD 44,2 млн да USD 59 млн. З Тайландам жа ў гэтыя гады экспарт таксама скараціўся з USD 54,1 млн да USD 50,8 млн, а імпарт вырас з USD 34,7 млн да USD 38,4 млн.

Лацінская Амерыка: амаль зніклы напрамак

Лацінская Амерыка засталася на ўзбоччы беларускіх вонкавых зносін. Пераадолець крызіс у стасунках з гэтым рэгіёнам, які пачаўся ў выніку заняпаду партнёрства з Венесуэлай пасля абвастрэння сітуацыі ў гэтай краіне, Мінск пакуль не змог. Нават блізкі да беларускага кіраўніка В. Шэйман, які доўгі час займаўся сувязямі з Лацінскай Амерыкай, апошнім часам пераклучыўся на стасункі з Афрыкай.

Заклучэнне

Беларускі ўрад пачынае праводзіць палітыку да развітых краін меншымі сродкамі. Гэта не азначае знікнення

¹¹ «Встреча с Президентом Социалистической Республики Вьетнам.» *Совет министров РБ*. 27 June 2017. Web. 27 Mar. 2018. <<http://www.government.by/ru/content/7338>>.

зацікаўленасці ў гэтым напрамку, бо пры сціпласці дасягнутых вынікаў па большасці асобна ўзятых краін, агулам узаемадзеянне з імі дае магчымасць кампенсаваць адмоўнае сальда, закрыццё рынкаў і іншыя праблемы на астатніх напрамках. У кожным разе Мінск скараціў колькасць і знізіў узровень візітаў у агляданым годзе.

Выняткам застаецца і застаецца КНР. У дачыненні да гэтай краіны Мінск праводзіць асобную, стратэгічна арыентаваную палітыку, якая заснаваная на пагарджанні складанасцямі ў больш кароткатэрміновай перспектыве дзеля меркаванай выгады ў больш аддаленай перспектыве.

Як адкрыта прызнаюць самі беларускія ўрадоўцы, Беларусь не можа працаваць па кожнай краіне асобна. Таму яна мусіць засяродзіцца на пэўных краінах у кожным рэгіёне, якія дапамогуць ёй выйсці на рэгіянальны рынак. Гэтая палітыка, своеасаблівае эканамічнае прычэпліванне-bandwagoning здаюцца адной з мадэляў беларускага прыходу ў развіццё свет.

Крытычная пераацэнка і больш гнуткія падыходы будуць пашырацца ў беларускай палітыцы ў дачыненні да развіцця свету. Варта чакаць захавання афіцыйных кантактаў на даволі стрыманым узроўні ў параўнанні з тым, што мела месца да сярэдзіны 2010-х гг.

ОБЩЕСТВО

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ВЕСЕННИЕ ШОКИ НЕ ПЕРЕЛОМИЛИ ПРЕЖНИХ ТЕНДЕНЦИЙ

Юрий Чаусов

Резюме

В 2017 году в сфере правового регулирования и выстраивания механизмов сотрудничества между государством и некоммерческими организациями (НКО) продолжился тренд отказа от конфронтации. Но возросшая в начале 2017 года протестная активность в связи с социально-экономической политикой властей обусловила возврат властей к ограничительным и репрессивным практикам. Противоречивость этих двух тенденций нашла проявление в их взаимном сдерживании. С одной стороны, на фоне репрессий снизились ожидания доброжелательных отношений между государством и гражданским обществом, хотя запущенные ранее диалоговые площадки продолжили свою работу. С другой стороны, выстраивание диалога между государством и гражданским обществом – с учетом потепления отношений между официальным Минском и западными столицами – повлияло ограничительным образом на масштаб и распространенность репрессий, а также на долгосрочность их применения.

Тенденции:

- возвращение наиболее жестких репрессивных практик властей в отношении протестных групп;
- продолжение и расширение взаимодействия гражданского общества и государства;
- рост регистрации общественных объединений;
- развитие краудфандинга и волонтерства.

Репрессивная реакция властей на протесты зимы-весны 2017 года

С февраля по март 2017 года по Беларуси прокатилась волна протестов против декрета №3 «О предупреждении социального иждивенчества». В ходе подавления протестной активности власти вернулись к жестким практикам репрессий: задержания и аресты активистов (в том числе превентивные), обыски и конфискации в офисах НКО, предупреждения организациям за участие в протестах,

уголовные обвинения в рамках дела о подготовке массовых беспорядков.

В пиковой фазе протестов власти вернулись к практике массовых арестов участников несанкционированных акций и участников разрешенных митингов. В течение 2017 г. по данным правозащитного центра «Вясна» было зафиксировано 1280 случаев политически мотивированного административного преследования (против 61 случая в 2016 году), в 311 случае имел место административный арест (увеличение в сто раз по сравнению с 2016 годом). Пик репрессий пришелся на 25 марта, когда в Минске прошла организованная традиционная демонстрация «День Воли», которая была жестоко разогнана, около 700 человек были задержаны, 149 из них были привлечены к административной ответственности, а трем организациям (БНФ, ОГП, движение «За свободу») были вынесены предупреждения Министерства юстиции за проведение несанкционированных акций. В ходе этой и иных весенних акций по данным БАЗ было зафиксировано 96 задержаний журналистов, 10 из которых завершились административными арестами.

Власти вернулись к практике обысков и конфискации в офисах НКО. В офисе центра «Вясна» было задержано более 50 журналистов и правозащитников. Обыски прошли также в помещениях организации «Институт математики и кибернетики», независимого телеканала «Белсат», НКО в Орше, Барановичах, Слуцке и др., а также в домах активистов.

Была возобновлена практика политически мотивированных уголовных дел на основании участия граждан в неправительственных объединениях. 21–24 марта были задержаны 32 гражданина по подозрению в совершении преступления по ч. 3 ст. 293 Уголовного кодекса (обучение или иная подготовка лиц для участия в массовых беспорядках, а также финансирование или иное материальное обеспечение такой деятельности). В дальнейшем в отношении 16 задержанных было предъявлено дополнительное обвинение по ст. 287 Уголовного кодекса (создание незаконного вооруженного формирования), а обвинения в подготовке массовых беспорядков были сняты. Часть задержанных были ранее активистами объединения «Белый

легион», которое заявило о прекращении деятельности в 2005 году, также среди арестованных были члены оппозиционных объединений «Малады фронт», БНФ и спортивного клуба «Патриот», ассоциированного с властями. Аресты сопровождались нагнетанием пропагандистской истерии в госСМИ, которые распространили предоставленные спецслужбами *«изобличающие виновных материалы»* до окончания следствия, представляя протесты как часть заговора с целью насильственного свержения власти. В ноябре в отношении всех фигурантов дела обвинения были сняты, а дело прекращено.

По окончании активной фазы весенних протестов репрессивная деятельность властей продолжалась в течение лета и осени, постепенно затухая. К концу года аресты снова стали редким видом санкции за участие митингах.

В августе Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля возбудил уголовное дело в отношении председателя независимого профсоюза РЭП Геннадия Федынича и его заместителя Игоря Комлика по статье 243 Уголовного кодекса (уклонение от уплаты налогов). Их обвинили в открытии от имени профсоюза счетов в зарубежных банках, на которые поступали денежные средств. Именно этот профсоюз был активным участником и организатором протестов против декрета №3. В рамках уголовного дела были проведены обыски и изъятия носителей информации в офисах РЭП и Белорусского независимого профсоюза (горняков, химиков и других работников), а также в квартирах членов профсоюза. Правозащитные организации объявили, что расценивают данное уголовное дело как политически мотивированное.

Указанные случаи политических репрессий и ограничений деятельности НКО свидетельствуют об ухудшении правового климата для структур гражданского общества в 2017 году по сравнению с периодом 2014–2016 годов.

Регистрация НКО

На 1 января 2018 года в Беларуси насчитывается 2856 общественных объединений, в том числе 223 междуна-

родных, 762 республиканских и 1871 местное. В стране зарегистрированы 195 фондов (16 международных, 7 республиканских и 172 местных). В 2017 году органами юстиции было зарегистрировано 150 новых общественных объединений (6 международных, 27 республиканских и 117 местных), что является наивысшим показателем с 2004 года, а также 22 новых фонда (1 республиканский и 21 местный)¹.

По направлениям деятельности сохраняется устойчивое доминирование физкультурно-спортивных организаций, которые составляют треть всех новых организаций.

В 2017 году органы юстиции отказали в регистрации общественных объединений «Моладзь Адраджэньня», «Хайсы», «Дзея», «Жаночая сетка “Мара”», «Экоград», «Гендерное партнерство», «Социально-христианское движение», фондов «Зеленая сеть», «Мэйкаут» и др.

В мае 2017 года с шестой попытки власти зарегистрировали объединение «Говори правду». Эта организация была основана в 2010 году в качестве политической кампании, активно участвующей в выборах и политических процессах. В течение последних лет она последовательно выступала за диалог с властями для продвижения реформ и интересов общественных групп, позиционируя себя как конструктивную оппозицию. В дальнейшем организация подала заявления о регистрации своих местных отделений во всех областях Беларуси и в городе Минске, некоторые были зарегистрированы до конца 2017 года.

С учетом затруднений в регистрации общественных объединений и фондов основной формой для получения некоммерческими инициативами статуса официально зарегистрированного юридического лица остается учреждение.

¹ «О результатах работы органов юстиции по государственной регистрации общественных объединений, фондов и других некоммерческих организаций в 2017 году.» *Министерство юстиции Республики Беларусь*. 21 Feb. web. 14 Mar. 2018. <https://minjust.gov.by/press/news/about_results_of_work_of_bodies_of_justice_for_state_registration_of_public_associations_foundations/?sphrase_id=1366>.

Изменения законодательства

Последнее изменение в закон «Об общественных объединениях» вносилось в ноябре 2013 года. Тем не менее ряд объявленных правительством законопроектов может привести к изменениям правового регулирования НКО в ближайшем будущем.

28 февраля 2017 года декретом президента №2 была утверждена новая редакция Положения о ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, утвержденного декретом президента от 16 января 2009 года №1. Она вступила в силу в сентябре 2017 года и стала поводом к разрешению проблемы необоснованной ликвидации НКО, зарегистрированных в форме учреждений, из-за неосуществления ими предпринимательской деятельности. Министерство по налогам и сборам поручило районным налоговым инспекциям прекратить необоснованную ликвидацию НКО.

3 февраля 2017 года вступил в силу Кодекс о культуре, наделивший творческие союзы дополнительным правом осуществлять некоторые виды предпринимательской деятельности, закрепивший понятия «спонсор культуры» и «меценат культуры».

Подготовлен проект Указа, предусматривающего изменения в отношении спонсорской помощи². В Министерстве экономики состоялось совещание с участием государственных органов и НКО по доработке проекта Указа для развития благотворительной деятельности в Беларуси.

Министерством экономики и Национальным банком были проведены консультации о возможностях правового регулирования краудфандинга, которые прошли с участием наиболее авторитетных краудфандинговых он-

² *Сайт Центра правовой трансформации*. 17 May 2017. Web 14. Mar. 2018. <<http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennoe-obsuzhdenie-proekta-ukaza-predusmatrivayushhego-korrektirovku-ukaza-prezidenta-respubliki-belarus-ot-1-iyulya-2005-g-300-o-predostavlenii-i-ispolzovanii-bezvozmezdnoj-sponsorskoj-pomos>>.

лайн-платформ Беларуси, а также НКО и академической сферы. В конце 2017 года государством были проведены обсуждения с заинтересованными НКО проекта декрета, регулирующего порядок получения и использования иностранной помощи.

Продолжается совершенствование законодательства об участии НКО в деятельности по социальному обслуживанию населения.

Правительство передало в парламент проект изменений в Закон «О массовых мероприятиях». Наряду с введением элементов заявительного проведения массовых мероприятий, проект предусматривает введение административной ответственности по статье 23.34 Кодекса об административных правонарушениях для юридических лиц (в том числе НКО) в виде крупного штрафа за нарушение порядка проведения массовых мероприятий.

Элементы общественного диалога

В 2017 году государство продолжило политику большей открытости для диалога с НКО по вопросам изменения законодательства и государственной политики. Однако в процессах диалога сохранились недостатки: привлечение к консультациям ограниченного круга организаций, формальный характер диалога без реального учета позиций общественности, малое количество действенных площадок для диалога, отсутствие доступа НКО к информации и к проектам разрабатываемых нормативно-правовых актов, крайне малый срок для подготовки замечаний и предложений к законопроектам, отсутствие системы обобщения государством высказанных в ходе общественного обсуждения мнений и обратной связи по ним.

В общественных обсуждениях проектов застройки и размещения новых производств государственные органы предпочитают проводить разъяснительную работу по обоснованию целесообразности своих решений, а не считаться с мнением общественности.

В 2017 году план по реализации рекомендаций Совета ООН³ по правам человека по-прежнему не был доработан и не обзавелся механизмами реализации. 12 декабря 2017 МИД и Представительство ООН в Беларуси организовали консультации экспертного уровня по реализации плана, носившие скорее ознакомительный характер.

Принятие государством перспективных планов и программ становится для НКО одним из основных механизмов для налаживания диалога: установленная в планах программа действий госорганов становится как минимум повесткой дня для диалога, а в некоторых случаях — средством обеспечения согласованных либо совместных действий. Среди таких планов, помимо правозащитного, следует назвать: Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017—2020 годы, Национальный план действий по реализации в Республике Беларусь положений Конвенции о правах инвалидов на 2017—2025 годы, Национальный план действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017—2021 годы.

Указанные планы предусматривают участие НКО в пассивном качестве. Общественность может реагировать на предложения властей, принимать участие в мероприятиях по приглашению государственных органов, однако чаще всего это участие эпизодично и фрагментарно. Тревожит практика непубличности мер по реализации планов, закрытости от общественности отчетов о их выполнении, что вызывает сомнения в эффективности таких планов.

НКО по-прежнему принимали ограниченное участие в работе двусторонних коммуникационных площадок в рамках диалога по правам человека Беларусь-Европа и Беларусь-США. В тоже время необходимо отметить постепенный рост открытости белорусских властей и ЕС в контактах с гражданским обществом. Заседания Координационной группы ЕС-Беларусь и Диалога по правам

³ «Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24.10.2016 №860.» *Совет министров Республики Беларусь*. 24 Oct. 2016. Web 14. Mar. 2018. <<http://www.government.by/ru/solutions/2661>>.

человека проходят с частичным участием представителей белорусского гражданского общества⁴.

В октябре 2017 года представители Министерства иностранных дел Беларуси впервые приняли участие в ежегодной Ассамблее Форума гражданского общества Восточного партнерства. Некоторые НКО активно включились в деятельность белорусских властей по достижению предусмотренных ООН целей устойчивого развития.

В апреле 2017 года, впервые за последние 20 лет, Беларусь направила в Комитет ООН по правам человека доклад о выполнении Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах человека. Таким образом страной была ликвидирована многолетняя задолженность по предоставлению периодических отчетов в данный комитет.

Постановлением №574 правительство одобрило Национальную программу международной технической помощи к 2020 году, которая представляет собой перечень приоритетов, для решения которых Беларусь рассчитывает привлечь средства от международных организаций: гармоничное развитие человека, совершенствование институциональной среды и формирование благоприятной бизнес-среды, экологическая устойчивость и безопасность, экологизация производства и потребления, смягчение последствий и адаптация к изменениям климата, региональное развитие и пр. Проект Национальной программы был предварительно опубликован и у НКО была возможность высказать свои замечания по его содержанию, некоторые предложения НКО были учтены.

В настоящее время проходит подготовку к принятию парламентом проект изменений в закон «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь». Им предусмотрено, что проекты законодательных актов и постановлений правительства, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат публичному обсуждению.

⁴ См. Мельянцов, Денис. «Координационная группа “Беларусь-ЕС”»: как это было.» *Наше мнение*. 22 Dec. 2017. Web 14. Mar. 2018. <<http://nmbny.eu/news/analytics/6509.html>>.

Заключение

Вероятно, две противоречивые тенденции (жесткие репрессии против проявлений протестной активности в сочетании с выстраиванием институциональных механизмов взаимодействия гражданского общества и государства) и эффект их взаимного сдерживания являются устойчивыми в среднесрочной перспективе и они будут и в дальнейшем определять общественный ландшафт и атмосферу диалога в белорусском обществе. Учитывая определенную стабилизацию экономического положения и отсутствие в ближайшие два года избирательных кампаний, которые могли бы стать поводом для массовых протестов, тенденция диалога в это время будет превалировать. В том числе следует ожидать принятия нормативных актов, предусматривающих незначительные улучшения в правовом положении НКО, при этом государство будет открыто к обсуждению позиции гражданского общества как в процессе разработки этих актов, так и в иных сферах, представляющих интерес для общества.

ПАРТИИ: ОСВОЕНИЕ НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Валерия Костюгова

Резюме

В 2017 году партии не сумели использовать расширившиеся возможности за счет представительства в парламенте и продекларированной готовности властей несколько увеличить роль партий в политической системе. Государство так и не решилось хотя бы немного, в сравнении с прежним периодом, раздвинуть рамки для развития партий – планы по развитию партийной системы отложены на неопределенное время. Вместе с тем именно в 2017 году партиям удалось найти механизмы действительного представления интересов общественных групп, причем подобрать их в расчете на разные категории доверителей. Однако удачное в целом участие партий в протестах и общественно-политических кампаниях 2017 года не способствовало кадровому укреплению партий, что показала подготовка к выборам в местные советы.

Тенденции:

- ограничения со стороны государства и политической системы для развития партий остаются неизменными;
- продолжилась дифференциация партий по группам поддержки и представительства, что позволило добиться значительных успехов в продвижении социально-политической повестки;
- расширение партийного представительства в Национальном собрании пока не способствовало развитию организационного и политического потенциала партий.

Общественно-политические кампании

Удачи партий в основном связаны с их участием в гражданских кампаниях по решению проблем, затронувших интересы значительного числа белорусов. Кампании 2017 года отличает отсутствие единого центра управления действиями партий и гражданских инициатив, их ориентация на разные сегменты общества (т.е. воплощение термина «партия» в деятельности), эффективное использование социальных сетей. Причем «раздельное» взаимодействие политорганизаций со своими потенциальными доверите-

лями (когда партии ориентируются не на весь «демократический» массив, а на определенные социальные группы) стало возможным именно по причине множественных провальных попыток оппозиционных партий соорудить единый управляющий центр.

В конце 2016 – начале 2017 года эта тактика дала результаты на польской политической сцене. Правительство Польши задумалось о сокращении финансирования, переходе на русский язык вещания или даже закрытии телеканала «Белсат», который позволял политическим и гражданским деятелям привлекать к себе внимание аудитории. Были собраны петиции, подписи, сделано множество персональных заявлений, в социальных сетях были проведены кампании в поддержку телеканала и т.д. И, несмотря на то что между официальным Минском и Варшавой имелось взаимопонимание по вопросу судьбы «Белсата», телеканал совместными усилиями политиков и гражданских активистов удалось временно отстоять.

В кампании по защите Куропат инициатива принадлежит активистам «Молодого фронта» и гражданского общества – Дмитрию Дашкевичу, Павлу Северинцу и Эдуарду Пальчису. Активисты фактически своими телами препятствовали продолжению строительства развлекательного комплекса на месте урочища, обращаясь к обществу через социальные сети и непосредственно – к жителям прилегающих домов. Застройщик, имеющий разрешение на строительство, и государство не решились на серьезную эскалацию конфликта. В Куропатах дежурили представители большинства политических организаций, а 3 марта состоялся довольно многочисленный митинг в поддержку Куропат¹. «СБ. Беларусь сегодня», газета администрации президента, выступила в поддержку защитников Куропат. Государство приняло решение об отмене строительства, установлении мемориала в Куропатах и даже предложило

¹ «Несколько сотен человек пришли на митинг против строительства в Куропатах.» *TUT.by*. 25 Mar. 2017. Web. 25 May 2018. <<https://news.tut.by/economics/534008.html>>.

нобелевскому лауреату Светлане Алексиевич возглавить комиссию по выбору варианта мемориала².

Наиболее удачной для партий стала кампания противостояния Декрету №3. Прежде всего потому что властям в результате кампании гражданского давления пришлось отказаться от реализации закона высокого уровня, в т.ч. от квазиалогового сбора с неработающих, а также потому, что в ходе гражданской кампании политорганизации обнаружили способ скоординированной деятельности без образования координационного центра.

В массовом противостоянии реализации декрета «о тунеядцах» существенно различалась степень вовлеченности граждан в протест. Наиболее популярной стратегией стал саботаж — уклонение от уплаты «тунеядского сбора» и выжидание результатов действий более активных социальных групп, но значительное число граждан проявили готовность к протестной активности. Партии и демократические объединения организовали работу с населением сообразно естественно установившимся в обществе градациям готовности к действию: правозащитники проводили консультации и представляли граждан в тяжбах с органами власти; Белорусский национальный конгресс провел акции протеста в Минске; правоцентристы организовали акции протеста в регионах и использовали полномочия депутата А. Канопацкой; «Говори правду» собирала подписи за отмену декрета, организовала обращения в органы власти и собрания граждан; независимые профсоюзы и собирали подписи, и оспаривали сборы в суде, также участвовали в организации акций протеста.

В результате наличия у граждан выбора протестных действий в диапазоне от совершенно безопасных до потенциально наказуемых, число участников протестов и их решительность возрастали по мере развития кампании. В итоге было собрано больше 75 тыс. подписей против

² «Светлане Алексиевич предлагали возглавить комиссию по выбору мемориала в Куропатах.» *TUT.by*. 17 Apr. 2017. Web. 25 May 2018. <<https://realty.tut.by/news/expertise/539853.html>>.

декрета, отправлено около 500 индивидуальных обращений, примерно 1000 человек поучаствовали в собраниях, около 12 тыс. человек по всей Беларуси приняли участие в митингах протеста (разрешенных и нет)³.

Комбинированный подход политобъединений к организации протестов потребовал и от властей комбинированного подхода, каковым стало сочетание сокращения социальной базы протестов за счет понижения требований по исполнению декрета на местах с мерами против организаторов уличных акций. Преобладание среди участников протеста «обычных граждан», т.е. ранее политически неактивных, снизило эффективность традиционного способа властей борьбы с протестами— превентивными задержаниями и административными наказаниями политических лидеров. В конечном счете, опасаясь дальнейшего нарастания массовости протестов, власти были вынуждены 9 марта объявить о приостановке действия Декрета №3⁴. Параллельно власти стали активной действовать в отношении лидеров, стремясь их изолировать от граждан. Были арестованы Анатолий Лебедько, Виталий Рымашевский, Юрий Губаревич, Владимир Некляев, Алесь Логвинец, Павел Северинец.

Из-за изменившихся базовых условий политической мобилизации большинство политорганизаций, входивших в оргкомитет по празднованию Дня воли (правоцентристы и Белорусский народный фронт), не нашли общего языка с Белорусским национальным конгрессом Николая Статкевича относительно формата мероприятия. В канун акции Дня Воли исчез Н. Статкевич, бывший главным организатором акции в центре Минска, лидеры БНФ Алексей Янукевич и Григорий Костусев не смогли пройти сквозь кордоны силовиков, занявших весь центр города, другие члены оргкомитета (Андрей Дмитриев, Татьяна

³ «Декрет №3 «против тунеядства» в Беларуси. Обзор событий.» *TriRuthenicum*. Arg. 2017. Web. 25 May 2018. <<http://trirut.org/акция-достоинства-в-беларуси/>>.

⁴ «Декрет о тунеядстве не отменяет, но в течение года не будут взysкивать налог.» *TUT.by*. 9 Mar. 2017. Web. 25 May 2018. <<https://finance.tut.by/news534609.html>>.

Короткевич и Александр Милинкевич) приняли участие в разрешенных акциях в регионах.

Однако, несмотря на отсутствие лидеров протестов, части демонстрантов удалось самоорганизоваться и провести многотысячное несанкционированное шествие в центре Минска. Часть задержанных демонстрантов отпустили в этот же день, но часть получила административные наказания — от штрафов до 25 суток ареста. Жестким разгоном акции 25 марта в Минске властям удалось остановить протест. Но от Декрета №3 властям все же пришлось отказать: уже в июне было объявлено о возврате сбора тем, кто его уплатил (из 450 тыс., получивших извещения с требованием уплаты сбора, уплатили его только 62 тыс. человек).

Тактика множественности центров получила продолжение в других общественно-политических кампаниях. Это проявилось, например, в деле Коржича, когда в поддержку смелого требования матери рядового, погибшего в Печах, многие гражданские и политические объединения подключились к организованному давлению на власть с требованием расследования произошедшего⁵. В совокупности за отставку министра обороны Андрея Равкова было собрано 10 тыс. подписей. В результате кампании давления государство было вынуждено возобновить расследование гибели солдата, провести расследования других сомнительных случаев гибели военнослужащих, кадровые перестановки в части, частично изменить режим взаимодействия солдат-срочников с семьями и семей — с руководством военных частей. Между тем министр обороны остался в должности, а расследование о смерти Александра Коржича к июню 2018 года не завершено.

Некоторый успех имели инициативы по укреплению культурной основы национального белорусского государства — по продвижению белорусского языка, признанию культурной ценностью бело-красно-белого флага, включе-

⁵ «От версии суицида до громкого дела о дедовщине. Как развивались события после гибели солдата в Печах.» *TUT.by*. 17Oct. 2017. Web. 25 May 2018. <<https://news.tut.by/society/564764.html>>.

нию в официальный исторический нарратив исторических событий досоветского периода.

Дифференциация партийного поля и смена лидеров политорганизаций

В итоге протестной весны 2017 года в оппозиции сложились два центра координации уличной активности. Первый — БНК во главе с Н. Статкевичем, апеллирующий к тактике неразрешенных акций в центре города. Вторым — оргкомитет «Чернобыльского шляха 2017» с участием правоцентристов, движения «Говори правду» и независимых профсоюзов, стремящийся обеспечить санкционированный и безопасный формат акций. Ни одному из центров до конца года не удалось повторить успехи протестной весны.

Во-первых, потому что власти возобновили практики превентивных арестов лидеров протестов, сочетая их с выборочными разрешениями и запретами митингов и шествий. Во-вторых, потому что по мере развития протестных акций весной 2017 года, а особенно — после жесткого разгона акции 25 марта, — риторика оппозиционных лидеров менялась с социальной на политическую. В-третьих, из-за противостояния двух организационных центров, тогда как во время весенних протестов центров было множество и их деятельность дополняла друг друга.

В своей непротестной деятельности политорганизации сохраняли специализацию, касающуюся не столько идеологических различий между сторонниками перемен, сколько различий в отношении желательного темпа и характера этих перемен. Сторонники Николая Статкевича желают решительных и быстрых действий и форсированного полного реформатирования политической системы, в это же время сторонники «Говори правду» придерживаются идеи постепенных, поступательных изменений, без решительного слома существующего общественно-политического порядка. Правоцентристы в этом вопросе держатся «серединного» пути с упором на политические и экономические реформы, БНФ — также «серединного» пути, но с акцентом на культурные изменения.

Ориентация на разные социальные группы выражалась и в разных методах политического действия. Николай Статкевич и его БНК призывали к уличным протестам (например, против военных учений «Запад-2017»). «Говори правду», получившая в 2017 году государственную регистрацию, занималась строительством региональных структур и подготовкой их к государственной регистрации. В продвижении политической повестки лидеры «Говори правду» Андрей Дмитриев и Татьяна Короткевич опирались исключительно на неконфронтационные тактики: встречи с представителями властей – министерств, Администрации президента, глав исполкомов областей и районов, сбор подписей, региональные форумы и собрания.

Лидеры правоцентристов – Объединенной гражданской партии Анатолий Лебедько, Движения «За свободу» Юрий Губаревич и Белорусской христианской демократии Виталий Рымашевский – представляли дополнения и изменения в законопроекты, а также активно занимались лоббингом оказания давления на белорусские власти со стороны стран ЕС в вопросах продвижения экономической и политической либерализации. Это: изменение избирательного законодательства, отмена статьи 193-1 (действия от имени незарегистрированной организации), смена разрешительного принципа при проведении массовых мероприятий на заявительный, регистрация БХД. БХД также значительное внимание уделила проблеме «матерей 328»⁶ и лоббированию смягчения непропорционально жестоких наказаний за употребление наркотиков.

Белорусская социально-демократическая партия («Грамада») весьма активно продвигала местные социальные повестки, сочетая протесты (например, против строительства аккумуляторного завода в Бресте) и лоббинг. БНФ традиционно фокусировался на продвижении национальных ценностей, в 2017 году образовав тактический союз с депутатом Еленой Анисим.

⁶ «МатчынПух328.» *Matuli.org*. 2017. Web. 25 May. 2017. <<http://matuli.org/>>.

В 2017 году БНФ продолжил тренд на смену лидеров политорганizations (в 2016 г. сменился лидер «За свободу», а в 2018-м — БСДП(Г)). История выдвижения кандидатов на пост председателя партии показывает, что партии дорожат сложившейся дифференциацией политического поля. Так, первоначально наиболее вероятным кандидатом на пост председателя стала Ольга Дамаскина, активистка из Полоцка, однако, когда она высказалась за сближение партии с правоцентристами, партийное руководство и актив переориентировались на выдвижение и поддержку экс-кандидата в президенты Григория Костусева, который и выиграл выборы.

Подготовка к выборам

События 2016 года — в частности результаты парламентских выборов — вызвали у партий слишком оптимистичные ожидания. Они показали, что партии могут рассчитывать на попадание во власть. Причем уникальное совпадение условий 2016 года — неконфронтационная настойчивость самих партий, а также конкретные критерии политического прогресса, заданные их международными партнерами, обстановка некоторой разрядки в политическом поле, а также поддержка частью правящего класса идеи политического разнообразия, — многие лидеры политорганizations интерпретировали как высокую заинтересованность властей в усложнении политического дизайна элементами партийной системы.

Между тем, по мнению властей, партиям еще нужно доказать свою способность укрепить белорусскую политическую систему. 2017 год аргументов в пользу усиления роли партий с точки зрения властей не принес. Вместе с тем, похоже, государство пока не полностью отказалось от самой идеи увеличения веса партий в политическом процессе.

Поскольку партии стали заранее готовиться к выборам в местные органы власти, намеченным на февраль 2018 года, вопрос участия в них фактически не дебатировался среди политорганizations, располагающих устойчивыми струк-

турами и активом, участие не обуславливалось никакими предварительными условиями. Однако в ходе подготовки выяснилось, что многолетние тактики бойкота и «игнора» демотивировали к участию в выборах и актив партий, и избирателей.

Кроме того, быстрый рост политического капитала кандидата от ОПП Анны Канопацкой и ее стремление занять собственный сегмент в политическом поле путем организации движения «Вперед, Беларусь» (о его создании было объявлено в октябре 2017 г.) у лидера ОПП и неформального лидера правоцентристов Анатолия Лебедько вызвали сомнения в желательности дальнейшего продвижения партийцев в органы власти. Таким образом, с одной стороны, партии рассчитывали, что некоторая часть их кандидатов пройдет «сама собой» — в силу заинтересованности властей. С другой стороны, правоцентристы не выдвигали критерия включенности членов партий в местные советы как показатель прогресса избирательной системы, а международного веса остальных партийцев оказалось недостаточно для включения этого вопроса в белорусско-европейскую повестку.

В итоге уже задолго до выборов стало понятно, что партийное участие в них будет ограниченным. В 2017 году состоялось выдвижение и регистрация партийных представителей в избирательные комиссии, а также регистрация инициативных групп кандидатов. Партии выставили рекордно малое число своих кандидатов на всех этапах; в свою очередь, власти произвели высокий отсев демократических кандидатов в избирательные комиссии⁷. Кандидатов деморганизации выдвинули на 100 человек меньше, чем в предыдущую местную кампанию, — всего 400 человек, причем 169 из них — «Говори правду».

⁷ «Местные выборы. Прогресс для оппозиции надо искать под микроскопом.» *Naviny.by*. 6 Jan. 2018 Web. 25 May 2018. <<https://naviny.by/article/20180106/1515225231-mestnye-vybory-progress-dlya-oppozicii-nado-iskat-pod-mikroskopom>>.

Заключение

В минувшем году партии подошли к осознанию новой реальности: рост политизации общества, рост возможностей влиять на повестку властей, но слабая эффективность прежних способов мобилизации. Как показали кампании 2017 г., люди готовы массово выступать против несправедливости, как они ее понимают, готовы поставить подпись за выдвижение кандидата или поддержать другим конкретным действием политорганизации, но в массе своей не готовы к регулярной политической работе и вообще к каким-либо регулярным действиям. Их мотивация на систематическое противостояние слаба.

Дифференциация политического поля связана не только с ценностями или используемыми политическими стратегиями, но и отражается в готовности действовать со стороны симпатизантов: протест (раз в год или реже), подпись (сравнительно часто), участие в избирательной кампании (регулярно, но редко), участие в местных инициативах (регулярно и часто). Причем некоторые действия сравнительно безопасны (подписи под петициями, неконфронтационное участие в продвижении местной повестки или выборах), а некоторые — опасны (в особенности участие в несанкционированных протестах, участие в выборах в качестве кандидатов с конфронтационной повесткой).

Большая часть политорганизаций к концу года стала склоняться к легальным и безопасным формам политической активности, и этот тренд, по всей видимости, сохранится в будущем. Но открытым остается вопрос организации регулярной политической работы и ее кадрового обеспечения. Даже на волне завышенных ожиданий от участия в выборах партии выставили рекордно низкое число кандидатов. Результат февральских выборов 2018 года оказался предсказуемым: всего лишь два представителя партий попали в сельские советы.

СМИ: ВЫЗОВЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ТРЕБУЮТ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ МЕДИА-ПОЛИТИКИ

Елена Артёменко

Резюме

В 2017 году и в Беларуси, и во всем регионе сохранили остроту вопросы информационной безопасности, возникающие из-за влияния российских медиа и недостатка финансирования национальных СМИ. Для Беларуси очередным подтверждением сложной ситуации в сфере контроля информационного пространства стало освещение учений «Запад-2017». Примером того, как традиционные СМИ могут проигрывать в конкуренции новым медиа, послужило освещение гибели солдата срочной службы А. Коржича. Белорусские власти начали поиск новых путей поддержания информационной безопасности и сохранения конкурентоспособности СМИ, не отказываясь от привычного притеснения независимых журналистов. Новым министром информации был назначен А. Карлюкевич, который сразу же заявил о подготовке новой редакции закона о СМИ, с изменениями, прежде всего, в отношении регулирования интернет-коммуникаций.

Тенденции:

- сохраняются внутренние и внешние вызовы информационной безопасности;
- экономический рост и некоторые инфраструктурные инновации улучшают ситуацию финансирования медиа, однако это в меньшей степени затрагивает традиционные СМИ;
- подходы властей к медиаполитике стали дифференцированными.

Вызовы для информационной безопасности

В течение 2017 года белорусские власти несколько раз столкнулись с тем, что проигрывают другим субъектам на информационном поле. Во-первых, это касается событий протестной весны 2017 года. Выступления против «декрета о тунеядцах» продемонстрировали потенциал для солидаризации в белорусском обществе вокруг общих социально-экономических проблем. Причем руководители протестного движения оказались способны организовывать и координировать выступления не только в Минске,

но и в регионах. В результате этого властям пришлось приостановить действие декрета. Но также последовала и жесткая реакция как в отношении протестующих на Дне Воли 25 марта 2017 года, так и в отношении журналистов независимых медиа.

Вторым значимым вызовом для информационной безопасности страны стало освещение совместных белорусско-российских военных учений «Запад-2017», проходивших 14–22 сентября. В результате нескольких попыток провокации со стороны российских СМИ и резко негативной оценки учений в медиа западных соседей многие белорусские эксперты заговорили о том, что Министерство обороны проиграло информационную войну. Более детальный анализ материалов ведущих медиа все же показал, что недружественное освещение учений не смогло повлиять негативно на репутацию Беларуси. Ведущие медиа подчеркивали открытость учений и эффективность работы пресс-служб, что позволило сохранить имидж Беларуси как суверенного субъекта, ориентированного на улучшение отношений с Западом¹. Тем не менее информационные угрозы стали видны более отчетливо, что стало еще одной причиной начала существенных кадровых изменений в структуре управления медиасферой.

И, наконец, еще одной демонстрацией того, что белорусские власти не способны полностью контролировать информационное поле и общественное мнение, стала реакция общественности на смерть солдата-срочника Александра Коржича 3 октября 2017 г. в военной части в Печах. В результате широкого освещения трагедии в независимых СМИ и вмешательства общественности расследование обстоятельств смерти солдата было взято под контроль президентом. Изначально Министерство обороны и госСМИ уходило от освещения проблемы. Эксперты *BelarusSecurityBlog* перечисляют такие традиционные приемы официальных медиа, как замалчивание

¹ Мельянцов, Денис. «“Запад-2017”: проиграла ли Беларусь информационную войну?» *Минский диалог*. 29 Sep. 2017. Web. 5 Mar. 2018. <<http://minskdialogue.by/research/memorabile-notes/zapad-2017-proigrala-li-belarus-informatcionnuu-voinu>>.

проблемы, отрицание вины и ссылки на происки «пятой колонны»². Однако результат скандала, когда под давлением общественности и независимых СМИ делу был дан ход, показал неэффективность старых методов информационного противостояния.

Таким образом, события 2017 года явственно показали белорусским властям, что мы живем в ситуации не потенциальных, а действующих информационных угроз (заметной тенденцией можно считать то, что все чаще белорусские эксперты по безопасности поднимают вопросы безопасности в медиасфере). Также становится очевидным, что традиционные методы отстаивания примата в информационном пространстве работают все хуже и важно использовать новые пути развития медиасферы, отвечающие вызовам современности. Эти вызовы характерны не только для Беларуси, но и для всех стран региона. Так, на Второй медиаконференции Восточного партнерства³ основным посылом экспертов было не осознание вызовов со стороны российского медиаполя, как это было на Первой медиаконференции в 2015 г., а поиск путей развития в этих условиях. Основными направлениями развития медиа в регионе эксперты видят эволюционные изменения в ответ на изменения поведения и предпочтений аудитории, необходимое развитие и применение новых технологий даже для традиционных медиа и поиск путей экономической устойчивости.

Внутреннее и внешнее финансирование традиционных СМИ

Некоторое восстановление экономического роста в 2017 г. дает надежду на повышение финансовой устойчивости СМИ за счет рекламного рынка. Однако это коснется в

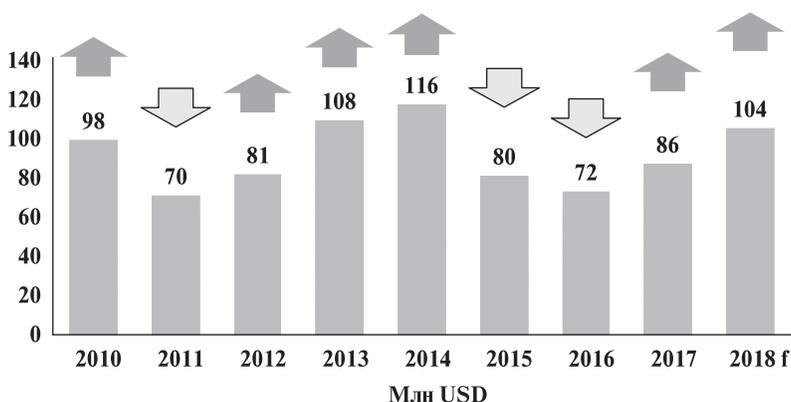
² «Дело Коржича: очередной информационный провал Минобороны Беларуси.» *Belarus Security Blog*. 29 Sep. 2017. Web. 5 Mar. 2018. <<https://bsblog.info/delo-korzricha-ocherednoj-informacionnyj-proval-minoborony-belarusi/>>.

³ «The 2nd Eastern Partnership Media Conference.» *Eap*. Web. 5 Mar. 2018. <<http://eap-mediaconference.eu/>>.

первую очередь новых медиа. Сложно говорить о значительных перспективах увеличения финансирования традиционных СМИ, тем более независимых изданий.

После снижения рынка рекламы на 10% в 2016 г., в 2017 г. он пошел в рост. Темпы роста объема рекламного рынка составили 19%⁴, хотя прогноз относительно роста в 2016 г. ограничивался 6%. Общий объем белорусского рынка рекламы оценивается в USD 86 млн. По прогнозам экспертов, в 2018 году рост продолжится и достигнет 21%.

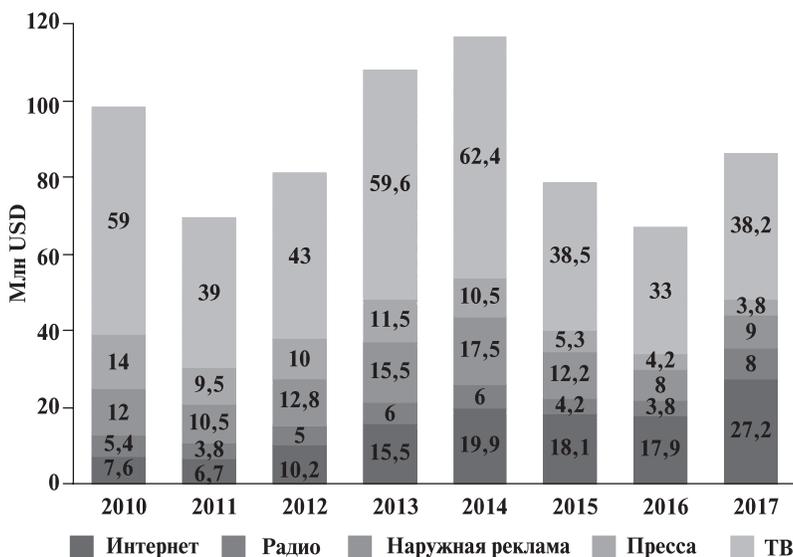
Динамика объема рынка рекламы в Беларуси



Однако основным источником роста рекламного рынка становится реклама в сети Интернет. В то время как темпы роста объемов интернет-рекламы составили 30%, для рекламы на ТВ этот показатель достиг только 16% (ниже, чем для рекламного рынка в целом). Доля ТВ-рекламы продолжает сокращаться. Так, если в 2010 году реклама на телевидении составляла 60% всех рекламных затрат, то уже к 2015–2016 гг. показатель снизился до 49%, а в 2017 г. составил только 44%.

⁴ Синкевич, Наталья. «Рынок интернет-рекламы в цифрах.» *WebExpert*. Sep. 2017. Web. 5Mar. 2018. <<http://www.webexpert.by/wp-content/uploads/2018/02/Natalya-Sinkevich.-Rynok-internet-reklamyy-Belarusi-v-tsifrah.pdf>>.

Распределение рекламных бюджетов по каналам коммуникации



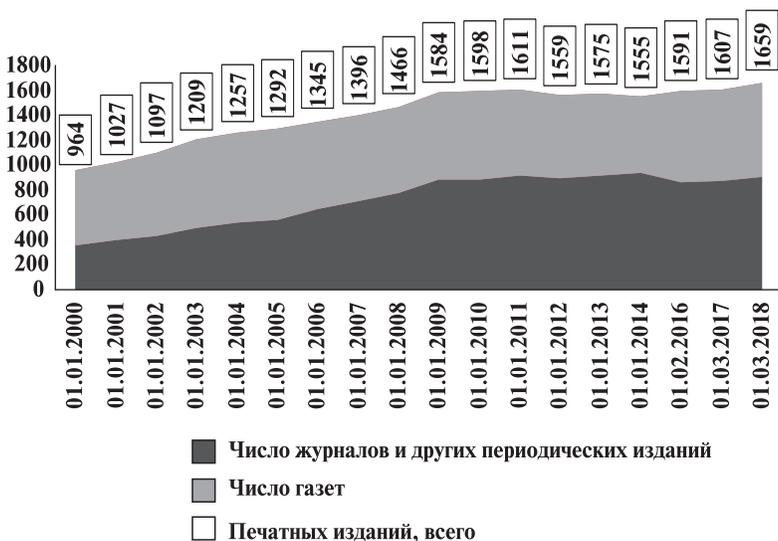
По статистике Министерства информации⁵, в количестве печатных изданий продолжается медленный рост. Этот рост (с 1607 изданий в 2016 г. до 1659 по результатам 2017 г.) произошел в равной степени как за счет газет, так и за счет журналов, альманахов и других периодических изданий.

Рынок рекламы зависит не только от экономической ситуации, но и от развития инфраструктуры и правил игры. На рынке ТВ-рекламы в Беларуси по-прежнему не решен вопрос единого независимого субъекта измерений телесмотрения: на данный момент система финансируется прежде всего телеканалами, что ставит подходы к сбору данных в зависимости от их интересов. Также актуален вопрос включения в анализ данных просмотра ТВ с альтернативных устройств (компьютер,

⁵ «Сведения о средствах массовой информации, информационных агентствах на 1 марта 2018 года.» *Министерство информации РБ*. 1 Мар. 2018. Web. 5 Mar. 2018. <<http://mininform.gov.by/ru/statistica-ru/>>.

мобильный телефон) в условиях активного развития смарт-ТВ. В 2017 г. на рынок радиорекламы начал выходить инфраструктурный игрок, предлагающий общий сервис по продаже рекламы, измерению аудитории и мониторингу радиоэфира *Adbuy* (то, что так и не удастся продвинуть для рынка рекламы на ТВ). Однако, как и в случае сбора данных о телесмотрении, финансирование системы ложится на плечи радиостанций, а не рекламодателей, что может определенным образом влиять на принятие решений по выработке общих подходов сбора и анализа данных.

Динамика количества печатных изданий



Если говорить об изменениях с точки зрения законодательства, их можно ожидать от новой Концепции развития рекламного рынка, разработку которой в 2017 г. начало Министерство антимонопольного регулирования и торговли. Однако изменения коснутся в первую очередь либерализации регулирования наружной рекламы и ужесточения регулирования рекламы в Интернете и социальных сетях, что может повлиять на традиционные

медиа только косвенно (замедлив рост доли интернет-рекламы).

По информации Министерства финансов, на которую ссылаются эксперты Белорусской ассоциации журналистов в своем отчете⁶, государственные расходы на СМИ, значительно сократившиеся в 2016 г. (с EUR 60 млн до EUR 45 млн), в 2017 г. практически остались прежними (EUR 46 млн), и на 2018 г. также не запланировано сколько-нибудь существенного роста (EUR 48 млн).

Дифференцированный подход властей к управлению информационным полем

В отсутствии перспектив повышения финансовой устойчивости традиционных СМИ и в ответ на актуальные внутренние и внешние вызовы контролируемости медиа-поля, белорусские власти вынуждены были применять дифференцированный подход к управлению информационным пространством. С одной стороны, в ответ на относительно широкие социально-экономические протесты весной 2017 г. ужесточилось притеснение независимых медиа. Эксперты Белорусской ассоциации журналистов считают это ужесточение беспрецедентным со времен президентских выборов 2010 г. В 2017 г. ими были зафиксированы 101 задержание журналистов (в 2016 г. их было только 13) и 69 случаев штрафов за сотрудничество с иностранными СМИ без аккредитации (практика была приостановлена в 2016 г., когда журналисты по статье 22.9 были оштрафованы в только в 10 случаях). Кроме того, 31 марта в двух офисах, в которых работали журналисты телеканала «Белсат», после обысков было изъято оборудование⁷.

Однако необходимость поддерживать позитивные тенденции в отношении с Западом вместе с наличием внешних угроз привели к попыткам властей делать шаги

⁶ «СМИ в Беларуси, №1(54) 2018. Итоги 2017 года.» *Белорусская ассоциация журналистов*. Web. 5 Mar. 2018. <<https://baj.by/sites/default/files/analytics/files/smi-01542018-ru.pdf>>.

⁷ Там же.

навстречу независимым медиа. Так, после встречи Александра Лукашенко с главным редактором газеты «Народная Воля» Иосифом Середичем в подписные списки «Белпочты» и систему распространения «Белсоюзпечать» были возвращены 9 независимых изданий, исключенных почти 11 лет назад.

Необходимость отвечать на вызовы современности привела к тому, что осенью 2017 г. началась череда значительных кадровых изменений в сфере средств массовой информации. 28 сентября 2017 г. Александр Лукашенко назначил Александра Карлюкевича министром информации. Новый министр сразу заявил о готовящейся редакции закона о СМИ, изменения в котором коснутся в первую очередь новых медиа. Тенденция замены основных функционеров медиасферы продолжится в начале 2018 г., и как в случае с министром информации, речь не идет о претензиях в адрес предыдущих руководителей, а о необходимости омоложения кадров и развития новых подходов в управлении информационным полем.

Заключение

Внутренние и внешние вызовы для информационной безопасности страны заставляют государство применять дифференцированные подходы в управлении медиасферой. С одной стороны, ужесточаются притеснения независимых журналистов, когда возникает опасность потерять контроль над общественным мнением. С другой стороны, необходимость укреплять национальную информационную систему и поддерживать развитие отношений с Западом заставляет государство идти на некоторые уступки для независимых СМИ. Несмотря на восстановление экономического роста и рост рекламного рынка, сложно ожидать повышения финансовой устойчивости традиционных медиа. Также не ожидается повышения государственного финансирования медиасферы. Однако в попытке отвечать вызовам современности в 2017 г. начались кадровые изменения для омоложения руководства в сфере средств

массовой информации. В будущем году можно ожидать попыток реформирования и обновления сферы средств массовой информации, однако существенного прогресса при отсутствии дополнительных инвестиций добиться не удастся. Защищать информационное пространство страны по-прежнему придется ограничительными мерами, что, в том числе, оставляет независимые медиа под угрозой притеснения.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СВОРАЧИВАНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

Владимир Дунаев

Резюме

Особенностью года является отсутствие значимых перемен на фоне углубляющегося кризиса образования. Сокращение бюджетных возможностей и демографические проблемы обострили проявления дисбалансов образовательной политики, выражающихся в падении качества средней и высшей школы на фоне популистского курса на доступность образования. Власти предпочитали маскировку проблем вместо их решения: занижение требований, фальсификацию статистики и социальную демагогию. Из официальной повестки дня были элиминированы или отодвинуты на периферию важнейшие международные обязательства Беларуси по модернизации системы образования. Буксовал процесс обновления законодательства. Эта политика не встречала серьезного общественного сопротивления или критики, поскольку внимание публики направлялось на обсуждении второстепенных вопросов.

Тенденции:

- свертывание или затягивание модернизации образования;
- имитация общественных обсуждений и использование контролируемых властью общественных организаций и советов для легитимации принимаемых решений;
- снижение чувствительности властей к международной оценке образовательной политики;
- смещение общественных ожиданий в зону гражданских инициатив по модернизации национальной высшей школы и снижения уровня российского доминирования в образовании.

Произвол и неопределенность

29 ноября 2017 г. министр образования подписал приказ №742, утвердивший «Концептуальные подходы к развитию системы образования Республики Беларусь до 2020 года и на перспективу до 2030 года». Этот документ претендует на то, чтобы определять задачи, основные направления и приоритеты государственной политики в сфере образования, механизмы их реализации. Только в атмосфере тотального правового нигилизма можно было

не заметить этого «мятежа бюрократии», посягающего на исключительные полномочия президента единолично определять государственную политику в сфере образования (Кодекс об образовании. Ст. 107). Можно гадать об истинных мотивах такой узурпации власти со стороны министра образования, но, видимо, в недостатке лояльности коммуниста Карпенко никто не заподозрил. Некоторая неловкость, правда, возникла. И министру позднее пришлось сослаться на авторитет Республиканского педсовета и общественные обсуждения, но легитимности министерскому документу это не добавило¹.

Конечно, никто уже и не ждет, что президент внятно и ответственно определит перспективы образовательной политики. Даже усердный анализ его высказываний не поможет реконструировать непротиворечивым образом ее устойчивые цели и приоритеты. В условиях такой неопределенности чиновники вынуждены производить программы, концепции и дорожные карты, статус и выполнимость которых не могут не вызывать сомнения даже у них самих.

Но если президентский произвол и обесценивает программирующий потенциал министерских экзерсисов, то диагностическую ценность они представляют, позволяя судить о глубине кризиса в системе белорусского образования.

Даже официальная статистика, еще недавно подогревавшая национальное тщеславие лидирующими позициями в мире по количеству студентов на 10 000 жителей, больше не радуется достижениями. С 467 студентов в 2010 г. этот показатель сократился до 299 в 2017-м. Как и общая численность студентов — с 442 тыс. до 284 тыс. Впервые за последние годы сократилось и число иностранных студентов в белорусских вузах².

¹ «Образовательные новации — 2018. Онлайн-конференция.» *БелТА*. 21 Mar. 2018. Web. 13 Apr. 2018. <www.belta.by/onlineconference/view/obrazovatelnye-novatsii-2018-1024/?_utl_t=tw>.

² «Статистический бюллетень “Образование в республике Беларусь (2017/2018 учебный год)”». Минск: Национальный статистический комитет РБ, 2017. 6, 38, 41. Print.

Эти сокращения касаются преимущественно платных студентов. Вместе с тем сокращались и возможности бюджетной поддержки.

Реформа законодательства

2017 год был отмечен кипучими обсуждениями мелких вопросов и привычным отсутствием результата. Как и в предыдущие годы, так и не дошел до законодателей проект новой редакции Кодекса об образовании. Парламентские слушания по Кодексу об образовании, намеченные на 29 ноября, были сорваны из-за отсутствия самого этого документа в Палате представителей. С 2013 года заявленным новациям не удается преодолеть барьер ведомственных согласований или президентской цензуры.

Отличительной чертой 2017 г. было включение в обсуждение проекта Общественно-консультативного совета при Министерстве образования, создание которого много лет откладывалось. Наряду с общественным обсуждением проекта изменений в Кодекс в феврале и на Республиканском педсовете 24 августа это должно было имитировать общественное участие в принятии решений.

Качество или доступность

Настойчивость, с какой во всех программных документах провозглашается приоритет качества в образовательной политике, свидетельствует лишь о том, что система образования на протяжении многих лет не приближается к решению этой болезненной проблемы. Что не удивительно, поскольку в угоду популистской политике доступности вместо решения наболевших проблем изобретаются различные способы их маскировки.

На протяжении многих лет результаты Централизованного тестирования омрачали картину успешности белорусского среднего образования. Попытки закамуфлировать проблему, засекретив официальную статистику средних баллов по предметам, девальвировались удручающе низкими проходными баллами при поступлении в вузы.

Наконец, в 2017 г. решение было найдено. Следуя указаниям президента приблизить задания ЦТ к уровню школьной программы, правительство решило улучшить результаты, убрав из тестов трудные вопросы. Точнее, вопросы повышенной сложности, которые включены в школьную программу, но регулярно портят статистику средних баллов ЦТ у поступающих в вузы. Белорусские власти решили поставить университетские критерии качества в зависимость от массовых результатов среднего образования.

Такая «демократизация» ЦТ вполне гармонирует с другими шагами правительства по снижению требований к качеству образования. В ответ на ухудшение ситуации с востребованностью выпускников вузов на рынке труда, помимо уже отработанных в 2016 г. приемов фальсификации статистики распределения молодых специалистов, в 2017-м набирали популярность призывы к административному принуждению работодателей к приему выпускников на работу. Секрета относительно низкой востребованности молодых специалистов в большинстве отраслей нет. Белорусская система профессионального образования всех уровней страдает от дефицита компетенций у выпускников. Однако в Беларуси перестройке системы профессиональных квалификаций, обеспечивающей связь образования и рынка труда, пока предпочитают статистический мираж, а также запугивание студентов и руководителей вузов. И в прежние годы много говорили о секретных министерских ограничениях на свободное трудоустройство выпускников-бюджетников. Однако только в 2017 г. категорический запрет на предоставление «свободных дипломов» впервые был публично озвучен вице-премьером Василием Жарко³.

Это заявление было рассчитано, видимо, не только на внутреннюю аудиторию; оно должно было обозначить разрыв с прежней политикой сближения со стандартами и

³ Жарко, Василий. «В вузах Беларуси должно быть стопроцентное распределение без свободных дипломов.» *БелТА*. 29 Jan. 2018. Web. 13 Apr. 2018. <www.belta.by/opinions/view/v-vuzah-belarusi-dolzno-byt-stoprotsentnoe-raspredelenie-bez-svobodnyh-diplomov-6016/>.

ценностями Европейского пространства высшего образования накануне подведения итогов выполнения Беларусью условий присоединения к ЕПВО. Беларусь открыто отказалась пересматривать не только политику распределения выпускников. В 2017 г. Беларусь провалила исполнение и других своих обязательств по имплементации Болонской дорожной карты реформирования высшего образования. Из 9 общественно значимых результатов в срок не достигнут ни один, включая обязательство по разработке Национальной рамки квалификаций (НРК)⁴.

Реализация другой программы ЕС «Занятость, профессиональное образование и обучение в Беларуси»⁵, предусматривающей создание НРК для рабочих профессий, с 2015 г. так и не смогла стартовать.

В ответ на призыв Республиканского совета ректоров к Минобразованию и другим ведомствам ускорить разработку НРК и внедрение европейских стандартов качества высшего образования реакции не последовало. Однако последующая замена семи ректоров вузов если и не была задумана как репрессивный ответ на обращение руководителей университетов, то вполне могла быть так прочитана в академической среде.

В этих заменах ректоров недвусмысленно прочитываются приоритеты власти. Из всех белорусских вузов только БГУ под руководством отставленного Сергея Обламейко смог продемонстрировать некоторые успехи в глобальных университетских рейтингах, что во всем мире рассматривается как свидетельство качества и успешного управления вузом. Однако вновь назначенный ректором БГУ Андрей Король, который прославился только массовыми репрессиями против преподавателей в Гродненском государ-

⁴ «Итоговый мониторинг имплементации Дорожной карты реформы высшего образования Беларуси.» *Общественный болонский комитет*. 16 Oct. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <bolognaby.org/index.php/issledovanija-analitika/679-monitoring6>.

⁵ «Занятость, профессиональное образование и обучение в Беларуси. Соглашение о финансировании.» *Национальный правовой Интернет-портал РБ*. 14 May 2016. Web. 13 Apr. 2018. <<http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=I01500071&p1=1>>.

ственном университете, по приходу в БГУ расформировал научно-методический центр, занимавшийся поддержкой участия университета в программах международного академического ранжирования.

Даже тогда, когда власть правильно диагностирует проблему, предлагаемые решения способны только усугубить кризис. Признание низкой «практико-ориентированности» профессионального образования рождает фантастические рецепты исправления ситуации вроде идеи сокращения продолжительности высшего образования до 3-х лет⁶.

Кризис финансирования

При сохранении доступности всех уровней образования, которая достигнута в Беларуси, повышение качества может быть обеспечено только за счет значительного увеличения расходов. 2017 г. был очень скуден в плане финансирования образования. Заявление министра финансов о выделении из республиканского бюджета в 2018 г. на нужды образования на 9,6% больше средств, чем в 2017 г., только на первый взгляд может показаться обнадеживающим. Однако даже обещанные в следующем году USD 2,86 млрд почти на 25% ниже уровня финансирования пятилетней давности⁷.

В условиях сократившегося ВВП обещание увеличить расходы на образование до 5% ВВП также не должны вводить в заблуждение. Власти предпочли бы, чтобы никто не вспоминал ни про то, что Закон об образовании, действовавший до 2011 г., декларировал расходы на образование в размере 10% ВВП, а Лукашенко обещал к 2010 г. наконец выйти на этот уровень финансирования отрасли.

⁶ «“Он должен на первом курсе в это г...но окунуться”. Лукашенко о сроках обучения и лишних предметах.» *TUT.by*. 24 Aug. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <news.tut.by/society/557325.html>.

⁷ «Лукашенко подписал Закон о республиканском бюджете на 2018 год.» *БелТА*. 31 Dec. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <www.belta.by/president/view/lukashenko-podpisa-zakon-o-respublikanskom-bjudzhete-na-2018-god-282752-2017/>.

Недофинансирование заметно и в отношении отдельных уровней образования. Вопреки международным рекомендациям о поддержке высшего образования на уровне 2% ВВП, в Беларуси эта доля с 2005г. по 2017 г. сократилась с 0,78% до 0,57%⁸.

Еще больше, чем от недостатка финансирования, белорусское образование страдает от неэффективности государственных расходов. В 2013 г. Всемирный банк обращал внимание белорусских властей на то, что решение проблем в сфере образования требует принятия дальнейших мер по оптимизации сети школ, постепенному переходу к механизму финансирования из расчета на учащегося вместе с повышением ответственности за результаты⁹.

Переход к подушному финансированию начал обсуждаться еще в 2012 г., но пилотная стадия пока так и не завершилась. В 2017 г. в эксперимент были вовлечены 642 учреждения образования из более чем 3000 школ, функционирующих в Беларуси.

Заметного повышения эффективности госрасходов это не принесло. Оптимизация сети средних учебных заведений за эти годы коснулась только 10% школ. Соотношение учитель/ученики — основной показатель эффективности расходов в расчете на одного учащегося — изменялось в эти годы довольно медленно: с 7,63 в 2013 г. до 8,68 в 2017 г. При этом, вопреки популярному у родителей мнению, низкие значения этого показателя не свидетельствуют о качестве образования. Скорее наоборот, в развитых странах этот показатель заметно выше белорусского. В среднем по Организации экономического сотрудничества и развития он составляет 13¹⁰.

⁸ Bohdan, Nina. “Belarusian Universities Challenges and European Higher Education Integration.” *Http://Www.bseu.by, BSEU*. 3 Nov. 2017, Web. 13 Apr. 2018. <www.bseu.by/russian/news/docs/20171103-БеларусьЕПВО_Богдан.pdf>.

⁹ «Обзор государственных расходов в Республике Беларусь.» *Всемирный банк*. 21 Feb. 2013. Web. 13 Apr. 2018. <documents.worldbank.org/curated/en/550301468014421797/pdf/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf>.

¹⁰ “Education at a Glance 2017.” *OECD Publishing*. 12 Sept. 2017. Web. 13 Apr. 2018. <read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page360>.

Избыточным количеством учителей Беларусь обязана популистской политике сохранения сельских малокомплектных школ, не способных обеспечить ни качества, ни эффективности образования, но ежегодно требующих по распределению тысячи выпускников вузов и ссузов, оправдывая и консервируя феодальную систему трудоустройства молодых специалистов.

Заключение

В Послании к белорусскому народу и Национальному собранию А. Лукашенко поделился своим пониманием задач, которые стоят перед системой образования: упростить программы среднего образования, сократить сроки обучения и количество вузов, усилить связь образования с воспитанием и производством. Короче, попроще и подешевле. Это замаскированный популистскими обещаниями отказ от ряда социальных обязательств государства.

Изобретая свои стратегии и дорожные карты, руководители системы образования иногда пытаются сдерживать этот натиск популизма, но у них все меньше шансов на сохранение стабильности, не говоря уже о модернизации образования.

Тема болонских трансформаций высшего образования практически вычеркнута из официальной повестки, несмотря на международное давление и попытки сохранить эту тему в диалоге Беларусь-ЕС.

Поддержанная Всемирным банком программа модернизации среднего образования свелась в основном к ремонту школьных зданий, вытеснив на периферию задачи реформирования системы управления.

Практико-ориентированность профессионального образования на всех его уровнях, которой так озабочены власти, не подкрепляется никакими реальными шагами по реформированию системы профессиональных квалификаций и механизмов участия работодателей в управлении качеством подготовки специалистов.

Эту безрадостную картину в 2017 г. оживляли попытки некоторых лидеров гражданского общества продвинуть

реализацию проектов, связанных с созданием национального университета.

Впервые за долгое время возник консенсус внутри гражданского общества при отсутствии открытого сопротивления со стороны власти в части необходимости национальной альтернативы российскому доминированию в образовании Беларуси.

«ГОД НАУКИ»: СКРОМНЫЙ ПРАЗДНИК ИЛИ ПЫШНЫЕ ПОХОРОНЫ?

Андрей Лаврухин

Резюме

2017 год, объявленный Указом Президента от 23 декабря 2016 г. Годом науки, прошел под эгидой помпезных мероприятий и бодрых деклараций в СМИ, которые резко контрастировали с бедственным положением белорусской науки и очень скромными достижениями в сфере инноваций. По большинству индикаторов научного и инновационного развития Республика Беларусь продемонстрировала негативные результаты. В глобальном рейтинге инновационных стран (Global Innovation Index) Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO) за 2017 год Беларусь снова опустилась на 9 пунктов в сравнении с 2016 г. и на 35 пунктов в сравнении с 2015 г., заняв 88-е место из возможных 127 и показав худший результат за последние 5 лет (для сравнения: Латвия – 33-е место, Россия – 45, Украина – 50). Научеёмкость ВВП замерла на самом низком за последние 17 лет уровне (0,50%), близком к пороговому значению (0,40%). «Армия» ученых сократилась до 25 942 человек и стала самой малочисленной за всю историю существования науки в суверенной Беларуси.

Тенденции:

- ухудшение имиджа страны на мировом рынке науки и инноваций;
- снижение уровня финансирования научных исследований и разработок до пороговых значений;
- катастрофическое сокращение исследователей при сохранении квалификационной структуры научных кадров;
- тенденция «анемического роста» по основным индикаторам инноваций;
- падение наукоёмкости ВВП до значений, близких к пороговому.

Финансирование: оптимизируем до пороговых значений?

По официальным данным, доля внутренних затрат на научные исследования и разработки достигла самого низкого за всю историю существования суверенного государства Беларуси уровня в 0,50%к ВВП (в 1996 г.–

1,0%)¹. Такой показатель впервые приближает страну к пороговому значению (0,40%), за которым, по оценкам международных экспертов, наука начинает выполнять уже преимущественно декоративную и символическую социокультурную функцию. Согласно данным Европейского инновационного табло (EIS-2016), доля государственных расходов на НИОКР в ВВП сохранилась на уровне 0,17%². При этом за первые два года новой программы ГПИР 2016–2020 в структуре внутренних затрат произошли следующие изменения (в сравнении с 2015 г.): снизились – доля средств бюджета (на 0,7%), доля средств внебюджетных фондов (на 0,6%), доля средств других организаций (на 8%); выросли – доля собственных средств (на 5,2%) и средств иностранных инвесторов (на 3,9%)³. Таким образом, несмотря на формальный «структурный паритет» роста (9,1%) и снижения (9,3%) удельного веса источников финансирования, а также позитивную тенденцию увеличения доли средств иностранных инвесторов (+3,9%), итоговый баланс негативен: увеличение не бюджетных источников не в состоянии компенсировать сокращения средств бюджета. Продолжилось сокращение доли сектора высшего образования во внутренних затратах на научные исследования и разработки (на 1,2% в сравнении с 2015 г.)⁴.

Научные кадры: улучшаем путем полного сокращения?

Исторический антирекорд сокращения численности персонала, занятого научными исследованиями и разра-

¹ *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 129. Print.; «Мировой атлас данных / Беларусь – Расходы на НИОКР, в % к ВВП.» кноема. Web. 17 Mar. 2018. <<https://knoema.ru/atlas/Беларусь/topics/Исследования-и-разработки/Затраты-на-НИОКР/Расходы-на-НИОКР-в-percent-к-ВВП>>.

² *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 133. Print.

³ *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 67. Print.; *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2016. 67. Print.

⁴ *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 31. Print.

ботками, который был зафиксирован в 2016 году, феерически побит в «год науки». По состоянию на начало 2017 года численность персонала сократилась на 211 человек, а численность исследователей — на 74 человека. Это самые низкие показатели численности научных кадров за всю новейшую историю страны (если взять за точку отсчета 2003 и 2004 гг., в которые были зафиксированы наименьшие показатели численности персонала за период с 1990 по 2014 гг.: 17 702 и 17 034 исследователя соответственно)⁵. Сокращение численности персонала коснулось сектора коммерческих организаций и государственного сектора деятельности на фоне небольшого увеличения в секторе высшего образования⁶. Если рассматривать сокращение численности исследователей по областям наук, то в наибольшей степени оно коснулось (в сравнении с 2015 годом): естественных наук (убыль на 47 человек), медицинских наук (на 220 человек), социально-экономических и общественных наук (на 22 человека) и гуманитарных наук (на 46 человек). Некоторое увеличение численности персонала в технических науках (на 93 человека) улучшило ситуацию в сравнении с 2015 годом, но никак не смогло компенсировать колоссальную многолетнюю убыль (1994 человека в сравнении с 2011 годом). Стабильным остается лишь кадровый состав сельскохозяйственных наук.

Относительно позитивным является то, что с точки зрения структуры персонала (по уровню образования и категориям) убыль затронула персонал со средним специальным образованием (–1%) и техников (–0,4%). Некоторую долю оптимизма внушает и то, что сокращение численности исследователей затрагивает все возрастные категории, кроме исследователей в возрасте 30–39 лет (рост на 153 человека) и в возрасте 40–49 лет (рост на 57 человек). Наконец, удельный вес исследователей с учеными степенями в общей численности исследователей

⁵ *Наука, инновации и технологии в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2007. 59. Print.; *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 31. Print.

⁶ Там же. 39.

изменился незначительно (плюс-минус 0,1%)⁷. Этот год не стал переломным и в многолетней тенденции снижения выпуска аспирантов и докторантов (МСКО 6) на 1000 человек населения в возрасте 25–34 лет: с 0,8% в 2013 до 0,6 на начало 2017 года⁸. Примечательно, что она сохранилась даже на фоне роста численности обучающихся в аспирантуре (на 158 человек) и защитивших диссертацию (на 13 человек) в сравнении с 2015 годом и по состоянию на начало 2017 года.

Продолжилось сокращение организаций, выполняющих научные исследования и разработки: с 501 единицы в 2011 году до 431 единиц на начало 2017 года.⁹ В целом если тенденция и темпы сокращения научных кадров и организаций сохранятся прежними, то уже в ближайшие 5–7 лет численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, может упасть до пороговых значений, что поставит под угрозу потенциал научных кадров страны и превратит сам институт белорусской науки в маргинальный декоративный элемент общества и культуры.

Инновационное развитие Беларуси: внешняя эволюция

В Глобальном инновационном индексе (ГИИ) 2017 Беларусь опустилась на 9 позиций (с 79-го места в 2016 году на 88-е место в 2017 году). Учитывая, что снижение происходит второй год подряд (в сравнении с 2015 г. снижение на 35 пунктов), есть основания констатировать наличие негативной тенденции. Это худший показатель за последние 5 лет. В то же время стоит отметить, что падение в страновом рейтинге уже не столь велико, как это было в 2016 году в сравнении с 2015 годом (на 26 пунктов). Кроме того, данные по ряду параметров рейтинга взяты за разные годы, что не позволяет назвать его в полной мере адекватным,

⁷ Там же. 44–45.

⁸ Там же. 33.

⁹ Там же. 36.

определить характер тенденции и сделать обоснованные выводы. Это видно при сопоставлении данных рейтинга с актуальными индикаторами инноваций по итогам 2016 года. Так, например, по параметрам «численность патентов» (39-е место) и «численность патентных заявок по месту происхождения» (27-е место) в ГИИ-2017 Беларусь выглядит очень хорошо. Однако если мы возьмем динамику коэффициента изобретательской активности за период с 2011 по начало 2017 г., то заметим спад на 1,3 пункта¹⁰.

На основании таких сопоставлений можно сделать предварительный вывод об инвариантно слабых и сильных сторонах инновационного развития в Беларуси. К первым относятся: низкая доля «венчурных сделок» (82-е место)¹¹, затруднения в «получении кредита» (84-е место), малая численность «научных и технических публикаций в периодических изданиях» (85-е место), низкая эффективность «государственного управления» (93-е место), высокая доля «ВВП на единицу потребляемой энергии» (94-е место), несоблюдение принципа «верховенства права» (107-е место), низкая «эффективность логистики» (112-е место), низкое «качество регулирования» (120-е место) и практически полное отсутствие «внутреннего кредитования частного сектора» (предпоследнее, 126-е место в мире).

К сильным сторонам можно отнести достижения по таким параметрам, как: «экологическая сертификация ISO 14001» (44-е место), «простота защиты миноритарных инвесторов» (41-е место), «экологические показатели» (35-е место), «занятость в наукоемких услугах» (34-е место), «средняя продолжительность обучения» (34-е место), «информационно-коммуникационные техноло-

¹⁰ “Global Innovation Index 2017 Report Now Available.” *The Global Innovation Index 2017*. Web. 17 Mar. 2018. <<https://www.globalinnovationindex.org>>. ; *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 32. Print.

¹¹ «Менее 14% венчурных компаний остались бы работать в Беларуси при возможности перевода активов за границу.» *Megapolis-Real.by*. 22 Feb. 2017 Web. 17 Mar. 2018. <<http://megapolis-real.by/stati/menee-14-kompanij-ostalis-byi-rabotat-v-belarusi-pri-vozmozhnosti-perevoda-aktivov-za-graniczu.html>>.

гии» (32-е место), «валовое капиталообразование» (32-е место), «институты микрофинансирования» (30-е место), «простота открытия бизнеса» (28-е место), «численность фирм, предлагающих обучение» (21-е место), «соотношение учитель-ученик, среднее образование» (12-е место), «доля выпускников с высшим техническим и инженерным образованием (среди всех выпускников высшей школы)» (12-е место), «охваченность высшим образованием» (6-е место), доля «трудоустроенных женщин с ученой степенью (от численности всех трудоустроенных возраста 25+)» (1-е место в мире).

Инновационное развитие Беларуси: внутренняя эволюция

Результаты инновационного развития в 2017 году можно также рассмотреть по «внутренним критериям» — в контексте трех точек роста инновационной экономики, определенных правительством и анонсированных в октябре 2016 года главой Минэкономики В. Зиновским¹².

Первая «точка роста» — запуск 19 инновационных проектов в 2017 году: выполнен частично, поскольку из 19-ти запланированных объектов 6 не были введены в срок, а данных по созданию обещанной тысячи новых высокопроизводительных рабочих мест, как и информации о приросте ВВП на 0,12%, нет (по меньшей мере, в свободном доступе). Вторая «точка роста» — развитие Белорусско-китайского индустриального парка путем увеличения численности резидентов новых инновационных компаний и увеличения объема инвестиций на USD 60–70 млн: в первой части реализовано с лихвой (23 резидента при запланированных 20), а во второй неизвестно, поскольку в настоящий момент нет точных данных об объеме и характере инвестиций. В контексте реализации развития в данном направлении стоит отметить позитивную роль

¹² «Правительство определило три точки роста экономики Беларуси.» *Naviny.by*. 3. Oct. 2016. Web. 17 Mar. 2018. <<http://naviny.by/new/20161003/1475520537-pravitelstvo-opredelilo-tri-tochki-rosta-ekonomiki-belarusi>>.

указа №166, направленного на совершенствование специального правового режима «Великого камня» и создающего более привлекательные и благоприятные условия как для инвесторов, так и для резидентов. Наконец, по третьей «точке роста» — созданию новых рабочих мест в малом и среднем бизнесе — правительство потерпело фиаско: по данным за октябрь 2017 года, их численность сокращается третий год подряд¹³. При этом наблюдается устойчивая тенденция снижения и без того мизерной доли малых и средних предприятий (МСП), осуществляющих внутренние инновации, в общей численности МСП (3,41% на начало 2017 г., 4,45% в 2011 г.) и доли МСП, участвующих в совместных инновационных проектах в общем числе обследованных организаций (0,43% на начало 2017 г., 0,68% в 2011 г.)¹⁴.

По основным индикаторам инноваций имеет место тенденция «анемического роста». Если по коэффициенту изобретательской активности наблюдается спад на 0,1%, то по удельному весу организаций, осуществивших технологические инновации в общем числе обследованных организаций, и удельному весу организаций промышленности, осуществляющих затраты на технологические, организационные и маркетинговые инновации в общем числе обследованных организаций промышленности, — рост на 0,6% в каждом случае. При росте удельного веса отгруженной инновационной продукции (работ, услуг) в общем объеме отгруженной продукции организаций промышленности (на 3,2%) усугубляется диспропорция в изменениях удельного веса отгруженной инновационной

¹³ «Как в Беларуси изменилось число ИП и сколько налога они заплатили с начала года.» *TUT.by*. 24 Oct. 2017. Web. 17 Mar. 2018. <<https://finance.tut.by/news565875.html>>. По данным экспертов НАНБ, численность занятых в МСП за 2014–2016 г. сократилось на 7,2%. См. «Неразвитость малого и среднего бизнеса в Беларуси — миф.» *Евразия Эксперт*. 7 Dec. 2017. Web. 17 Mar. 2018. <<http://eurasia.expert/nerazvitost-malogo-i-srednego-biznesa-v-belarusi-mif/>>.

¹⁴ См. «Отдельные показатели Европейского инновационного табло (EIS-2016).» *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 133. Print; *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2012. 16. Print.

продукции, новой для внутреннего (увеличение на 7,8%) и для мирового (уменьшение на 1,3%) рынка инноваций¹⁵. Поскольку рост удельного веса белорусской инновационной продукции на внутреннем рынке сопровождается его спадом на мировом рынке, вновь актуальным становится вопрос о качестве белорусской инновационной продукции (по международным, а не внутривострановым критериям).

Заключение

Год науки, к сожалению, не стал поворотным в сложившейся научной и инновационной политике: она продолжила свое движение в старой колее жесткой административной мобилизации катастрофически сокращающихся финансовых, кадровых и экономических ресурсов. Однако приближение ряда самых существенных показателей (уровня наукоемкости, внутренних затрат на научные исследования и разработки, численности научных кадров) к пороговым значениям ставит вопрос о дальнейших перспективах мобилизационной модели инновационного развития Беларуси ребром.

¹⁵ *Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь*. Минск: Белстат, 2017. 32. Print.

РЭЛІГІЙНАЯ СФЕРА Ё БЕЛАРУСІ: СТАБІЛЬНАСЦЬ І КАНТРАЛЯВАНАСЦЬ

Наталля Васілевіч

Рэзюмэ

Сітуацыю ў рэлігійнай сферы ў 2017 годзе бадай лягчэй апісаць праз тое, чаго не адбылося, чым праз тое, што адбылося. Хаця 500-годдзе выдання Францішкам Скарынам Бібліі мела для царкваў і царкоўнай супольнасці пэўны сімвалічны патэнцыял, рэй у юбілейных падзеях вялі акадэмічная супольнасць і грамадскасць. Сітуацыя ў рэлігійнай сферы знаходзіцца ў “заморожаным” стане, практычна няма ніякай дынамікі, дзяржава і рэлігійныя арганізацыі падтрымліваюць стабільны баланс. Улады працягваюць палітыку кантралявання рэлігійнай сферы праз дзеючыя бюракратычныя механізмы, якія ўскладняюць спантанную і актыўную дзейнасць рэлігійных арганізацый. У Праваслаўнай царкве паступова ўладкоўваецца баланс элітаў. Каталіцкая царква працягвае спробы выбудаваць баланс у адносінах з дзяржавай, пры любой нагодзе актуалізуючы тэму канкардату.

Тэндэнцыі:

- кантроль за рэлігійнай сферай ажыццяўляецца галоўным чынам праз бюракратычныя механізмы без стварэння ачагоў напружання;
- у Беларускай праваслаўнай царкве ў значнай ступені завяршаецца структурнае і кадравае перафарматаванне, складаецца баланс элітаў;
- Рыма-каталіцкая царква рэактулізуе заключэнне канкардату.

Заканадаўства і інстытуцы: “у мэтах падтрымкі стабільнасці міжканфесійнай сітуацыі”

Для дзяржаўных уладаў Беларусі галоўнымі станоўчымі характарыстыкамі любой падсістэмы грамадскага жыцця з’яўляюцца стабільнасць і кантраляванасць. Менавіта дзеля іх забеспячэння і дзейнічае комплекс заканадаўчых і бюракратычных норм, а таксама бюракратычны апарат¹. Кантралюючая і санкцыянуючая роля апарату з’яўляецца ў дачыненні да заканадаўчых норм першаснай, паколькі

¹ Васілевіч, Наталля, Шавцова, Дина. «Свобода совести в Беларуси в 2015–2016 годах: новые тренды.» *Ініцыятыва FORB*. 19 Apr. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://forb.by/node/681>>.

чыноўнікі, пры патрэбе, могуць у мэтах “падтрыманьня стабільнасьці” ўжываць нормы, ігнараваць іх ці дзейнічаць наўпрост насуперак ім.

Так, адказваючы на пытанні святароў Мінскай мітраполіі датычна парушэння ў шэрагу выпадкаў арт. 13 Закона “Аб свабодзе сумлення і рэлігійных арганізацыях”, які патрабуе, што кіраўніком рэлігійнай арганізацыі можа быць выключна грамадзянін Беларусі, Упаўнаважаны па справах рэлігій Л. Гуляка заявіў, што хаця такая норма ёсць, але “там, дзе трэба прымаць нейкія рашэнні, мы вельмі жорстка не падыходзім да гэтага пытання. У нас ёсць і з Расіі, і з Украіны, і кіруюць прыходамі па лініі Праваслаўнай царквы. Па лініі Каталіцкай царквы, калі сёння жорстка прытрымлівацца гэтых стандартаў... то 31 чалавек павінен з’ехаць з краіны неадкладна”².

Паказальна, па-першае, што Упаўнаважаны выказваецца пра норму досыць фармальна, як пра тое, што “запісана”, гэта значыць як пра нешта, што існуе выключна на паперы, нягледзячы на тое, што арт. 7 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь прама патрабуе: “Дзяржава, усе яе органы і службовыя асобы дзейнічаюць у межах Канстытуцыі і прынятых у адпаведнасці з ёю актаў заканадаўства”. Па-другое, выказванні Упаўнаважанага выяўляюць, што ён дрэнна валодае тэмай і не ведае, што паводле тыповага Статуту рыма-каталіцкіх парафій у Беларусі выканаўчым органам кіравання прыходам з’яўляецца “касцельны камітэт” (п. 3.5), які ўзначальвае старшыня (п. 3.8), а настаяцель на гэтую пасаду можа быць выбраны, толькі калі ён з’яўляецца грамадзянінам Рэспублікі Беларусь (п. 3.8.1). Менавіта з-за кантраверсійнай нормы Рыма-каталіцкі касцёл і вымушаны быць змяніць парафіяльныя статуты, стварыць для сябе дадатковыя нязручнасці, у тым ліку звязаныя з неадпаведнасцю свецкіх статутаў нормам кананічнага права і спосабам арганізацыі ўнутранай структуры.

² «Леонид Гуляко считает, что ст. 13 Закона «О свободе совести» в отдельных случаях исполнять необязательно.» *Ініцыятыва FORB*. 21 Dec. 2017. Web. 24 Feb. 2018.<<http://forb.by/node/685>>.

З аднаго боку, Упаўнаважаны прызнае, што згаданая норма — арт. 13 — у шэрагу выпадкаў не спрыяе канфесійнай стабільнасці. Варта згадаць, што сам кіраўнік Беларускай праваслаўнай царквы Мітрапаліт Мінскі і Заслаўскі Павел (Панамароў) з’яўляецца грамадзянінам Расійскай Федэрацыі, а гэта значыць, займае пасаду кіраўніка БПЦ у парушэнне заканадаўства. З другога боку, дзяржаўныя ўлады свядома выбіраюць стратэгію пазазаконных выключэнняў, што ставіць рэлігійныя арганізацыі ў яшчэ большую залежнасць ад рашэнняў дзяржаўных органаў.

Праваслаўная царква: сваім парадкам

Ва ўнутраным жыцці Праваслаўнай царквы практычна завяршаецца працэс перафарматавання “элітаў”, і на бягучы момант можна адзначыць наступныя цэнтры: кіраўніцтва БПЦ, якое складаецца з Мітрапаліта Паўла і сфармаванай ім і залежнай ад яго каманды, якая складаецца ў асноўным з маладых і невядомых раней святароў. Другі цэнтр — гэта фаварыт Прэзідэнта Лукашэнкі з ліку святароў, мінскі прот. Фёдар Поўны, вядомасць і палітычны рэсурс якога забяспечваецца ў тым ліку асабістай штотыднёвай перадачай на беларускім тэлебачанні, асаблівым статусам ягонага прыходу Усіх святых, а таксама асабістымі сувязямі з дзяржаўнымі чыноўнікамі і людзьмі, якія займаюць значныя пасады. Паміж гэтым двума цэнтрамі ідзе негаласнае супрацьстаянне, якое, аднак, практычна не выяўляецца ў публічнай прасторы. Апроч таго, трэцім буйным цэнтрам з’яўляецца Свята-Елісавецкі манастыр — буйная рэлігійная, эканамічная і, адпаведна, сацыяльная структура, да якой належаць некалькі тысяч супрацоўнікаў і актывістаў і якая на дадзены момант з’яўляецца манапалістам у шэрагу сфер — як у царкоўным бізнесе, так і ў выдавецкай і культурніцкай дзейнасці, валодае вялікімі рэсурсамі і моцнай ідэнтычнасцю.

З аднаго боку, у межах БПЦ пашыраецца ўжыванне беларускай мовы, рэгулярныя служэнні па-беларуску адбываюцца прынамсі ў Мінску ў чатырох праваслаўных храмах, у Мінскай вобл. у двух, у Гродна ў чатырох. Акурат

у 500-гадовы юбілей скарынаўскай Бібліі быў выдадзены першы афіцыйны праваслаўны пераклад Новага Запавету на беларускую мову³. У афіцыйнай старонкі БПЦ у інтэрнэце з'явілася паўнаўвартасная беларуская версія⁴. З другога боку, актывізуецца працэс па кананізацыі мітрапаліта Літоўскага і Віленскага Іосіфа (Сямашкі), вакол якога гуртуюцца прарасійскія сілы ў БПЦ.

Пашыраюцца таксама і рознага кшталту нізавыя ініцыятывы, звязаныя больш не з кіраўніцтвам БПЦ, а з грамадзянскай супольнасцю. Сярод такіх ініцыятыў можна адзначыць: фестываль “Памежжа”, які ў 2017 годзе прайшоў ужо ў другі раз дзякуючы дзейнасці валанцёрскай групы; кансалідацыю беларускіх незалежных багасловаў вакол багаслоўскай секцыі Міжнароднага кангрэсу даследчыкаў Беларусі і запачаткаванне Сеткі па супрацоўніцтве беларускіх багасловаў у замежжы.

Рыма-каталіцкі касцёл, беларуская дзяржава і грамадства: канкардат на парадку дня

У траўні 2017 года Мітрапаліт Тадэвуш Кандрусевіч выступіў з праграмным дакладам “Узаемадзейнае Касцёла і дзяржавы ў наш час” у Акадэміі кіравання пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь⁵, у якім пастуліраваў свой погляд на развіццё дзяржаўна-канфесійных адносін у Беларусі. У прыватнасці, кіраўнік Касцёлу ў Беларусі адзначыў прынцыповую няроўнасць паміж сусветным Касцёлам і адной з нацыянальных дзяржаў, паколькі Касцёл ажыццяўляе “глабальную праграму”, у той час як дзяржава “прымае канкрэтныя праграмы з мэтай вырашэння канкрэтных праблем” (п. 4).

³ “Выдадзены пераклад Свяшчэннага Пісання Новага Запавету на сучасную беларускую мову.” *Афіцыйны партал Беларускай Праваслаўнай Царквы*. 07 Sep. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://www.church.by/by/news/uvidel-svet-perevod-svjashennogo-pisanija-novogo-zaveta-na-sovremennyj-belorusskij-jazyk>>.

⁴ *Афіцыйны партал Беларускай Праваслаўнай Царквы*. Web. 28 Feb. 2018. <<http://www.church.by/by/>>.

⁵ Кандрусевіч, Тадэвуш, Мітрапаліт. “Узаемадзейнае Касцёла і дзяржавы ў наш час.” *Ініцыятыва FORB*. 10 May 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://forb.by/node/682>>.

З аднаго боку, ён адзначыў, што пакліканнем Касцёлу з’яўляецца стварэнне справядлівых сацыяльных структур, з другога ж боку, такое пакліканне не непасрэднае, а ўскоснае, яно прадугледжвае ўзаемную аўтаномію дзяржавы і Касцёлу, пры гарантаванні апошняму “правоў, патрэбных для яго дзейнасці”, у тым ліку абарону рэлігійнай свабоды “справядлівымі законамі і іншымі адпаведнымі сродкамі”, а таксама права Касцёлу на “маральную ацэнку яе [дзяржавы] дзейнасці ў галіне захавання правоў чалавека і збаўлення душ” (п. 5), “свабодна несці ў грамадства дух Евангелля, абвяшчаць і абараняць маральныя каштоўнасці і развіваць сацыяльнае вучэнне, каб свецкая дзяржава ўзбагачалася хрысціянскімі каштоўнасцямі” (п. 7).

Найлепшым спосабам рэгулявання адносін паміж дзяржавай і Касцёлам Мітрапаліту бачыцца сістэма канкардату, “юрыдычна аформленага” пагаднення паміж Ватыканам і дзяржавай, які вызначае “на міжнародным узроўні ... ўзаемныя правы і абавязкі бакоў”. Той самы канкардат, размовы пра які вядуцца ўжо з памятнага візіту ў Беларусь амаль дзесяцігоддзе таму Дзяржаўнага сакратара Ватыкана кардынала Бертоне, актуалізуючыся пры візітах у Ватыкан самога кіраўніка беларускай дзяржавы і візітах у Беларусь высокапастаўленых беларускіх чыноўнікаў, якія, аднак, ніякім чынам актуальнаму падпісанню так і не спрыяюць⁶. Пра неабходнасць “юрыдычнага ўрэгулявання адносін паміж Каталіцкім Касцёлам у Беларусі і дзяржавай для больш эфектыўнага супрацоўніцтва дзеля духоўнага добра беларускага народа”⁷ заявіла ў траўні і Канферэнцыя Каталіцкіх біскупаў Беларусі:

Відавочна, што з боку беларускай дзяржавы адбываецца працяглы сабатаж у справе заключэння канкардату, аднак мітр. Кандрусевіч пакуль захоўвае надзею на тое, што некалі такое падпісанне ўсё ж адбудзецца, што дзяржава ўсё ж

⁶ Васілевіч, Наталля. “Беларусь і Ватыкан: ці магчымае заключэнне канкардату?” *Ініцыятыва FORB*. 01 Apr. 2011. Web. 28 Feb. 2018. <<http://forb.by/node/223>>.

⁷ “Паведамленне з 65-га пленарнага пасяджэння Канферэнцыі Каталіцкіх Біскупаў у Беларусі.” *Рыма-Каталіцкі Касцёл у Беларусі*. 04 May. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://old.catholic.by/2/home/news/belarus/34-belarus/134221-pavedamlennie.html>>.

пагодзіцца на заключэнне канкардату дзеля “павышэнн[я] іміджу Беларусі на міжнароднай арэне”, прызнаючы, што “яшчэ далёка не ўсе праблемы, звязаныя з падрыхтоўкай такога пагаднення, вырашаны” (п. 7). Хоць па факце менавіта беларускае заканадаўства носіць рэпрэсіўны характар абмежавання свабоды рэлігіі, на што звярнуў у межах праходжання Беларуссю працэдуры Універсальнага перыядычнага агляду Ватыкан, заявіўшы аб неабходнасці “прыняць меры да недапушчэння абмежаванняў у сферы свабоды рэлігіі і перакананняў і забяспечыць больш строгае выкананне права на свабоднае выражэнне меркаванняў і свабоду асацыяцыі”⁸, кіраўнік беларускага Касцёлу паспрабаваў прапанаваць кампраміснае рашэнне. Прызнаючы, што заканадаўства не забяспечвае “поўнага права на свабоду веравызнання”, бо яго “многія палажэнні ўжо састарэлі і не адпавядаюць часу і рэальнай сітуацыі” (п. 9), ён адзначыў многія пазітыўныя палажэнні дзеючага Закона, а праблемы прапанаваў вырашаць не праз змены закону, якія датычыліся б усіх рэлігійных арганізацый, але праз “дзяржаўна-канфесійныя пагадненні” (п. 8), якія датычаць толькі канкрэтнай рэлігійнай арганізацыі, у парадку *ad hoc*. Гэта адпавядае і апісанай у падраздзеле “Заканадаўства і інстытуцыі” дзяржаўнай стратэгіі.

Сярод тых пытанняў, якія турбуюць Рыма-каталіцкі касцёл, Мітрапаліт назваў наступныя: 1) пытанне замежных святароў: па-першае, неабходнасць святарам, якія кароткачасова наведваюць Беларусь як турысты, дадаткова атрымліваць папярэдні дазвол з боку адпаведных дзяржаўных органаў на адпраўленне богаслужэнняў; па-другое, праблема неўзгаднення альбо ўзгаднення толькі на кароткі час дазvolaў на ажыццяўленне рэлігійнай дзейнасці для замежных святароў; 2) перадача парафіям раней канфіскаваных касцельных будынкаў – патрэба заканадаўства аб рэстытуцыі; 3) стварэнне дзяржаўнай праграмы па аднаўленні гістарычных будынкаў; 4) пытанне санкцый за даўгабуды касцёлаў; 5) пытанне замежнай бязвыплатнай дапамогі: складаны парадак атрымання,

⁸ Василевич Н., Шавцова Д., *opt. cit.*

рэгістрацыі і выкарыстання, адсутнасць падатковых ільгот для спонсараў; 6) узаемадзеянні з адзеламі ідэалогіі: патрабаванне прадстаўляць праграму навучання Катэхізісу ў нядзельных школах і спісы дзяцей; 7) рэлігійнае выхаванне ў школе на факультатыўнай аснове для Рыма-каталіцкага касцёлу; 8) дазвол і падтрымка пастырскай дзейнасці ў медыцынскіх установах; 9) дазвол пастырскай дзейнасці ў месцах зняволення і ў войску; 10) няведанне спецыялістамі па справах рэлігій асноў вучэння і кананічнага права рэлігійных арганізацый, дзейнасць якіх яны кантралююць; 11) праблема “аўтазакаў”, напружанасць ад іх прысутнасці на масавых і святочных мерапрыемствах, у тым ліку падчас пілігрымкі ў Будслаў (п. 9).

Такія заявы з боку Мітрапаліта Тадэвуша Кандрусевіча з’яўляюцца, з аднаго боку, спробай выбудовавання ўласных межаў рэлігійнай арганізацыі ў адносінах з сучасным рэжымам. Аднак, з іншага боку, адбываецца дыстанцыяванне ад партыі, якія грунтуюцца на хрысціянскіх каштоўнасцях, у прыватнасці незарэгістраванай партыі Беларуская Хрысціянская Дэмакратыя, для якой, зыходзячы з ейнага пазіцыянавання ў палітычным і ідэалагічным полі, стратэгічна важна мець калі не падтрымку, то хаця б блізкія кантакты з цэрквамі. Мітрапаліт Тадэвуш, хаця і заахвочвае свецкіх вернікаў “займацца палітыкай з гэтай хрысціянскага сведчання і апоры на маральныя каштоўнасці ў кіраванні дзяржавай”, тым не менш заяўляе пра “негатывнае стаўленне” Касцёлу да “ідэі заснавання каталіцкай партыі”, бо такая ідэя рэтраградная, “з мінулага стагоддзя” (п. 6).

Пры гэтым нельга не адзначыць, што ў крытычныя моманты Мітрапаліт Кандрусевіч, не ідучы на адкрытую канфрантацыю з уладамі, мае смеласць рабіць публічныя заявы датычна пэўных палітычна афарбаваных, грамадскіх падзей. Так, у лютым кіраўнік Каталіцкай царквы выступіў са зваротам “у сувязі з сітуацыяй у Курапатах”⁹, дзе заклікаў

⁹ “Зварот арцыбіскупа Тадэвуша Кандрусевіча ў сувязі з сітуацыяй у Курапатах.” *Рыма-Каталіцкі Касцёл у Беларусі*. 25 Feb. 2017. Web. 28 Feb. 2018. <<http://old.catholic.by/2/home/news/belarus/34-belarus/133622-kurapaty.html>>.

“прадстаўнікоў улады Мінска, Міністэрства культуры, забудоўшчыкаў, мясцовых жыхароў і абаронцаў Курапатаў пры ўдзеле прадстаўнікоў розных веравызнанняў і юрыстаў у адкрытым і шчырым дыялогу, а не праз эмоцыі, шукаць прымальнага ўсімі вырашэння ў гэтай узніклай і хвалюючай наша грамадства праблеме”. А ў сакавіку ён выказаў занепакоенасць арыштамі грамадскіх і палітычных актывістаў напярэдадні і падчас акцый, прысвечаных Дню волі, выказаўшы надзею на “гуманныя і справядлівыя адносіны да затрыманых” і заклікаўшы “дзяржаўную ўладу і яе апанентаў, а таксама грамадскія арганізацыі і людзей розных поглядаў да канструктыўнага дыялогу”. З аднаго боку, сам факт таго, што мітрапаліт закранае актуальныя для “апанентаў улады” тэмы, актуалізуючы іх, можа расцэнывацца як падтрымка іх “парадку дня”. Тым не менш ключавым словам у выказваннях Кандрусевіча з’яўляецца “дыялог” як нешта альтэрнатыўнае пратэстам. Аднак, паколькі ва ўмовах беларускай палітычныя сістэмы ў грамадзянскай супольнасці няма ніякіх механізмаў ініцыявання дыялогу з уладамі, падобны дыялог, прэцэдэнтаў якога за ўсю гісторыю ўмацавання рэжыму Прэзідэнта Лукашэнкі няма, залежыць толькі альбо ад добрай волі да дыялогу з боку саміх уладаў, альбо моцнага ціску на ўлады.

Заклучэнне

Дзяржава і надалей будзе імкнуцца захоўваць сітуацыю ў тым яе становішчы, у якім яна знаходзіцца на дадзены момант. У БПЦ будзе нарастаць супрацьстаянне паміж Мітрапалітам Паўлам і прот. Фёдарам Поўным, праваслаўныя імкнуцца атрымаць ад дзяржавы акрэдытацыю царкоўных духоўных навучальных устаноў. Каталіцкая царква будзе працягваць працаваць магчымасць канкардату хоць у нейкай форме.

АХОВА ЗДАРОЎЯ: З ДОБРЫМІ НАМЕРАМІ, АЛЕ СТАРЫМІ МЕТАДАМІ

Андрэй Вітушка

Рэзюмэ

2017 год характарызаваўся зніжэннем нараджальнасці пры адносна стабільнай смяротнасці і астатніх медыка-дэмаграфічных паказчыкаў. Упершыню ў Беларусі вызначаны асноўныя фактары рызыкі здароўя насельніцтва па міжнароднай метадалогіі. Спосабам паляпшэння сітуацыі ў айчынай медыцыне (акрамя эканоміі сродкаў) была заяўлена яе інфарматызацыя. Пры гэтым структура сістэмы і спосабы дачынення яе элементаў засталіся пераважна вертыкальнымі і камандна-адміністрацыйнымі з відавочным памкненнем да “ручнага кіравання” ёй.

Тэндэнцыі:

- у сістэме заяўленыя важныя мерапрыемствы, закліканыя палепшыць яе функцыянаванне (развіццё інстытута лекара агульнай практыкі, пашырэнне e-Health ды інш);
- іх рэалізацыя адбываецца камандна-адміністрацыйнымі метадамі без спроб прыцягнення работнікаў галіны да вырашэння яе праблем;
- практычна згорнуты працэс аптымізацыі структуры сістэма аховы здароўя (скарачэння бальнічных ложкаў).

Дэмаграфічныя паказчыкі і стан здароўя насельніцтва Беларусі

На пачатку 2017 года на выніковай калегіі Міністэрства аховы здароўя першы віцэ-прэм’ер, былы міністр аховы здароўя В. Жарко, заявіў, што ў “2017 году нужно сохранить естественный прирост населения”¹. Невядома, адкуль ён браў інфармацыю пра прырост, але паводле Белстата ў 2016 г. было мінус 1,6 тыс. чалавек, а ў 2017-м — ужо мінус 16,8 тыс. Такім чынам, колькасць насельніцтва

¹ «Коллегия Минздрава. Итоги года 2016. Василий Жарко: не останавливаться ни на миг» *МедВестник*. 2 Feb. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.medvestnik.by/ru/officially/view/vasilij-zharko-ne-ostanavlivatsja-ni-na-mig-16124-2017/>>.

знізілася з 9505 да 9492 тыс. чалавек² і, адпаведна, не толькі прыросту дасягнуць, але і тэмпаў страт зафіксаваць не ўдалося. Як і ў мінулыя 7 год, колькасць працаздольнага насельніцтва зніжаецца прыкладна на 60 тыс. у год, у той час як колькасць грамадзян пенсійнага веку штогод павялічваецца прыкладна на 40 тыс. Варта зазначыць, што колькасць людзей, маладзейшых за 15 год, за 2017 г. вырасла на 28 тыс., што звязана з ростам нараджальнасці, які меў месца да 2015 г.³, але доўгатэрміновым гэты трэнд быць не можа, паколькі ў дзетародны ўзрост уступіла малаколькаснае пакаленне 1990-х.

Нараджальнасць у мінулым годзе прадказальна знізілася, прычым адразу на 12,9% – з 12,4 да 10,8 на 1000 насельніцтва. Традыцыйна ў лідарах Брэсцкая вобласць (11,8 на 1000 насельніцтва), за ёй ідзе Мінская (11,5 на 1000), а найгоршыя паказчыкі на Віцебшчыне і ў Мінску (9,6 і 9,8 адпаведна).

Каэфіцыент агульнай смяротнасці склаў 12,5 на 1000 (знізіўся на 0,1 да ўзроўню 2015 г.). Смяротнасць працаздольнага насельніцтва па-ранейшаму застаецца высокай – 3,8 на 1000 насельніцтва (на 0,1 менш, чым у 2016 г.) са значнай розніцай паміж сталіцай і рэгіёнамі (2,7 супраць 4,2 у Мінскай, Гомельскай і Віцебскай абласцях). Пры гэтым у Мінску амаль кожная пятая смерць адбываецца ў перадпенсійным веку⁴.

Па-ранейшаму смяротнасць мужчын ва ўзросце да 60 год (міжнародны паказчык) у Беларусі ў 3–4,5 разоў больш, чым у “старых” краінах ЕС.

Лідары прычын смяротнасці не змяніліся – гэта хваробы судзінаў і сэрца (каля 63%), захворвальнасць

² «Численность и естественный прирост населения.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 30 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/chislennost-i-estestvennyi-prirost-naseleniya/>.

³ «Инфографика “Рождаемость в Беларуси”.» *БелТА*. 15 Aug. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.belta.by/infographica/view/rozhdalmost-v-belarusi-8763/>>.

⁴ «Минск в 2017 году.» *МедВестник*. 16 Feb. 2018. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.medvestnik.by/ru/officially/view/minsk-v-2017-godu-17387-2018/>>.

на якія вырасла ў мінулым годзе на 4,3%, а колькасць упершыню выяўленых выпадкаў — на 18,2%. Агулам смяротнасць ад гэтых прычын таксама павялічылася, але не так заўважна — на 0,4%, а сярод грамадзян працаздольнага веку — знізілася на 0,1%. На другім месцы знаходзяцца анкалагічныя захворванні (каля 14%), пры гэтым агульны паказчык смяротнасці не мае тэндэнцыі да змяншэння (каля 83 на 100 000 насельніцтва).

У 2017 г. было завершана першае ў гісторыі Беларусі агульнанацыянальнае даследаванне фактараў рызыкі неінфекцыйных захворванняў (якія “адказныя” амаль за 80% страт насельніцтва) сярод жыхароў краіны ва ўзросце 18–69 год (STEPS-даследаванне).

Узровень фактараў рызыкі неінфекцыйных захворванняў застаецца высокім: паляць каля паловы мужчын і 13% жанчын, у наяўнасці высокі ўзровень спажывання алкаголю (да 17,4 літраў чыстага спірту на душу насельніцтва), значная колькасць рэспандэнтаў маюць лішнюю вагу (30% жанчын і 20% мужчын), ядуць мала садавіны і гародніны і ў разы завышаюць спажыванне солі. Спалучэнне трох і больш фактараў рызыкі было выяўлена ў 40,5% апытаных, ніводнага фактара не было толькі ў 5,6% удзельнікаў⁵.

Даследаванне STEPS выявіла, што ў Беларусі недастаткова добра кантралюецца артэрыяная гіпертэнзія, якая з’яўляецца важным фактарам рызыкі інфарктаў і інсультаў⁶ (амаль у паловы апытаных (44,9%) выяўлена павышэнне артэрыянага ціску, і больш за палову (53,4%) рэспандэнтаў з павышаным ціскам адказалі, што не прымаюць рэгулярна супрацьгіпертанічныя прэпараты).

Чаканая працягласць жыцця ў Беларусі ў 2017-м вырасла да 74,3 гадоў (на 0,2 гады, як у 2015–2016 гг.). Нязначна (на

⁵ «Распространённость факторов риска неинфекционных заболеваний в Республике Беларусь (STEPS 2016 (2017)).» *Всемирная организация здравоохранения*. Web. 30 Apr. 2018. <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0020/348014/STEPS-Report-for-site-RU-webpage-29082017.pdf?ua=1>.

⁶ «Преимущество в комплексном подходе.» *МедВестник*. 23 Mar. 2018. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.medvestnik.by/ru/officially/view/preimuschestvo-v-kompleksnom-podxode-17528-2018/>>.

0,2 гады) знізілася розніца ў працягласці жыцця паміж мужчынамі і жанчынамі, якая складае рэкордныя для Еўропы 10–12 год. “На общеевропейской картинке мы выглядим неплохо”, – пракаментавалі гэтыя лічбы міністр аховы здароўя Валерый Малашка⁷. Прадметнай кажучы, лепш, чым Расія (72,5 гады), Малдова і Украіна (71 год), і настолькі ж горш, як у сярэднім па Еўропе (77,2 гады), а непасрэдна перад намі Албанія (больш за 75 год).

Прыярытэты функцыянавання сістэмы аховы здароўя

Па словах міністра В. Малашкі, асноўнымі прыярытэтамі работы ведамства ў 2018 г. застаюцца мерапрыемствы, скіраваныя на паляпшэнне медыка-дэмаграфічнай сітуацыі. Задача складаная, паколькі нараджальнасць істотна павялічыць немагчыма праз малую колькасць маладых жанчын, смяротнасць немаўлят знаходзіцца на нізкім узроўні і практычна не мае рэзерваў для зніжэння, а ўздзеянне на фактары рызыкі неінфекцыйных захворванняў – справа непад’ёмная для адных медработнікаў.

Паляпшаць плануюць праз работу “міжведамасных саветаў па дэмаграфічнай бяспецы, паляпшэнне работы з кадрамі, забеспячэнне дзейснай работы акушэрска-тэрапеўтычна-педыятрычных саветаў, і г.д.”⁸.

Пра канкрэтны змест міжведамаснага ўзаемадзеяння вядома няшмат, а вось паляпшэнне работы з кадрамі выразілася ва ўвядзенні дадатковай справаздачнасці перад вышэйстаячымі органамі ў выглядзе штотыднёвых пісьмовых справаздач па факсе ў міністэрства пра ўсіх

⁷ «Ожидаемая продолжительность жизни в Беларуси в 2017 году достигла 74,3 года.» *БелТА*. 1 Feb. 2018. Web 16 March 2018. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.belta.by/society/view/ozhidaemaja-prodolzhitelnost-zhizni-v-belarusi-v-2017-godu-dostigla-743-goda-287432-2018/>>.

⁸ «Доклад министра на коллегии Минздрава “О работе органов и организаций здравоохранения в 2017 году и основных направлениях работы на 2018 год”.» *МедВестник*. 8 Feb. 2018. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.medvestnik.by/ru/officially/view/valerij-malashko-nasha-glavnaja-tsel-uluchshenie-demograficheskoy-situatsii-v-strane-17344-2018/>>.

скрайне цяжкіх пацыентаў у рэанімацыйных аддзяленнях па ўсёй краіне. Праз два месяцы распараджэнне было адменена.

Найлепшы спосаб зніжэння цяжару неінфекцыйных захворванняў — уздзеянне на іх паводзінныя фактары рызыкі: паленне, ужыванне алкаголю, нізкую фізічную актыўнасць, нездаровае харчаванне ды інш. Асноўны цяжар вырашэння гэтых задач кладзецца на першаснае зв'язно. Агучана, што прафілактычная работа ў першасным зв'язе павінна займаць не менш за 30% часу, але пакуль незразумела, дзе яго ўзяць пры той колькасці папяровай работы, якою мусяць займацца медработнікі.

Дэкларуецца, што цэнтральнай фігурай у першасным зв'язе дапамогі павінны стаць лекар агульнай практыкі. У мінулым годзе колькасць такіх спецыялістаў ужо дасягнула 40,2% ад усіх участковых тэрапеўтаў, у 2018-м іх павінна быць 60%, а ў 2020-м працэс фармавання гэтага інстытута мусяць быць скончаны. Падрыхтоўку і перападрыхтоўку прапануюць усе медычныя ВНУ, унесены змены ў ведамасны штатны расклад, а цяперашнія выпускнікі тэрапеўтычнага профілю — у асноўным лекары агульнай практыкі. Але з размоў са свежаразмеркаванымі “шырокапрофільнымі” дактарамі, а таксама перавучанымі тэрапеўтамі становіцца зразумела, што гэтая навацыя ў беларускіх умовах сутыкаецца з сур’ёзнай праблемай легітымнасці, калі самі дактары ўспрымаюць сябе не “паважанымі ўніверсальнымі салдатамі пярэдняга краю медыцыны”, а ўчастковымі тэрапеўтамі з пашыранымі абавязкамі за тыя ж грошы.

Новая форма працы з насельніцтвам і яе стары змест

У 2017-м для прасоўвання здаровага ладу жыцця ў грамадстве Міністэрствам аховы здароўя разам з ведамаснай газетай “Медыцынскі веснік” было створана 2 інтэрнэт-партала — “Здаровыя людзі” (24health.by) і Teenage.by, на якіх утрымліваецца і аднаўляецца інфармацыя пра спосабы захавання здароўя, публікуюцца навіны па тэме, ёсць

каталог лячэбна-прафілактычных устаноў. Як заяўляюць стваральнікі, рэсурсы ўтрымліваюць толькі медычна карэктны кантэнт, імкнуча размаўляць з наведвальнікамі на зразумелай мове і прыцягваць да супрацоўніцтва найлепшых спецыялістаў. Такім чынам, Беларусь далучылася да прагрэсіўнай тэндэнцыі стварэння так званых *trustworthy health resources* – сайтаў, якія робяцца медычнымі асацыяцыямі ці ўрадавымі агенцыямі аховы здароўя з прыцягненнем экспертаў у розных галінах медыцыны.

Стратэгія аптымізацыі аховы здароўя.

Кадровая праблема

Як і ў пазамінулым годзе, інфарматызацыя аховы здароўя была заяўлена як істотная мера, якая дазволіць павысіць якасць медычнага абслугоўвання насельніцтва⁹. Першым этапам гэтага працэсу з’яўляецца ўкараненне сістэмы “Электронны рэцэпт”, які ў 2018 г. павінны быць запушчаны ў працоўным рэжыме па ўсёй Беларусі. На момант напісання агляду было выдадзена каля 6,5 млн электронных рэцэптаў, што, вядома, няшмат, улічваючы больш за 90 млн наведванняў паліклінік і амбулаторый штогод, але дынаміка росту вельмі станоўчая (у 2 разы за 2017 г.).

Наступным крокам стане аб’яднанне ўсіх медычных устаноў у адзіную сетку і стварэнне агульнай базы дадзеных медычнай інфармацыі аб грамадзянах Беларусі, якая будзе даступна з любой лячэбнай установы краіны. На гэтыя мэты пазычана USD125 млн у Сусветнага Банка, і да 2019 года сістэма ў агульных рысах будзе запушчана ў Мінску. Плануецца, што ў 2020 г. 100% медычнай дакументацыі будзе ў электронным выглядзе. Такім чынам, Беларусь толькі зараз уступае ў той працэс, які Літва завяршыла ў 2015 г., а Эстонія, лідар e-Health нашага рэгіёна, – у 2010-м.

Іншы працуючы кампанент e-Health Беларусі – кансультацыі з дапамогай тэлеmedыцынскіх тэхналогій –

⁹ «Информатизация здравоохранения повысит качество медобслуживания – Малашко.» *БелТА*. 16 Mar. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.belta.by/society/view/informatizatsija-sfery-zdravooxranenija-povysit-kachestvo-medobsluzhivaniya-malashko-237835-2017/>>.

таксама пакуль не заўважны: за мінулы год было праведзена толькі 802 кансультацыі і толькі 30% падключаных устаноў ладзяць іх на рэгулярнай аснове, а некаторыя з рэспубліканскіх цэнтраў не маюць унутраных камп’ютарных сетак і паўсюднага доступу ў Інтэрнэт.

У мінулым годзе яшчэ больш запаволіўся працэс скарачэння бальнічных ложкаў з пераходам на больш эфектыўныя амбулаторныя стацыянарназамышчальныя тэхналогіі. Па выніках года міністр Малашка заявіў, што “реформа – это не сокращение коек и кадров, а мудрое управление ресурсами”. Гэта сведчыць пра нізкую гатоўнасць кіраўніцтва галіны займацца сістэмнымі структурнымі пераўтварэннямі. Магчыма, гэтаму спрыяе павелічэнне фінансавання галіны ў 2017 г. на 18%.

Па дадзеных агульнарэспубліканскага банка вакансій, у снежні 2017 г. медсёстры і лекары з’яўляюцца найбольш запатрабаванымі ў наймальнікаў Беларусі (2446 і 2296 вакансій адпаведна)¹⁰. Недахоп 2500 лекараў – гэта 6% ад агульнай колькасці тых, хто практыкуе.

У галіне высокі каэфіцыент сумышчальнасці – 1,3, а сярэдні заробак хранічна не дацягвае на 30% да заробку ў прамысловасці і на 20% да сярэдняга заробку па краіне.

Між тым эксперты СААЗ неаднаразова адзначалі, што Беларусь мае праблему не з колькасцю медробнікаў, а з іх нерацыянальным размеркаваннем і дэфіцытам у першасным звяне, асабліва ў сельскай мясцовасці. Дагэтуль усе меры ліквідацыі гэтага дысбалансу (прымусовае размеркаванне, мэтавае накіраванне ды інш.) поспеху не мелі.

Рэзанансныя грамадскія дыскусіі ў сферы аховы здароўя

Найбольш значнай грамадскай дыскусіяй у сферы аховы здароўя ў мінулым годзе было абмеркаванне, прысве-

¹⁰ «Рынок труда Беларуси испытывает дефицит медиков и водителей.» *БелТА*. 20 Dec. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.belta.by/society/view/gynok-truda-belarusi-ispytyvaet-defitsit-medikov-i-voditelej-281471-2017/>>.

чанае медычнай дапамозе ў радзільных дамах краіны і жаданні жанчын нараджаць дома. Падставай для абмеркавання паслужыў выпадак з Віцебска, калі мясцовае ўпраўленне Следчага камітэта ўзбудзіла крымінальную справу супраць Вольгі Сцяпанавай за прычыненне смерці па неасцярожнасці свайму дзіцяці, якое памерла пасля хатніх родаў. Жанчыну асудзілі на 6 месяцаў калоніі пасялення, але яна падала апеляцыю, у якой сярод іншага прасіла пакараць медработнікаў за няправільнае аказанне дапамогі свайму дзіцяці. Пры паўторным разглядзе справы высветліліся шматлікія нестыкоўкі ў паказаннях медработнікаў як хуткай дапамогі, так і стацыянара, куды паступіла дзіця, суд прыняў бок Сцяпанавай, хоць і адмовіўся прыцягнуць да адказнасці медыкаў. Вярхоўны Суд краіны пацвердзіў апраўдальны прысуд¹¹.

У працэсе грамадскай дыскусіі былі агучаны шматлікія выпадкі неналежнага (па меркаванні каментатараў) стаўлення да жанчын у радзільнях Беларусі, непрадастаўлення ім інфармацыі і парушэння іх правоў. У адказ ад чыноўнікаў міністэрства аховы здароўя прагучала лічба 230 родаў дома ў 2016 годзе і заявы, што “нараджаць дома — не мець адказнасці перад нованароджаным”¹². Паказальна, што на хвалі грамадскага рэзанансу да тэмы апытанне жанчын пра іх досвед нараджэння дзяцей у Беларусі правялі не дзяржструктуры, а грамадская ініцыятыва “Радзіны”¹³. Удзельнічала 1100 рэспандэнтак, 6,3% з якіх нараджалі дома з-за псіхалагічнага камфорту і магчымасці нараджаць без медычнага ўмяшальніцтва. Апытанне пака-

¹¹ «Верховный суд оставил в силе оправдательный приговор по делу о домашних родах в Витебске.» *Naviny.by*. 5 Apr. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<https://naviny.by/new/20180405/1522915560-verhovnyy-sud-ostavil-v-sile-opravdatelnyy-prigovor-po-delu-o-domashnih>>.

¹² «Роды дома — это эгоизм, а роддом — не тюрьма. Главный акушер-гинеколог страны о домашних родах.» *TUT.by*. 1 Oct. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<https://news.tut.by/society/562677.html?crnd=19158>>.

¹³ «Жщины выбирают домашние роды из-за психологического комфорта.» *Naviny.by*. 29 Sep. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <<https://naviny.by/article/20170929/1506678195-zhenshchiny-vybirayut-domashnie-rody-iz-za-psihologicheskogo-komforta>>.

зала высокі ўзровень задаволенасці жанчын узаемадзеяннем з жаночымі кансультацыямі, але і прадэманстравала праблему даступнасці некаторых паслуг у іх (60% апытаных звярталіся па платныя паслугі, бо не маглі атрымаць іх бясплатна (30%), і ў платных цэнтрах лепшая якасць (16%)). Таксама высветліліся праблемы ў камунікацыі з медработнікамі на этапе радзільняў (37% заявілі, што іх не папярэдзвалі пра медычныя ўмяшальніцтвы, якія праводзілі медыкі).

Пазітыўным вынікам згаданага грамадскага абмеркавання і (магчыма) узаемадзеяння дзяржструктур і грамадскіх ініцыятыў, такіх як “Радзіны”, можна назваць рашэнне пра дазвол допуску сваякоў у палаты радзільных стацыянараў да маладых мам¹⁴, прынятае на пачатку 2018 года.

Заклучэнне

Мінулы год у беларускай медыцыне варта прызнаць годам важных слоў і добрых намераў. Развіццё інстытута лекара агульнай практыкі, інфарматызацыя, кантроль і паляпшэнне якасці, персаніфікаваная тэрапія — усе гэтыя меры паляпшэння сітуацыі ў ахове здароўя прапаноўвалі айчынным спецыялістам і міжнародным экспертам (гл. выданне Сусветнай Арганізацыі Аховы Здароўя “Belarus. Health System Review”¹⁵) яшчэ ў 2008 г.

Захады прагрэсіўныя, а метады рэалізацыі ранейшыя — вертыкальныя камандна-адміністрацыйныя, без імкнення забяспечыць хоць якую легітымацыю новаўвядзенняў сярод працаўнікоў сістэмы і папрацаваць над падтрымкай іх насельніцтвам. Наадварот, ёсць тэндэнцыя яшчэ большага звужэння і фармалізацыі каналаў камунікацыі “знізу ўверх” у сістэме, а таксама менш уважанага рэагавання на

¹⁴ «Родственники смогут посещать молодых мам в палатах роддомов.» *БелТА*. 24 Feb. 2018. Web. 30 Apr. 2018. <<http://www.belta.by/society/view/rodstvenniki-smogut-poseschat-molodyh-mam-v-palatah-roddomov-291392-2018/>>.

¹⁵ Richardson, E. et al. “Belarus: Health system review.” *Health Systems in Transition*, 2008, 10(6). 1–118. Print.

негатыўныя запыты з боку насельніцтва. Улічваючы тое, што не мяняецца сама заганная структура сістэмы і мала што робіцца для матывацыі яе супрацоўнікаў, то значных вынікаў з гэтых мерапрыемстваў чакаць не выпадае. У бліжэйшыя два гады пры захаванні хаця б адноснай макраэканамічнай стабільнасці кіраўніцтва галіны будзе ўпэўнена будаваць лічбавую ахову здароўя ў ІТ-краіне. Пакуль не прыдумаюць нешта новае.

ТИХИЙ ПАРАД: БЕЛКУЛЬТ ЭПОХИ ОБНУЛЕНИЯ

Максим Жбанков

Резюме

Беларусская культура в 2017 году осталась мало существенным (0,54% от суммы годового бюджета¹) элементом управления жизнью общества, закрепив свою позицию в качестве фабрики условной национальной самоидентификации. Бюрократический контроль за производством и распространением культурного продукта – в комплекте с заторможенной реабилитацией избранных исторических фигур и неудобных актуальных авторов – создает странный эффект концептуального тюнинга официальной культуры. Оставляя неизменной ее смысловую пустоту, конструкторы «оттепельного» культурного порядка формируют иллюзию роста за счет обновления разрешенного декора.

Меняется не иерархия ценностей, а интенсивность присутствия властного дискурса в поле массовой культуры. Взамен энергии свободы белкульт тиражирует новую банальность – песни и пляски клуба удобных и сговорчивых. Синхронный отказ власти и альтернативы от режима волевого мировоззренческого противостояния отключает страсть перемен. Протестный креатив трансформируется в переговорный процесс с переходом в договорную игру.

Тенденции:

- кризис идейной конфронтации делает одинаково шумовыми как практики провластной культур-работы, так и акции несистемных интеллигентов;
- мягкий лигалайз прежней культуры борьбы закономерно ведет к новой стадии «легкой беларусизации»: выстраиванию связей ее агентов с локальным бизнесом;
- идет поиск национальной идентичности в ее рекламно-коммерческом измерении.

Вчера как завтра: песни в пустоту

В сравнении с 2016 годом, прочитанным нами как время задумчивого декора и неспешного марша национал-ди-

¹ «Закон “О республиканском бюджете на 2017 год”». *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 26 Oct. 2016. Web 2 Apr. <www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_181016_431z.pdf>.

зайна, культурный расклад 2017-го смотрится скучным, как заношенная вышивайка. Легкая *беларускаць*, раскрученная в публичном поле за последние два года, стала банальным элементом локального культурного пространства. Это бесспорный факт. Но уже не событие.

Больше никого не цепляет *мова* в публичных местах. Хипстеры носят худи с «Пагоняй» и поют в переходах «Народны альбом». Завод «Аліварыя» выпустил пиво к юбилею БНР. «Макдональдс» учит клиентов играть «Купалінку» на дуде. В центре Минска рекламные боксы зовут в Symbal.by, кварталом дальше центр KORPUS приглашает на очередную акцию другой культуры. БРСМ опять примерил вышиванки. Вайцюшкевич съездил по провинциальным клубам. Прежние битвы идей и эстетические нестыковки закончились капитуляцией обеих сторон в пользу третьего игрока — комфортного национал-потреблянца. История активно подменяется постановками, культурная идентичность — выставкой-продажей разрешенной символики.

Имитационная суть культурной политики власти ярче всего проявилась в пристрастии к шествиям ряженных. 24 июня в центре столицы силами Белорусского республиканского союза молодежи (БРСМ) состоялась костюмированная реконструкция партизанского парада образца 1944 года — с деревянными автоматами, картонными самолетами, аккуратными «ранеными», функционерами в гимнастерках, детским хором и козлом по кличке Малыш. 2 июля под эгидой БРСМ и при содействии местных властей прошла общереспубликанская акция «День вышиванки», призванная «расширить духовное сознание беларусов»². Ключевой элемент — молодежный марш (он же — арт-парад) «Пад сцягам з вышыванкай». И это уже не про память и патриотизм. Это про готовность сыграть что угодно по указке сверху.

В списке культурных событий преобладало отсутствие событий — смысловой дрифт, эксплуатация давно

² «Молодежный арт-парад откроет «День вышиванки» в Минске.» *Молодежь Беларуси*. June 2017. Web 2 Apr. <<http://brsm.by/news/den-vy-shivanki-v-minske/>>.

отыгранных сюжетов и затертого словаря. Так сработал режиссер Алексей Турович, сняв за собственные деньги антисталинскую драму — часовую экранизацию повести Василя Быкова «Желтый песочек»³. Приватная инициатива Туровича прозвучала как дерзкий вызов глухому молчанию «Беларусьфильма» — но не смогла перебить его стилистической инерции, сыграв на отработанной теме вторичными приемами. Типичный «перестроечный» продукт, опоздавший и по смыслу, и по форме.

Странной парой «Песочку» оказался другой фильм «с идеей» — единственный в 2017 году продукт державной киностудии. «Следы на воде» Александра Анисимова — боевое кино про послевоенную борьбу с антисоветскими партизанами. В эпоху комы идеологических мифов такую тему могут спасти лишь жесткий психологизм, бешеный экшн или яркий авторский почерк. В «Следах...» нет ни первого, ни второго, ни третьего. Есть (как у Туровича) «правильная» тема. И инерционное освоение бюджетных средств.

Провальным оказался интеллектуальный клуб Светланы Алексиевич, оставшийся в 2017-м гибридом светского салона и старомодного цикла публичных лекций⁴. Серия гостевых визитов друзей и знакомых нобелистки (темы вразброс, комментарии вскользь) не смогла стать лабораторией публичного высказывания, тем более — школой критического мышления. Ставка делалась на авторитетную экспертизу современности. Но под нее в итоге не случилось ни четкой общей концепции, ни внятной публики, ни адекватной режиссуры события. Проект был фактически остановлен в ноябре и с тех пор не подает признаков жизни.

³ «Карціна паводле Быкава распавяла пра сталінскія рэпрэсіі.» *Звязда*. 7 Oct. 2017. Web 2 Apr. <<http://zviazda.by/be/news/20171006/1507296546-karcina-pavodle-bykava-raspavyala-pra-stalinskiya-represii>>.

⁴ Жбанков, Максим. «Как движется «Лёд». Владимир Сорокин в заложниках белорусского интеллектуализма.» *Белорусский журнал*. 31 May. 2017. Web 2 Apr. <<http://journalby.com/news/kak-dvizhetsya-lyod-vladimir-sorokin-v-zalozhnikah-belarusskogo-intellektualizma-950>>.

Шифровкой с края бездны прозвучал проект независимого продюсера Сергея Будкина «(Не)растраляная паэзія» — трибют нашим репрессированным литераторам 1930-х. Сложная затея связала вместе сборный альбом белорусских артистов, видеоклип, цикл лекций, концерт и тематичную полиграфию. Проект обещал много — но, по сути, предложил лишь символическую презентацию культурного архива. Условную реанимацию непрочитанного, слабо совместимую с наличной культурной и образовательной политикой. А значит, обреченную остаться разовым маргинальным ивентом.

Шагом поперек живого контекста стал и культур-джихад Сергея Пукста, выпустившего под вывеской True Litwin Beat альбом «Ненужная правда о белорусах-2». Злая читка под жесткий бит с гитарными врезками, яркая рифмовка, хулиганские девчачьи подпевки — и отчаянные наезды на позавчерашних персонажей московского поп-бомонда и тату-революционеров из Brutto. Автор страстно сводит старые счеты — и теряет слушателя, который никого из обидчиков уже не помнит. А может, никогда не знал.

Жизнь в инерционном материале предполагает работу со вторичными смыслами и архивными стратегиями. И здесь есть риск самому раствориться в сырье. Рассыпаться на сноски и примечания. Стать агентом информационных шумов мусорной культуры.

Редактура ландшафта: детали правки и контроля

Тихая трансформация «другой» культуры в сферу услуг делает державные органы и вольных артистов взаимно зависимыми. Последним нужна рабочая лицензия. Первым — постоянная подпитка своего права ее выдавать.

После двухлетней паузы вдруг активизировалась работа над проектом воскрешения национального кинопроизводства. Запущенный в октябре для общественного обсуждения (как обычно, в кратчайшие сроки) документ⁵ подтвер-

⁵ См. «Обсуждаем проекты нормативных актов в сфере культуры.» *Министерство культуры РБ*. Web 2 Apr. <<http://www.kultura.by/ru/obs/>>.

дил давно известное: в этой схеме реальности лишь один финансовый ресурс — державный. Лишь один заказчик — государство. И лишь один интерес — властный. Главными инструментами запуска кинопроцесса оказались контроль и отчетность, главным плюсом — выделение средств из куцега культурного бюджета, главным стимулом — право закончить работу и получить «государственную регистрацию» (естественно, платную). Без нее публичная демонстрация любого отечественного фильма на территории Беларуси окажется невозможной. Проект никак не заточен на рост индустрии. Зато создает отличное поле для безнаказанных административных импровизаций, вплоть до закрытия фильма и его цензурной блокировки.

Метки 2017 года — связи культурного и политического. Брутальный разгон спецслужбами попытки мирной демонстрации на День Воли. Битва за Курапаты — где активисты ложились под бульдозеры в защиту памяти жертв сталинизма. Фэйк-проект «Дело «Белого легиона»» — опыт медийно-спецслужбистского запугивания электората, оказавшийся блестящей пустышкой. Хайп вокруг возможного прекращения польского финансирования «Белсата».

В числе безусловных достижений державного культур-менеджмента — героическая победа над минскими уличными граффити. Серия сатирических изображений высших чиновников (включая министра внутренних дел и председателя Гостелерадиокомпании) появилась на стенах после брутального разгона Дня Воли 25 марта 2017 года. После чего предположительный виновник — координатор независимого арт-проекта Signal художник Олег Ларичев — был избит неизвестными, задержан милицией на 5 суток за «мелкое хулиганство» и в итоге объявил о закрытии проекта⁶.

Чебурашки и лузеры: новые грани белкультя

Очередным шагом «мягкой беларусизации» стало активное включение национальных кодов (и их носителей) в

⁶ «Праект Signal закрыты: «Беларусі ня трэба стрыт-арт».» *Радыё Свабода*. 10 Oct. 2017. Web 2 Apr. <<https://www.svaboda.org/a/signal-usio/28784052.html>>.

локальный коммерческий оборот. Знаковый смысловой акцент-2017 – гибридные миксы. Бодрый замес попсовой приятности, коммерческой рекламы, легкого партизанинга и боевой хореографии спецслужб.

На очередном «Евровидении» впервые наши представители запели на белорусском – чем вызывали бурный восторг фанатов плюс синхронный позитив «Советской Белоруссии» и радио «Свабода». Нежные ребята из NaviBand стали идеальным символом *беларускасці-лайт* – вышиваночного патриотизма, тихого согласия с наличным порядком и щенячьего счастья жить.

NaviBand – идеальный артефакт эпохи смыслового обнуления. Он мил, нейтрален и лишен крайностей. Настолько, что легко допускает свое присвоение самыми разными в идейном и эстетическом плане сферами. Наши новые героини одинаково легко пляшут и поют для Sosa-Cola, «Белсата», «Евровидения» и КГБ.

Боевой репертуар снят с повестки дня. Изобретенный не так давно «ляписами» партизан-рок остался продуктом на вывоз в Украину и Польшу: на родине лучше (и легче) продается бесппроблемно-ностальгичный «Ляпис-98». Исправленный и смягченный образ татуированного бунтаря стал визиткой отечественного монополиста «Белавиа»: в рекламном ролике госкомпании аккуратный Михалок, лирично поглядывая в иллюминатор на облака, озвучивает «Слуцкіх ткачы» Максима Богдановича⁷.

В поле расчерченных ролей и стабильного статуса неформат обречен по определению. Если среда не растет вместе с ним. А среде в нашей стабильности расти некуда.

В 2017 году остановил концертную работу кабаре-бэнд «Серебряная свадьба». Раскололся многообещающий Teleport. И ушли со сцены на неясный срок, записав сильный альбом «Колер, якога няма», нечаянные дети британского прог-рока и белорусской поэзии – эстетское трио «TonqiXod».

⁷ “«Белавія» паказала ў рэкламе Міхалка, які чытае Багдановіча.” *Радыё Свабода*. 6 July. 2017. Web 2 Apr. <<https://www.svaboda.org/a/belavia-michalok/28599241.html>>.

Мэтр белорусского буддизма Игорь Бабков издал вторую часть своего полифоничного романа «Хвілінка». Роман – не-роман. Ни линейного сюжета, ни прямых отсылок к первой части, вышедшей два года назад. Ни даже однозначного списка персонажей. Текст пишет себя сам – как стихи. Как система снов, коллекция состояний души, антология ментальных событий. «Хвілінка» строится на принципиальном неприятии настоящего времени – да и времени как такового. Это голос поколения, которое не сумело сбыться. И которому, в общем-то, некому об этом сказать.

Национальный конкурс фестиваля «Лістапад» выиграла лента очередной дебютантки Юлии Шатун «Завтра» – тихая мелодрама с нулевым бюджетом. Зеркало эпохи свернутых знамен. Жизнь пары пожилых провинциалов (в ролях – родители режиссерки) показана с симпатией и безнадегой. Пустое небо. Болтливый телевизор. Никакие сограждане. И холодная страна, где ни истории, ни географии. От привычки к этому быту тянет застрелиться. Но кроме него вокруг ничего нет.

Ту же тему спонтанной хореографии в отчужденной среде раскручивает глобальный бродяга Рома Свечников. Его белорусский трип в компании журналиста Бориса Николаичика стал основой для самодельной ленты «Вокруг Беларуси на велосипедах с моторами» (приз фестиваля «Лістапад-2017» за лучший отечественный документальный фильм) – наивного монтажа видовых зарисовок, полевого дневника и беглых суждений о локальном контексте. Страна выглядит маршрутом транзитного наблюдателя, экзотической трассой для проезжих ребят – и поводом для глянцевого слайд-шоу с прицелом на фестивальный прокат.

В ситуации глобального смыслового обнуления на первый план выходят простые чувства и смутные настроения. Свежий способ быть «тутэйшым»: ноль смысловой привязки, плеск текучих эмоций.

И здесь главный персонаж года – свежий режиссер событий. Юный видеоблогер Влад Бумага, легко собравший на свою презентацию в торговом центре несколько тысяч

возбужденных фанатов и эффектно ее прервавший «во избежание жертв». Смерть больших мифов — имперского или бойцовского — дает место взрыву профанной низовой мифологии с ее простыми заманушками: молодость, драйв, мечтательность, игровой экстрим и честные глаза мамочкиного сына.

Вот и выбор на сегодня: депресняк или хайп. Лузеры или чебурашки.

Заключение

Динамика культурной ситуации-2017 в целом соответствует обозначенным нами в предыдущих обзорах тенденциям.

Государство по-прежнему работает с культурой в контрольно-разрешительном режиме, действуя в рамках узкого диапазона «лояльных» акций и воспроизводства квазисоветских шаблонов массового сознания. Общее снижение идейной конфликтности в комплексе с расширенной штамповкой декоративной национал-идентичности убивают сам предмет прежних споров. Выйдя из партизанского «беларускага гета», несистемные культур-активисты попали в очередь на инерционный лигалайз — прописку в рамках легального культурного порядка. Последнее автоматически предполагает согласие с его правомерностью и готовность компромиссно «решать вопросы» — что активизирует механизмы самоцензуры и гасит резкие движения.

Все четче заметен разрыв между новой локальной культурой досуга и прежней традицией бойцовского национал-креатива. Меняется само понимание национальной культуры и сценарии ее построения. Заявленный в последнюю пару лет курс на декоративный национализм способствует оформлению беларусской идеи в виде пакета малых предпринимательских инициатив. Последние безопасны для власти как прожекты недореволюционного сознания, неспособного обеспечить критическую массу агентов социальных перемен. Ласковый образ «диктатуры в вышиванке» работает как парадоксальный рекламный ход без шансов стать импульсом роста.

Провозглашенное экспертами в качестве главного итога года сближение двух белорусских культур — «дотационной» и «нелегальной»⁸ — можно прочесть иначе: как расширение зоны стагнационного мейнстрима. Смену объектов в витрине сельпо, за которой — позавчерашний товар и бессменный менеджмент. В этом раскладе обе стороны прежнего идейного противостояния продолжают переживать отток ресурсов и кадров в пользу «третьего течения» — посредственной потребительской культурности постполитического типа. Зоны коммерческой вербовки, размытых мировоззренческих ориентаций и декоративного национализма.

⁸ “Віктар Марціновіч: Дзве Беларусі робяцца адной.” *Будзьма беларусамі!* 3 Jan. 2018. Web 2 Apr. <<http://budzma.by/news/viktar-marcinovich-dzvye-byelarusi-robyacca-adnoy.html>>.

СПОРТ: ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Борис Тасман

Резюме

Из неудач белорусских олимпийцев на Играх в Рио-де-Жанейро сделаны определенные выводы: 1) государство, которое доселе осуществляло руководство и финансирование спортивной отрасли, усилило контроль общественных организаций – федераций видов спорта; 2) внутренний допинг-контроль стал более интенсивным. В большинстве видов спорта продолжились деграционные процессы: на чемпионатах мира в олимпийских дисциплинах завоевано медалей меньше, чем когда-либо в суверенной истории Беларуси. Разочаровывают результаты национальных команд по футболу, хоккею и легкой атлетике, самых массовых и популярных видах. В то же время продолжились успешные выступления в традиционно сильных сегментах, в которых сохранились национальные спортивные школы, – женских теннисе и борьбе, гребле на байдарках и каноэ, прыжках на батуте.

Тенденции:

- кадровые ротации в спортивных федерациях;
- сужение диапазона медальных видов спорта;
- провалы в наиболее популярных видах – футболе, хоккее, легкой атлетике;
- низкий уровень компетентности руководителей отрасли.

Ротации

Недовольный итогами Олимпийских игр в Рио Александр Лукашенко объявил в апрельском обращении к народу и парламенту: «В ближайшее время реформируем полностью федерации»¹.

Сначала он произвел рокировку в Национальном олимпийском комитете (НОК), который бессменно возглавляет с 1997 года. На посту первого вице-президента НОКа Максима Рыженкова сменил 45-летний Андрей

¹ «Лукашенко: В ближайшее время реформируем все спортивные федерации.» БелаПАН. 21 Apr. 2017. Web. 14 Mar. 2018. <<http://belapan.com/archive/2017/04/21/899978/>>.

Асташевич², до того 13 лет работавший гендиректором олимпийского спорткомплекса «Раубичи». Асташевичу поручили обновить федерации авторитетными людьми от спорта. Этим фактически признано: 20-летняя практика назначений в руководящие спортивные кресла сановных дилетантов потерпела крах.

При федерациях учредили наблюдательные советы. Например, такой орган при федерации биатлона возглавил ее бывший шеф, председатель КГБ Валерий Вакульчик. По сути, над новыми главами федераций поставили «контролеров». Возможно, смена чиновников на бывших спортсменов призвана сократить расходы отрасли: прежде функционеры от власти, используя административный ресурс, привлекали внебюджетные средства.

Однако логику некоторых перестановок трудно понять. К примеру, федерацию плавания вместо бывшего вице-премьера Анатолия Тозика возглавила Элла Селицкая, бывшая пловчиха, мастер спорта, но одновременно — замминистра по налогам и сборам. Значит, в ходу снова практика совмещения?

Трудно объяснить и ротацию в теннисе. Глава концерна «Амкодор» Александр Шакутин за несколько лет руководства федерацией создал Национальную академию тенниса, развернул масштабное строительство теннисных центров, щедро финансировал подготовку национальных команд. В итоге женская сборная сенсационно вышла в финал командного чемпионата мира — Кубка федерации. Однако Шакутина на теннисном троне сменил Сергей Тетерин.

Еще одна громкая ротация: вместо Игоря Рачковского хоккейное сообщество возглавил экс-губернатор Гродненщины и Минщины Семен Шапиро. Генерал-пограничник не обеспечил решение спортивных задач: национальная команда не отобралась на Олимпийские игры в Пхенчхан и без успеха играла на чемпионате мира.

² В течение двух десятилетий является партнером Лукашенко по хоккейной команде президента и ее капитаном.

Отчетно-выборные конференции проходили безальтернативно и гладко. Лишь у фехтовальщиков случилась нештатная ситуация. При выборах председателя федерации, кроме согласованного наверху Алексея Овсянкина, делегаты предложили Андрея Губанова, который и набрал большинство голосов. Победителя поздравили, делегаты вернулись в регионы. На местах с теми, кто голосовал «неправильно», провели разъяснительную работу, а председатель ревизионной комиссии Виктор Рудаков объявил конференцию недействительной. Уже через три дня собрали новый форум, участников которого было почти вдвое меньше – 17 вместо 30. Несмотря на отсутствие А. Губанова, провели новые, безальтернативные выборы. И председателем все же стал А. Овсянкин.

Повторная конференция прошла с серьезными нарушениями, но ревизор этого не заметил. Через полгода Минюст потребовал провести третью конференцию, чтобы соблюсти прописанные в законе формальности. Тем не менее госчиновник Александр Барауля, осуществлявший контроль за выборами «правильного» кандидата, стал заместителем министра спорта и туризма. На зимних Играх в Пхенчхане он исполнял обязанности шефа олимпийской миссии белорусской команды.

Руководители федераций футбола (Сергей Румас), гандбола (Владимир Коноплев), баскетбола (Максим Рыженков), легкой атлетики (Вадим Девятковский), бокса (Дмитрий Тихомолов) позиции сохранили.

Обмеление

За год на чемпионатах мира в олимпийских номинациях белорусские спортсмены завоевали всего восемь медалей. Таких скромных достижений в суверенной истории еще не было. Поскольку в разных видах спорта чемпионаты мира проводятся с различной периодичностью, для корректности сравнения возьмем статистику нечетных лет. Она демонстрирует почти четырехкратное сокращение медального потока: с 28 призов в 2003 году до восьми в 2017 году.

Белорусы на Чемпионатах мира 2003–2017

	З	С	Б	Всего
2003	5	9	14	28
2005	4	4	9	17
2007	6	6	3	15
2009	4	4	4	12
2011	4	7	7	18
2013	2	2	5	9
2015	5	1	7	13
2017	3	2	3	8

В каких видах отступили? Возьмем для ориентира благополучный 2011 год, в котором наши атлеты 18 раз поднимались на мировой подиум. Тогда призеры представляли 12 видов спорта. Сейчас из наградного реестра исчезли академическая гребля, бокс, велотрек, легкая и тяжелая атлетика, фехтование, фристайл. Лауреаты-2017 представляют лишь пять спортивных направлений.

Да, есть бронза пловчихи Александры Герасимени, но завоевана она на неолимпийской дистанции 50 м на спине. Есть финал теннисного Кубка федерации, но на Играх командное первенство не разыгрывается. Проще всего объяснить выпадение тяжелоатлетов: федерация наказана годичным отлучением от международной жизни за множественные дисквалификации на Олимпийских играх – 2008, 2012 и ЧМ-2013, 2015. Как следствие, белорусские штангисты пропустили чемпионат мира.

В самом медалеемком олимпийском виде (47 комплектов наград) – легкой атлетике – процветают управленческая безответственность и допинговая инерция, тренерский цех сильно постарел и испытывает кадровый голод. Как следствие, на чемпионате мира в Лондоне выступала самая куца в истории белорусская команда – 16 атлетов. Примерно столько же кандидатов на участие не выполнили нормативы или оказались травмированы. Из выступавших лучшими оказались барьеристка Алина Талай и копьеметательница Татьяна Холодович – 6-е места.

Тема допинга актуальна и для велотрековиков. Отступили гимнастки-художницы, приучившие за два десятилетия к элитному блеску. Утрачены позиции в ака-

демической гребле, где много лет создавали благостную картину Екатерина Карстен и Юлия Бичик. Нанесен удар по единоборствам — боксу, дзюдо, таэквондо. Владимир Самсонов и Виктория Павлович перешагнули 40-летний порог и уже не в силах закрыть провал в подготовке резерва настольного тенниса. Футбольная сборная заняла последнее место в групповом отборочном турнире чемпионата мира, пропустив вперед не только именитые дружины Франции, Швеции и Голландии, но и коллег из Болгарии и Люксембурга.

Многие виды спорта годами не отмечены на медальной карте. Нет прорывов у конькобежцев, шорт-трекистов, фигуристов, спортивных гимнастов, пловчих-синхронисток, всадников, мушкетеров, бадминтонистов, яхтсменов... На содержание около полусотни национальных команд Минспорта предположительно тратит миллионы в валютном исчислении.

Еще одна видимая причина усыхания медального ручья — ужесточение допинг-контроля на всех уровнях. Ныне уволенный министр спорта и туризма Александр Шамко в телеинтервью сообщил: «Если в 2012-2013 годах было зафиксировано более 30 случаев, когда спортсмены попадались на употреблении допинга, то сегодня это единичные случаи. Три случая в этом году связаны не со злоупотреблениями, а с определенными нарушениями регламента»³.

Победа в Лозанне

Пожалуй, самую важную, имиджевую победу белорусский спорт одержал не на спортивных аренах. Спортивный арбитражный суд (CAS) в Лозанне полностью оправдал мужскую команду байдарочников и каноистов, отстраненную на год от соревнований международной федерацией этого вида спорта (ICF) по бездоказательному обвинению

³ «В белорусском спорте фиксируются единичные случаи употребления допинга — Шамко.» *БелТА*. 16 Dec. 2017. Web. 14 Mar. 2018. <<http://www.belta.by/sport/view/v-belorussskom-sporte-fiksirujutsja-edinichnye-sluchai-upotreblenija-dopinga-shamko-280863-2017/>>.

в употреблении запрещенных препаратов. Увы, Олимпиаду спортсменам не вернуть, но доброе имя важнее олимпийских титулов. К сожалению, медвежью услугу гребцам, никогда не имевшим прегрешений, оказали легкоатлеты, штангисты, велогонщики, спортсмены-спасатели, чьи массовые дисквалификации создали недобрую славу белорусскому спорту.

По итогам перепроверки законсервированных олимпийских проб белорусам пришлось вернуть 9 олимпийских медалей летних Олимпиад 2004—2012 годов. По этой причине Белорусская федерация тяжелой атлетики дисквалифицирована на год, а Международная федерация легкой атлетики вынесла предупреждение соответствующей Белорусской федерации.

В шаге от вершины

Наиболее резонансного успеха добилась женская теннисная команда, которая впервые вышла в финал командного чемпионата мира — Кубка федерации. Драматическое противостояние со сборной США разворачивалось на столичной «Чижовка-Арене» на глазах 8 тыс. зрителей и специально прибывшего в Минск президента ИТФ Дэвида Хаггерти. Александра Саснович и Арина Соболенко соперничали с победительницей Открытого чемпионата США Слоан Стивенс и десятой ракеткой мира Коко Вандевеге. Невзирая на то, что белорусские девушки заметно уступали гостям в рейтинге, после одиночных встреч счет был равный — 2:2. И лишь в битве дуэтов опытные американки вырвали победу — 6:3, 7:6 (7:3), а с ней — и Кубок.

Восхождение белорусок не случайно. Еще в 2011 году белорусская команда одержала 5 побед подряд: соперницы из Австрии, Хорватии, Греции, Польши и Эстонии были побиты с общим счетом 16:0. Одиночные победы обеспечили Виктория Азаренко и Ольга Говорцова, парные — Татьяна Пучек и Дарья Кустова. Но в следующем сезоне на матч с американками, открывавший путь в Мировую группу-1, полетели лишь Кустова и Анастасия Якимова, у которых не было шансов против Серены и Венус Уильямс — 0:5.

Новый штурм начался в 2015-м, когда БФТ возглавил Александр Шакутин. Он сразу поставил задачу бороться за Кубок федерации. Опытные Азаренко и Говорцова вместе с юными Александрой Саснович и Верой Лапко выиграли европейский отбор, победив соперниц из Грузии и Болгарии – по 3:0, Португалии – 2:1 и Великобритании – 2:0. В Токио белоруски оставили не удел японок – 3:2. В 2016 году в Канаде Саснович и Говорцова одолели хозяйек корта – 3:2. На матч с Россией в команду вернулась Азаренко и выиграла оба одиночных поединка, победный балл добавила Саснович – 3:2. Семь побед подряд, добытых на чужих кортах, открыли двери в восьмерку сильнейших дружин мира.

В 2017 году играли только дома, причем без родившей сына Азаренко. В четвертьфинале с Голландией (4:1) и полуфинале со Швейцарией (3:2) блистала Александра Саснович, одолевшая высоко рейтинговых соперниц Кики Бертенс и Тимеа Бачински. Выход беззвездной белорусской команды в финал был признан сенсационным.

Тут и произошла смена руководителя БТФ: Шакутин уступил место Сергею Тетерину. Бывший теннисист подружился с А. Лукашенко в середине 1990-х и научил президента играть в теннис. Когда тот переключился на хоккей, Тетерин тоже встал на коньки. Вероятно, многолетние контакты с первым лицом не прошли даром. Тетерин технично отодвинул Шакутина от теннисного штурвала. Но удача отвернулась от нового лидера: и женская, и мужская команды в решающих встречах потерпели фиаско.

Площадка для спорта

Руководство страны стремится заполучить право проведения спортивных соревнований высокого ранга. Вероятно, это необходимо для имиджевого продвижения Беларуси, укрепления ее суверенитета и развития туризма. Так, в 2016 году Минск выбрали столицей II Европейских спортивных игр 2019 года. А в ноябре 2017 года президент Европейской атлетической ассоциации (ЕАА) Свейн Арне Хансен объявил в Минске о том, что 10–11 сентября 2019 года на сто-

личном стадионе «Динамо» состоится легкоатлетический матч сборных Европы и США. Сам стадион «Динамо» с 2012 года реконструируется. Его открытие должно состояться в 2018 году.

Другой масштабный форум, Чемпионат мира – 2021 по хоккею, Беларусь заполучила на паях с Латвией. Соседский тандем на один голос опередил в двухтуровом голосовании Финляндию. Напомним, в 2014 году Минск проводил подобный турнир самостоятельно.

Заметно, все топ-турниры проходят и планируются исключительно в столице. Минск не слишком богат на современные спортивные сооружения, видимо, поэтому в программе II Европейских игр всего 15 видов спорта. Из областных центров ими неплохо оснащены Брест и Гродно. Но их транспортная и гостиничная инфраструктура не удовлетворяет требованиям международных спортивных федераций.

Заключение

Белорусский спорт вступил в переходный период. Допинговая эра еще не закончилась, но допинг-контроль стал более серьезным, в результате ужесточен домашний допинг-контроль. Минская антидопинговая лаборатория не имеет международной аккредитации, но ее оснащенность позволяет с высокой степенью надежности проверять национальные команды перед выездом на чемпионаты мира и Европы. Проводится и внесоревновательный контроль, в том числе по заявкам международных спортивных федераций.

Число дисквалификаций резко сократилось, однако бездопинговые технологии подготовки чемпионов мало освоены, а тренеры, работающие на основе запрещенных препаратов, по-прежнему безнаказанны и занимают лидерские позиции в некоторых ключевых видах спорта. Этому способствует и то, что в Беларуси до сих пор не принят закон об уголовной ответственности спортивного персонала за склонение к приему допинга. Поэтому «игра в прятки» продолжается. Анаболические стероиды уступают

место гормону роста, который выводится из организма в короткие сроки.

С одной стороны, невозможность игнорировать допинг-контроль, вероятно, стала одной из главных причин падения результатов белорусских спортсменов. С другой, тренерский цех в большинстве составляют специалисты, рожденные и начинавшие работать еще в СССР. Ветераны не знают современных технологий подготовки и в силу возраста неохотно воспринимают новации. А работать без результатов экономически и психологически невыгодно. Чтобы решить эту проблему, необходимо время и полная перестройка подготовки тренерских кадров.

На носу Европейские игры – 2019 в Минске, на которых хозяева постараются не ударить лицом в грязь. Резонно предположить, что в стратегических планах руководства страны ЕИ-2019 стоят гораздо выше токийской Олимпиады-2020. Ставка, возможно, будет сделана на форсированную подготовку молодых атлетов без допингового прошлого. Кроме того, будет усилено финансирование видов спорта, включенных в программу Минских игр. Другое направление – командные игровые виды спорта. Хоккею будет уделено особое внимание.

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ: ЦЕННОСТНЫЙ СДВИГ И ВОЗВРАЩЕНИЕ НА КРУГИ СВОЯ

Андрей Вардомацкий

Резюме

2017 год – период наиболее серьезной после 2010 года социальной встряски. Произошедшие в марте события – массовые протесты и их подавление – явились отражением столь значительного сдвига в массовом сознании, масштаб которого позволяет назвать его сдвигом ценностным. Причины носили естественный внутренний характер. Это был выплеск тяжелого экономического самоощущения нации и оскорбленного чувства справедливости. Однако радикальных изменений не произошло, и к концу года все основные индикаторы вернулись в коридоры типовых показателей.

Тенденции:

- экономическое самоощущение нации (с негативным экстремумом в феврале) и геополитические ориентации прошли незначительные циклы с небольшой амплитудой;
- протестные настроения в феврале показали наибольшие значения, после чего вернулись в пределы прежних показателей;
- отношение к присоединению Крыма Россией как обобщенный индикатор ощущения военной угрозы держался на одном уровне, допустив, однако, флуктуацию в период военных учений в сентябре.

Экономическое самоощущение нации. Предпротестный зимний пик и последующая стабилизация

Пик негативного экономического самоощущения нации приходился на период перед мартом 2017 года¹. Далее

¹ В этом обобщающем материале мы опираемся на результаты общенациональных опросов, проводившихся Белорусской аналитической мастерской в течение года. Специальное внимание будет уделено результатам регулярно осуществляемого предновогоднего исследования. В 2017 году это был общенациональный репрезентативный опрос, где – объем выборки составил 1063 респондента;

пошел процесс некоторой стабилизации. Отрицательный пик, нижний экстремум, зафиксированный перед массовыми протестами конца февраля-марта, пройден, возврата аналогично низкого ощущения не повторялось. Начиная с сентября изменения находились в зоне временных флуктуаций, не образуя генерального тренда. Количество тех, кто сказал, что экономическое положение семьи ухудшилось, возросло с сентября по декабрь лишь на 2,3%.

Диаграмма 1. Как, по вашему мнению, изменилось экономическое положение вашей семьи за последний год?



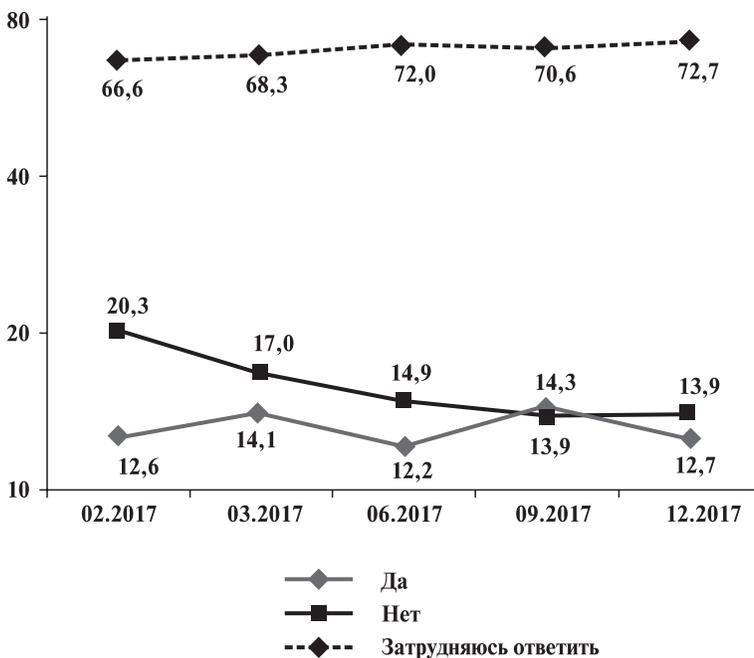
Геополитические ориентации: мини-цикл без существенных изменений

-
- период проведения – 14-27 декабря 2017 года;
 - возраст опрашиваемых – 18+;
 - метод опроса – face-to-face по месту жительства;
 - покрытие территории – все 6 областей и город Минск. Все типы населенных пунктов, включая городскую и сельскую местность.

Геополитические ориентации в течение 2017 года прошли некий небольшой, неярко выраженный круг — падение пророссийских настроений в течение первой половины года, включая сентябрь, и затем некоторый подъем. Одновременно наблюдался определенный рост проевропейских настроений (от 14,1% до 20%).

Сентябрьское и предсентябрьское падение можно объяснить учениями «Запад-2017» и возникшей вокруг них медиакмпанией. Медиасопровождение учений вызвало определенную настороженность массового сознания по отношению к России. Это проявилось в: 1) некотором понижении интеграционных пророссийских настроений, и 2) обвальном понижении — на 10% — уровня поддержки присоединения Крыма к России.

Диаграмма 2. На ваш взгляд, в каком союзе государств было бы лучше жить народу Беларуси: в Европейском союзе или в союзе с Россией?



Годовая динамика отношения белорусов к присоединению Крыма заключалась в следующем: на фоне достаточно стабильных коридоров положительных и отрицательных значений произошел резкий сентябрьский скачок (диаграмма 6). Он демонстрирует чрезвычайно интересный феномен массового сознания – как с теоретической, так и с практической точек зрения. Это феномен самостоятельной рефлексии общественного мнения, когда оно изменяется без прямого указания, а лишь за счет медийного разогрева темы.

Диаграмма 3. Как вы расцениваете присоединение Крыма к России?



В течение года положительные оценки действиям России («это правомерные и оправданные действия») давало в среднем чуть более 60% белорусов. Негативные («это незаконно») – 12–14%. Оба этих коридора были относительно постоянны до сентября, когда произошел 10-процентный обвал. Объяснить его можно воздействием медиакампании, связанной с военными учениями «Запад-2017». По окончании учений все вернулось в пределы прежних значений.

Столь значительная поддержка аннексии Крыма белорусами — это кумулятивный эффект, в котором соединяется воздействие российских СМИ и наличие у белорусов неких глубинных ценностных структур, с представлениями о том, что Крым — это исконно русская земля, обгаренная кровью многих поколений русских воинов, а Севастополь — город русской морской славы.

В целом все изменения геополитических ориентаций (за исключением сентябрьского скачка отношения к аннексии Крыма) имеют незначительный масштаб и флуктуационный характер. Подобного рода и масштаба флуктуации наблюдались уже много раз. Они не носят характера выраженного тренда.

Геополитический романтизм сохраняется

В новогоднем опросе (диаграмма 7) объем группы, которая обеспокоена возможностью аналогичных «крымским» действиям со стороны России по отношению к Беларуси, равен 12,7%, а количество тех, кто считает, что такие действия невозможны, несравнимо больше — 72,4%. То есть почти три четверти белорусов считают, что аннексия Россией части или всей территории Беларуси невозможна. Динамика процесса на протяжении года приведена в диаграмме 4.

Главное событие года²

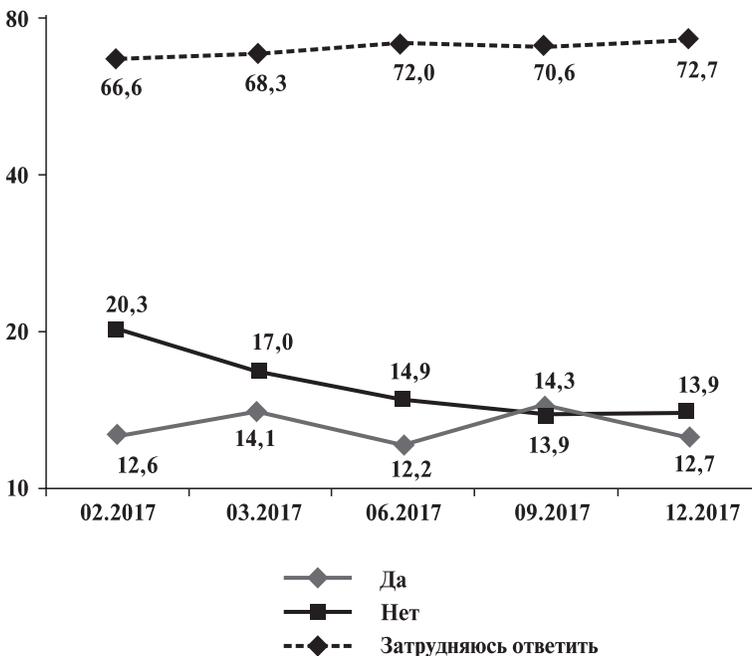
Главным событием 2017 года белорусы назвали протестные акции, вызванные Декретом №3, который затронул достаточно большое количество людей, причем из «корневого» электората Лукашенко. В этой ситуации сказался также эффект воздействия белорусских негосударственных СМИ и социальных сетей. Второе по значимости событие — отстранение от зимних Олимпийских Игр в Пхенчане российской сборной. Третье по значимости событие — смерть

² Список событий респондентам предъявлялся, выбирать можно было только одно значимое событие.

рядового Коржича. Белорусским негосударственным СМИ удалось сделать это событие столь значимым, несмотря на все замалчивания и игнорирование этого события истеблишментом. Дело «Белого легиона» получило значительно меньший ранг значимости.

Международные события – борьба Каталонии за независимость и Брексит – затронули белорусов совсем мало.

Диаграмма 4. Как вы считаете, возможны ли аналогичные действия России по отношению к Беларуси (т.е. возможна ли аннексия части или всей территории Беларуси)?



Меньше счастья – больше удачи

Это – самый парадоксальный результат новогоднего исследования, который на данный момент сложно поддается объяснению. По сравнению с предыдущими новогодними опросами количество белорусов, которые считают себя не очень счастливыми, выросло на 7,3%, с 35,4% до 42,7%.

Что несложно объяснить общим ухудшением экономической ситуации, введением в действие «антитунеядского» Декретом №3, социальными протестами и т.д. На этом фоне весьма загадочным выглядит общее увеличение количества тех, кто полагает, что прошедший 2017 год был лично для них удачным. Здесь увеличение произошло на 6,5%, с 43,6% до 50,1%.

Диаграмма 5. Какое политическое, спортивное, культурное (и пр.) событие уходящего года вы считаете наиболее значимым?



Заключение

Таким образом, экономическое самоощущение белорусов (с негативным экстремумом в феврале) прошло годовой цикл с незначительными флуктуациями. Сделанные правительством шаги по либерализации экономики общественному мнению оценить еще только предстоит. Произойдет ли переход к зимне-весеннему цикловому ухудшению экономического самоощущения? Это покажут дальнейшие измерения.

Геополитические ориентации также изменялись незначительно, и пока сложно прогнозировать, как они будут меняться в 2018 году.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ И АНАЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ: СУЖЕНИЕ ПОЛЯ

Наталья Рябова

Резюме

Прогнозы на 2017 год, данные в прошлом обзоре¹, в целом оправдались. Финансовое состояние большинства исследовательских центров ухудшилось или осталось прежним, новых центров не появилось. Развивались медиатизированные инициативы и стабильные крупные исследовательские центры, способные вести эффективную работу по привлечению средств. Взаимодействие со стейкхолдерами в целом осталось на прежнем уровне. Прогноз о точечном увеличении влияния на принятие решений, особенно в сфере экономики, также оправдался. Это имело место и в форме общественных консультаций, и в работе консультативных советов, и в неформальных консультациях. Однако надо отметить, что адвокативный «прорыв года» – Декрет №8 о ПВТ – совершили не исследовательские центры, а IT-сообщество с поддержкой юридических компаний.

Тенденции:

- концентрация ресурсов у нескольких сильных игроков, ослабление остальных;
- уменьшение общего количества опубликованных работ;
- некоторое расширение взаимодействия с государством;
- уход социологии в интернет.

Ключевые игроки и исследования в 2017 году

В связи с сокращением деятельности основного донора, ранее серьезно поддерживавшего исследовательский сектор – Раст, – финансовое состояние многих исследовательских центров ухудшилось, что сказалось на количестве исследований и мероприятий в 2017 году. По той же причине, в отличие от нескольких прошлых лет, не выходило никакого белорусского рейтинга исследовательских организаций. Перестали издаваться многие периодические продукты и издания, проходить некоторые мероприятия.

¹ Рябова, Наталья. «Исследовательские и аналитические центры.» *Белорусский ежегодник 2017*. Vilnius: Логвінаў, 2017. 226–236. Print.

Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр (BEROC) — одна из немногих организаций, которая в 2017 году расширила свою деятельность и численность. Это связано и с тем, что у центра есть редкая для сектора поддержка — институциональная. В минувшем году центр традиционно производил много экономической аналитики (основные темы: макроэкономика, доверие и институты, женское предпринимательство, инвестиции, монетарная политика, бюджетное перераспределение, последствия отмены Всеобщей системы преференций, борьба с коррупцией и пр.), ежеквартальные экономические обзоры. Многие из материалов доступны только на английском языке. Центр принимал участие в международных исследованиях, выпуская аналитику о малоизвестных в Беларуси проблемах (например, исследование «Интеграция рынков и закон одной цены в Гане»). Вышло и шуточное первоапрельское исследование о влиянии велосипедов на экономику страны².

В августе BEROC провел Седьмую международную конференцию по экономике и финансам. Также центр ведет активную образовательную деятельность: действуют аспирантская школа, студенческая школа, образовательные программы для государственных органов и открытые лекции.

Белорусский институт стратегических исследований (BISS) завершал проект «Рефорум», создающий массив предложений по улучшению «правил игры» в различных областях. В 2017 году в его рамках вышло исследование о деятельности Парка высоких технологий (ПВТ), продукт «BISS мониторинг реформ» (вышел только первый выпуск) и итоговый сборник материалов, созданных в рамках проекта. Прошло несколько мероприятий, посвященных памяти основателя BISS Виталия Силицкого. С приходом нового академического директора Петра Рудковского институт сместил фокус на проблемы идентичности: вышло

² Борнукова, Катерина. «Велосипеды и их влияние на экономику Беларуси.» *BEROC*. 1 Apr. 2017. Web 12 Mar. 2018. <http://www.beroc.by/publications/policy_papers/pp_0104217/>.

исследовании о мягкой белорусизации, в Варшаве была издана книга «Белорусские вопросы в контексте европейских ответов». В целом же BISS заметно сократил деятельность и медийное присутствие, периодические издания института в 2017 году не выходили.

Экспертное сообщество «Наше мнение» опубликовало в 2017 году около 250 (как и годом ранее) аналитических материалов по самым разным темам — политические процессы, госуправление, международные отношения, экономика, социальная, культурная и другие политики. Под эгидой сайта вышел и традиционный «Белорусский ежегодник»³, посвященный итогам 2016 года.

Исследовательский центр Института приватизации и менеджмента опубликовал в 2017 году рабочие материалы и аналитические записки по различным направлениям в сфере экономики: рецессия, международная торговля, экспорт, международная конвергенция, реформы, условия для работы малого и среднего бизнеса, государственные программы, социальная политика, бедность, анализ деятельности бизнес-союзов в Беларуси и эффективности Национальной платформы бизнеса Беларуси.

Центр Острогорского в 2017 году сконцентрировался на сфере образования: вышли исследования по бизнес-образованию, дистанционному образованию и пути Беларуси к Европейскому пространству высшего образования, а также аналитика в рамках проекта *Ostro!*, обзор ключевых событий в *Belarus Digest* на английском и русском языках, был издан очередной номер *Журнала белорусских исследований*. Центр запустил новый образовательный проект — Академию Острогорского⁴, где можно дистанционно прослушать четыре курса.

CASE Belarus (член исследовательской сети CASE) опубликовал обзор положения детей-инвалидов и молодых инвалидов в Беларуси, обзор положения сирот и семей в положении риска, анализ положения людей возраста 50+

³ «Белорусский ежегодник 2017.» *Наше мнение*. Web 12 Mar. 2018. <<http://nmnby.eu/yearbook/2017/index.html>>.

⁴ *Академия Острогорского*. Web 12 Mar. 2018. <<http://ostrogorski.academy/>>.

в Беларуси, отчет о роли труда в пенитенциарной системе Беларуси, предварительные выводы исследования о размере и ликвидности белорусского фондового рынка (все на английском языке).

Исследовательский центр VIPART продолжал выпускать исследования в области государственного управления: по усовершенствованию системы государственных закупок (а также выпустил пособие по поиску нарушений в этой сфере), по электронному участию граждан, социальной политике, научной политике, выпустил сборник публикаций о принятии решений в интересах граждан, проводил открытые лекции и образовательные программы. Конференция по государственному управлению не проводилась.

Центр европейских исследований продолжал свою образовательную программу Liberal Arts – колледж ECLAB (одним направлением стало меньше), а также проводил образовательные визиты для выпускников и преподавателей.

Belarus Security Blog создал проект новой редакции Закона Беларуси «Об оружии», выпускал ежемесячные обзоры экономической и национальной безопасности Беларуси, Евразийский дайджест безопасности, обзоры «Цена вопроса», аналитику. Журнал «Варта» остановился на первом номере.

Центр аналитических инициатив при дискуссионно-аналитическом сообществе «Либеральный клуб» выпустил исследования о меценатстве и КСО и об инструментах взаимодействия государства и бизнеса, проводил круглые столы и дискуссии. Вопросы международных отношений и безопасности обсуждались в рамках конференций и брифингов, проведенных экспертной инициативой «Минский диалог»⁵, которая, похоже, уже окончательно стала самостоятельным проектом. Инициатива выпускает самостоятельные аналитические записки и доклады, которые скомпонованы в три программы: «Внешняя политика Беларуси», «Восточная Европа в системе международных отношений» и «Интеграция интеграций».

⁵ *Минский диалог*. Web 12 Mar. 2018. <<http://minskdialogue.by/>>.

Центр европейской трансформации (входит в структуру международного консорциума «ЕвроБеларусь») выпустил анализ положения гражданского общества в Беларуси, исследования по локальному планированию для обеспечения прав людей с инвалидностью, стратегическому сотрудничеству правозащитных организаций, социальной базе программ трансформации.

Центр стратегических и внешнеполитических исследований опубликовал один открытый доклад о российской угрозе и выдержку из другого (закрытого) доклада по схожей теме, но в украинском контексте, при этом дав понять, что полный доклад публиковаться не будет. Можно сказать, что ЦСВПИ – единственный аналитический центр, открыто приглашающий потенциальных клиентов обращаться за материалами «о развитии экономической и политической ситуации в странах постсоветского пространства, а также международной ситуации вокруг региона».

Институт политических исследований «Политическая сфера» провел конференцию «Evolution or devaluation: the problem of democratic order in Eastern Europe» и 7-й международный Конгресс исследователей Беларуси, который на этот раз прошел в Варшаве, затем организаторы объявили о намерении перенести его в Минск. Журналы «Палітычная сфера» и «Belarusian political science review» не издавались.

Исследовательский центр «Стратегия» и Центр Мизеса работали над оценкой исполнения Национальной платформы бизнеса прошлых лет и разработкой новой платформы, провели летнюю школу для экспертов и активно писали аналитические материалы.

Общественный Болонский комитет совместно с Ad hoc комиссией Белорусской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства выпустил обзор соответствия проекта Кодекса об образовании Дорожной карте реформы высшего образования Беларуси и финальный мониторинг имплементации этой Дорожной карты.

Государственный исследовательский сектор, как и прежде, обслуживал принятие решений внутри госаппарата и очень мало размещал материалов в открытом доступе.

Отмеченное в прошлом году усиление голоса независимых исследовательских центров с провластной позицией (платформа «Имхоклуб», проект «Цитадель») прекратилось после «дела Регнума»: власти ясно дали понять, что евразийская риторика не должна переходить в отрицание независимости и государственности Беларуси.

Важной тенденцией стало то, что независимая социология, учитывая сложнейшие условия работы «в поле», ушла в сеть. Так, активно работает *Baltic Internet Policy Initiative*, проводя в сотрудничестве или по заказу различных организаций замеры, опросы и прочие количественные исследования интернет-аудитории. Учитывая хороший уровень проникновения интернета в Беларуси, результаты, взвешенные по определенным характеристикам, могут давать информацию, сравнимую по валидности с опросами по национальной выборке.

Ресурсы с акцентом на медиаподачу (такие как *ideaby.org*, *RFRM*), появление которых было отмечено в прошлом году, хоть и не выпускают «тяжелых» исследований, активно развиваются.

Интересно отметить обзор аналитических центров Беларуси за авторством М. Лаумулина, который опубликован на сайте международного научного комплекса «Астана»⁶. В нем приводится классификация государственных аналитических центров (специализированные ведомственные НИИ в структуре Совета министров; структуры академических и учебных заведений; учреждения, созданные в системе Администрации Президента). Отмечается, что если с экономикой, социологией, демографией и т.п. государственные структуры справляются хорошо, то такой же компетенции в международных отношениях нет: «Аналитическое обеспечение внешней политики РБ концентрируется лишь на факультете международных отношений БГУ. В силу этого белорусское руководство поддерживает некоторые негосударственные

⁶ Лаумилин, Мурат. «Аналитические центры Беларуси.» *Международный научный комплекс «Астана»*. Web 12 Mar. 2018. <<http://isca.kz/ru/analytics-ru/2230>>.

центры внешнеполитической направленности». Также указывается, что «бюджетные структуры отличает от негосударственных аналитических центров и ориентация на сотрудничество с российскими организациями, а также изучение интеграционных процессов на постсоветском пространстве».

Негосударственные аналитические центры обзор не классифицирует, но в целом отмечает их лучшую представленность в медиа. Особо указывается, что «в негосударственном секторе около двух третей АЦ ориентированы на западные ценности, либерально-рыночную модель хозяйства, а в качестве своих целей ставят европеизацию Беларуси. Многие тесно связаны со структурами ЕС».

Также в обзоре говорится о существовании «центров-миражей», к которым он относит «Актуальную концепцию» и Центр проблем европейской интеграции.

Влияние на policy making и отношения со стейкхолдерами

Государство

В 2017 году прошел ряд организованных независимыми исследовательскими центрами мероприятий, в которых принимали участие высокопоставленные чиновники. Это традиционный Кастрычницкий экономический форум (КЭФ), мероприятия в рамках Минского диалога.

Однако таких мероприятий стало меньше, а новых не появилось. Не проходила конференция по госуправлению, «Расширяя горизонты» стал Белорусским инвестиционным форумом, организованным Национальным агентством инвестиции и приватизации при поддержке Министерства экономики РБ — уже без участия негосударственных партнеров.

КЭФ, прошедший в ноябре 2017 года, организовывается ежегодно с 2013 года Исследовательским центром ИПМ в сотрудничестве с BEROC и Центром социально-экономических исследований CASE Belarus (финансируется

Европейским союзом). Открывали конференцию Василий Матюшевский, первый заместитель премьер-министра, Андреа Викторин, глава представительства ЕС в Беларуси, д-р Сату Кахконен, региональный директор Всемирного банка по Беларуси, Молдове и Украине, и д-р Атанасиос Арванитис, заместитель директора Европейского департамента МВФ.

Помимо центрального КЭФа, в мае-июне 2017 года в пяти областных центрах Беларуси проходили локальные конференции «Возвращение к росту: поиск решений для регионального развития».

Аналитические центры участвуют и в расширившихся в 2017 году общественных обсуждениях.

По-прежнему пока нельзя говорить о полноценном сотрудничестве, но, во-первых, устоялась традиция проведения мероприятий, где государственный и негосударственный секторы относительно свободно обмениваются мнениями, а во-вторых, теперь в этом процессе есть и региональная составляющая, вовлекающая местные власти.

Организации гражданского общества

Ряд организаций гражданского общества время от времени производят либо заказывают исследовательскую и аналитическую продукцию. Однако в силу того, что в целом третий сектор ведет напряженную борьбу за выживание, этот «рынок» остается очень узким.

СМИ

СМИ продолжают обращаться к независимым центрам за комментариями и аналитикой. Из совместных проектов хочется отметить сотрудничество Пресс-клуба с различными организациями, в частности с проектом «Наше мнение». Многие эксперты пишут для СМИ блоги и авторские колонки. Однако, как и в случае с организациями гражданского общества, для исследовательских центров СМИ – важный партнер, но не клиент, заказывающий и оплачивающий аналитические услуги.

Политические партии и движения

В конце 2017 года политические партии и движения активно занимались участием в кампании по выборам в местные советы (февраль 2018), однако поскольку программы кандидатов для этих выборов не требуют серьезных глубоких предложений на уровне всей страны, то обращение за помощью в составлении программы было ограниченным. По-прежнему такое взаимодействие происходит на бесплатной основе, скорее благодаря приятельским связям, нежели устойчивому взаимодействию. Таким образом, заказчик имеется, но сам испытывает проблемы, поэтому он не может предъявить серьезный спрос на результаты работы исследовательских центров.

Заключение

В 2018 году финансовое положение большинства исследовательских центров будет оставаться напряженным. Шансы получают либо уверенно «нишевые» игроки, либо объединения в консорциумы, либо сильные независимые игроки (которых крайне мало), способные самостоятельно заниматься привлечением финансов от крупных доноров на большие проекты и институциональную поддержку.

При сохранении тенденции либерализации вероятно точечное увеличение влияния аналитических центров на процессы принятия решений и углубление доверия и взаимодействия с теми госструктурами, которые идут на контакт.

ЭКОНОМИКА

МАКРОЭКОНОМИКА: ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЙ РОСТ ПОД ГРУЗОМ НЕРЕШЕННЫХ СТРУКТУРНЫХ ПРОБЛЕМ

Дмитрий Крук

Резюме

В 2017 году в национальной экономике завершился продолжительный период адаптации к новым институциональным условиям и начался восстановительный рост. Основным источником этого роста стало улучшение внешней конъюнктуры. Определенный вклад в рост внесли также ценовая и внешняя стабилизация. По итогам года Беларусь продемонстрировала лучшие в истории результаты по показателям инфляции и сальдо текущего счета платежного баланса. Это позволило смягчить экономическую политику, что поспособствовало росту внутреннего спроса. Вместе с тем восстановительный рост был весьма неустойчивым по причине имеющихся структурных ограничений его потенциала. Наметившийся в предыдущие два года некоторый прогресс в институциональных преобразованиях не получил своего развития.

Тенденции:

- после длительного структурного спада экономика перешла в режим восстановительного роста; инфляция достигла исторического минимума;
- состояние внешней среды улучшалось, способствуя росту выпуска и комфортному состоянию текущего счета платежного баланса;
- власти «поставили на паузу» застарелые структурные проблемы и занялись созданием «новой экономики»;
- большинство факторов восстановительного роста остаются неустойчивыми.

Введение

В 2017 год национальная экономика вступила в состоянии неопределенности. С одной стороны, в конце 2016 г. наметились робкие сигналы завершения спада и начала перехода экономики в режим восстановительного роста, который власти стремились поддержать через стимулирование внутреннего спроса. В начале 2017 г. в официальных заявлениях и действиях вновь появилась

установка на достижение 500-долларовой (1000-рублевой) зарплаты к концу года. Такая цель свидетельствовала о том, что безусловный приоритет экономической политики 2015–2016 гг. — обеспечение ценовой и финансовой стабильности — может отступить на второй план в угоду соображениям обеспечения роста зарплат и выпуска.

С другой стороны, предпосылки для роста экономики в начале года были слабы. Во-первых, было неясно, является ли предшествующее сжатие экономики достаточным для компенсации накопленных структурных диспропорций. Финансовое состояние большинства фирм оставалось слабым, а для ряда наиболее проблемных предприятий (преимущественно государственных) стоял вопрос о жизнеспособности. Для фирм с меньшим масштабом проблем актуальными оставались задачи по урезанию издержек и внутренней оптимизации. Во-вторых, сдерживающим фактором для экономики выступал «слабый аппетит» банков к рискам и ограниченность кредитного предложения из-за большого объема проблемных кредитов (около 13% на начало 2017 г.) и слабости предприятий. В начале 2017 г. реалистичной представлялась угроза того, что большой объем проблемных кредитов может стать фактором неплатежеспособности какого-либо из банков, породив в экономике новую волну финансовой нестабильности. В-третьих, внешняя конъюнктура в начале года оставалась все еще неблагоприятной для национальной экономики.

Застарелые структурные проблемы поставлены «на паузу»

В начале года экономические власти продолжили курс медленного и поступательного ослабления структурных проблем (ряд действий в этом направлении был предпринят годом ранее). Были приняты меры по институциональному преобразованию кредитно-финансовой системы страны. Среди последних — принятие стратегии развития финансового рынка; внедрение в национальное пруденциальное регулирование банковской деятельности ряда элементов соглашений Базель-III; принятие комплекса мер по дедол-

ларизации национальной экономики; принятие решения о постепенном переходе (в течение 2018–2020 гг.) монетарной политики к режиму таргетирования инфляции.

Однако курс на структурные изменения, как и ранее, был ограничен негласным табу на принятие системных мер по отношению к неэффективным крупным госпредприятиям (что является ключевым источником структурных слабостей экономики). Отсюда: принимаемые меры имели половинчатый характер и затрагивали лишь вторичные структурные проблемы.

Среди проблем, имеющих структурный характер, в 2017 г. выделялась проблема плохих долгов/кредитов. Она, как и многие другие, является производной от низкой эффективности в реальном секторе экономики. Власти пытались найти для ее решения компромиссный путь. Этот компромисс должен был, с одной стороны, ликвидировать опасения по поводу финансового состояния банков, а с другой — не вызвать шоков у предприятий.

Для этого власти сосредоточились на недопущении формирования новых проблемных кредитов, продолжив урезать объем предоставления новых директивных кредитов. В 2017 г. лимит директивного кредитования был снижен примерно на треть по сравнению с 2016 г., составив BYN 1,9 млрд, или около 2% от ВВП (BYN 2,8 млрд, или около 3,1% от ВВП годом ранее). Однако снижение объема новых кредитов привело лишь к незначительному снижению доли директивных кредитов в общем объеме предоставленных кредитов (она составляет около 40%).

Проблему уже накопленных плохих долгов эти меры не сняли. Например, в 2017 г. перешел в вялотекущую фазу пилотный проект по решению долговых проблем 323 сельхозпредприятий, который был начат еще в 2016 г. Многие из этих предприятий получили дополнительные послабления, но лишь 10% из них смогли восстановить свою платежеспособность. Несмотря на это, государство не стало спешить с ликвидацией наиболее проблемных предприятий из этого списка.

Не найдя «хороших» путей разрешения ключевых структурных проблем, экономические власти де-факто

отложили их поиск «на завтра». Улучшение текущей конъюнктуры позволило многим предприятиям поправить свое финансовое положение. Проблемная задолженность перестала расти, а некоторые из проблемных должников смогли начать обслуживать текущие обязательства по кредитам. Несмотря на то, что многие проблемные должники до сих имеют мало шансов восстановить свою платежеспособность и рассчитаться по долгам, обслуживание текущих становится своего рода «кредитными кандалами», острота и накал проблем с плохими долгами снизились. На этом фоне власти «взяли передышку». Во второй половине года была создана межведомственная рабочая группа, которая, как декларируется, до конца 2018 г. выработает комплексный подход к решению данной проблемы.

Своеобразным символом постановки структурных изменений «на паузу» стал официальный отказ (в июле) от дальнейших переговоров с МФВ по поводу новой кредитной программы. До этого момента соответствующие переговоры с МФВ длились почти два года и воспринимались как важная фоновая составляющая структурных преобразований в экономике.

Власти взялись за создание «новой экономики»

Не найдя возможности ослабить груз ключевых структурных проблем, экономические власти переориентировали фокус институциональной политики на создание «новой экономики». Тем самым получила новую жизнь старая идея, предполагающая параллельное сосуществование двух экономических реальностей. На «традиционную экономику» в рамках такой концепции возлагаются преимущественно функции поддержания занятости, наполнение бюджета и решение других задач социально-политического характера. «Новая экономика» в рамках этой концепции призвана генерировать экономический рост. Каждая из экономик следует своим путем развития. Предполагается, что постепенное перетекание ресурсов из старой экономики в новую сможет «запустить» устой-

чивый рост в национальной экономике в целом, без угроз социально-политической стабильности.

Ключевыми шагами по созданию «новой экономики» в рамках этой концепции стало принятие пакета правовых актов по развитию частного бизнеса, а также декрета о развитии цифровой экономики. Для стимулирования развития частного сектора экономические власти облегчили условия создания и ведения бизнеса, резко снизив регуляторные и административные барьеры. Кроме того, для некоторых видов деятельности, которыми зачастую занимаются малые фирмы и индивидуальные предприниматели, были введены дополнительные налоговые и административные послабления. Наконец, были расширены возможности для самозанятости физических лиц (без регистрации субъектов малого предпринимательства), например в сфере ремесленной деятельности и агроэко-туризма.

В рамках заявленного тренда на развитие цифровой экономики власти пошли еще дальше. Принятый в конце года декрет¹ создал правовое поле для эмиссии и оборота в Беларуси (через резидентов Парка высоких технологий) криптовалют и токенов, а также проведения ICO. В этой части белорусский декрет претендует на то, чтобы стать пионерным в глобальном масштабе. основополагающей целью декрета власти определили переориентацию белорусского IT-сектора на продуктовую модель деятельности. Предполагается, что это позволит ощутимо увеличить создаваемую добавленную стоимость и повысить уровень технологической оснащенности. Для этого декретом был введен широкий перечень льгот, специальных прав и преференциальных режимов для резидентов ПВТ.

Принятые меры по созданию «новой экономики» можно оценить как позитивные. Устранение административных барьеров для ведения бизнеса станет важным подспорьем для развития частного бизнеса, особенно

¹ «Декрет № 8 от 21 декабря 2017 г. “О развитии цифровой экономики”». *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 21 Dec. 2017. Web. 30 Apr. 2018. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/>.

малого. Механизмы самозанятости могут способствовать стабилизации рынка труда, а в будущем стать «встроенным амортизатором» для этого рынка. Меры по продвижению цифровых технологий также, вероятно, благоприятно скажутся на повышении уровня технологической оснащенности страны. Более того, вполне вероятно, что развитие этого сектора будет генерировать благоприятные внешние эффекты для всей экономики.

Однако реализация этих мер без устранения ключевых структурных диспропорций в национальной экономике окажется малоэффективной. Например, для развития частного бизнеса ключевым барьером является не регуляторная среда, а неравные условия деятельности с госпредприятиями. Поэтому меры по развитию частного бизнеса, не подкрепленные отказом от поддержки госпредприятий, будут давать ограниченный эффект. Схожие соображения связаны и с декретом «О развитии цифровой экономики». Ярко выраженный акцент на секторальных предпочтениях будет негативно влиять на прозрачность и конкурентность бизнес-среды в экономике в целом. «Уплаченная цена» (в виде льгот и предпочтений резидентам ПВТ) может оказаться чрезмерной по сравнению с полученным эффектом. Кроме того, в отношении декрета существуют и опасения текущего характера: чрезмерное внимание к криптовалютам и токенам может сделать белорусский рынок площадкой для сомнительных сделок, а соответствующие потоки капитала могут оказаться чрезмерно волатильными.

Внешняя конъюнктура улучшалась, генерируя импульс роста

В конце 2016 г., после долгого периода ухудшения условий торговли (соотношения экспортных и импортных цен), они стабилизировались, а в 2017 г. даже стали постепенно улучшаться. Важными факторами улучшения внешней конъюнктуры стали: начало слабого роста в России, достижение в апреле 2017 г. договоренности с Россией по нефтегазовым вопросам и, как побочный эффект, получение Беларусью транша кредита ЕФСР в размере около USD 300 млн.

Физический объем экспорта рос на протяжении всего 2017 г., достигнув исторического максимума и превзойдя даже уровень 2012 г. (период, когда реальный эффективный курс достигал исторического минимума). В относительном выражении (по отношению к ВВП) экспорт достиг пятилетнего максимума, составив 67% от ВВП. Вместе с тем рост на протяжении всего года (с исключением сезонных факторов) демонстрировали лишь немногочисленные товарные группы (мясные продукты, рыба, трубы из черных металлов), тогда как другим товарным группам были присущи чередования скачкообразного роста и спада.

Физический объем импорта, следуя за экспортом и внутренним ростом, также стал демонстрировать стремительный рост. Причем в случае импорта эта тенденция носила более устойчивый характер: большому количеству товарных групп был присущ планомерный рост на протяжении всего года.

Рост экспорта стал одним из ключевых факторов, «запустивших» механизм восстановительного роста. Импульсы, порожденные ростом внешнего спроса, стали распространяться по экономике, способствуя росту внутреннего спроса. Но часть этих импульсов была нейтрализована ростом импорта: вклад чистого экспорта в динамику выпуска был положительным лишь в I квартале 2017 г.

На номинальные показатели влияние внешней торговли сохраняло положительное воздействие. Сальдо товаров и услуг в денежном выражении вышло на положительный уровень: USD 66 млн по методологии платежного баланса (76,6 млн годом ранее)². Кроме того, примерно на USD 150 млн снизился дефицит сальдо первичных доходов, а профицит вторичных доходов возрос примерно на USD 450 млн. В результате состояние текущего счета платежного баланса в 2017 г. (дефицит в размере 1,7% от ВВП) продемонстрировало наилучший результат с 2005 г.

² «Внешняя торговля / Годовые данные.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web 30 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/godovye_danne/>.

Достаточно благоприятно выглядела и ситуация по финансовому счету платежного баланса. Во-первых, правительство смогло привлечь на относительно комфортных условиях около USD 2,4 млрд (в том числе USD 800 млн от ЕФСР, USD 700 млн от правительства России, около USD 600 млн в рамках кредита на строительство АЭС и от российских банков, около USD 300 млн от китайских банков)³. Во-вторых, правительство привлекло USD 1,4 млрд через выпуск евробондов. И хотя стоимость этих заимствований по текущим меркам можно назвать высокой (800 млн до 2023 г. под 7,125% годовых и на USD 600 млн до 2027 г. под 7,625% годовых), в среднесрочной перспективе они обусловят некоторое снижение стоимости обслуживания госдолга, поскольку доходность по более ранним евробондам была еще выше. В результате в 2017 г. выплаты по долгам всех экономических агентов прошли безболезненно и страна смогла при этом нарастить свои международные резервы (на сумму около USD 2,0 млрд, или 3,8% от ВВП). Это, в свою очередь, придало импульс стабильности обменному курсу (номинальный эффективный курс за 2017 г. обесценился по сравнению с 2016 г. лишь на 2,3%, причем к доллару США и евро он укрепился), а также придало больше прочности внутренней финансовой стабильности.

Монетарная среда стабилизировалась

К 2017 г. инфляционные ожидания, находившиеся с 2011 г. на уровне, превышающим фактическую инфляцию, снизились. На протяжении года они находились в диапазоне, сопоставимом с уровнем фактической инфляции. Во многом это стало возможным благодаря жесткой монетарной политике, на протяжении двух лет проводимой Национальным банком.

Изменения в монетарной среде предопределили новые тенденции в динамике ключевых ее показателей. Инфляция устойчиво снижалась, достигнув по итогам года

³ «Государственный долг» *Министерство финансов Республики Беларусь*. Web. 26 March 2018. <http://minfin.gov.by/ru/public_debt/>.

исторических минимумов (4,6% на кумулятивной основе и 6,0% в среднем за год). Поскольку Нацбанк по-прежнему ориентировался на фактически достигнутые показатели (а не на прогнозные), быстрое замедление инфляции и снижение инфляционных ожиданий дало ему возможность активизировать снижение процентной ставки. В течение года имело место 8 раундов снижения ставки, к концу года она достигла уровня в 11% годовых (17% в начале года). Это обусловило переход базового уровня реальных процентных ставок в диапазон 3–5% годовых, что близко к их среднесрочному равновесному уровню.

Смягчение монетарной среды проявлялось также в возобновлении роста денежной базы и денежных агрегатов (на протяжении двух предшествующих лет они практически не росли). Насыщение экономики дополнительной ликвидностью, а также снижение процентных ставок напрямую повлияли на показатели деловой активности и поведение населения. Во-первых, заметно ослабла долгосрочная тенденция по снижению нормы сбережения. Во-вторых, домашние хозяйства стали активно заимствовать. Разогрев их спроса на кредиты к концу года привел к настоящему буму в данном сегменте кредитного рынка. Схожие тенденции, но в меньшем масштабе (поскольку многие фирмы «закредитованы» и их инвестиционный оптимизм не столь велик), происходили в сегменте корпоративного кредитования: тут кредитная активность стала разогреваться уже ближе к концу года.

Указанные тенденции на кредитно-депозитном рынке на фоне стабилизации монетарной среды поспособствовали росту потребительского и инвестиционного спроса (последнее означало завершение длительного периода инвестиционной депрессии), тем самым внося лепту в начавшийся восстановительный рост выпуска.

Оживление рынка труда

Старой новой особенностью экономической политики 2017 г. стал разогрев роста заработной платы. Президент впервые поставил политическую задачу обеспечить сред-

ную номинальную заработную плату в размере USD 500 (BYN 1000) еще в конце 2016 г. Однако в этот раз практика реализации данной задачи отличалась от опыта предыдущих лет.

Большую часть года власти не прибегали к мерам по ее искусственному стимулированию. Поэтому в течение первых трех кварталов 2017 г. темпы роста реальной заработной платы были невелики и имели преимущественно естественный восстановительный характер. Темп роста зарплаты был сопоставим с темпом роста производительности труда, а уровень реальных удельных издержек на труд (доля издержек на труд в выручке, что является важным показателем ценовой конкурентоспособности предприятий) практически не изменялся и был близок к своему равновесному уровню.

В IV кв. ситуация изменилась: власти стали активно задействовать как экономические, так и директивные инструменты для роста зарплаты. В результате темп прироста реальной зарплаты в IV кв. составил (с устраненной сезонностью) около 30%. Этот гигантский скачок породил волну потребительского оптимизма и спроса.

С политикой доходов тесно было связано состояние рынка труда. В течение первых трех кварталов года тяжелой спад (с 2011 г.) занятости постепенно стал затухать. К концу года занятость стабилизировалась, а предприятия постепенно стали наращивать число новых рабочих мест. В IV кв. на волне стимулирования доходов эти тенденции усилились. Это дало основания полагать, что долгосрочный тренд на адаптацию к новым условиям ведения бизнеса через сокращения персонала завершился. Вместе с тем — что проблема безработицы не исчезла с повестки дня. По итогам 2017 г. фактический уровень безработицы в стране — 5,6% — лишь несущественно снизился по сравнению с предыдущим годом (5,8% в 2016 г.).

Также важно отметить, что в 2017 г. экономика ощутила преимущественно благоприятные импульсы от политики стимулирования доходов, но эти эффекты имели краткосрочный эффект. Обратной стороной этой политики является негативное воздействие на ценовую стабиль-

ность, динамику обменного курса, состояние бюджета, конкурентоспособность и рентабельность фирм. И эти вызовы уже были перенесены в основном на 2018 г. Новый виток борьбы за достижение зарплаты в 500 долларов породил интригу: окажется ли скачок в зарплате в конце 2017 г. однократным «выбросом» и впоследствии власти откажутся от искусственного стимулирования зарплаты или же они будут поддерживать зарплату на искусственно завышенном уровне в 2018 г., подвергая рискам макростабильность?

Восстановительный рост запущен. Но он слаб и неустойчив

В 2017 г. завершился раунд структурной адаптации национальной экономики к новым условиям. Благодаря внешней конъюнктуре, ряду естественных тенденций, а также некоторым стимулирующим мерам экономика вошла в режим восстановительного роста. По итогам года выпуск вырос на 2,4%. Со стороны спроса основной вклад в данный прирост обеспечили внутренние компоненты – 3,8 процентных пункта. В частности, 2,4 п.п. прироста было обеспечено за счет роста расходов на потребление домашних хозяйств, еще 1,3 п.п. – за счет валового накопления основного капитала. Вклад внешнего спроса в прирост выпуска составил 4,5 п.п., но импорт по итогам года рос быстрее, ограничив рост на 6,2 п.п. Поэтому вклад чистого экспорта в динамику выпуска оказался отрицательным в размере 1,7 п.п.

Со стороны предложения наибольший вклад в прирост был обеспечен промышленностью (1,5 п.п.), а другие крупные отрасли – сельское хозяйство, транспорт, торговля – обеспечили каждая прирост по 0,3–0,4 п.п. Единственной крупной отраслью, которая в 2017 г. оставалась в состоянии спада, являлось строительство (отрицательный вклад в прирост выпуска 0,3 п.п.). Это отражает стремительный и искусственный рост этой отрасли в «тучные годы» и зависимость отрасли от искусственной поддержки спроса.

Экономический рост на протяжении всего года проявлял признаки неустойчивости. Со второго полугодия в экономике сформировалась тенденция ослабления роста выпуска, что свидетельствовало о слабости факторов восстановительного роста и давало основания предполагать, что при прочих равных условиях экономика должна выйти на траекторию равновесного роста (около 2–2,5% в год). В конце года ситуация несколько изменилась и «на арену» вышли новые факторы ускорения. Такими факторами стали рост мировой цены на нефть (около 17% за квартал), интенсификация административного роста заработной платы, а также всплеск потребительского и инвестиционного оптимизма. Однако этот всплеск может трансформироваться в сколь-нибудь продолжительный период повышенного роста лишь в результате перманентного улучшения внешней конъюнктуры.

Прочие из указанных драйверов не в состоянии обеспечить продолжительное ускорение роста без угроз для внешней, ценовой и/или финансовой стабильности. Поэтому в рамках «большой картины» указанный всплеск роста в конце 2017 г. является скорее наглядным подтверждением слабости и неустойчивости среды долгосрочного роста в национальной экономике.

Заключение

В 2017 году в национальной экономике завершился продолжительный период адаптации к новым институциональным условиям, знаменовавшийся спадом, и начался восстановительный рост. Основным источником этого роста стало улучшение внешней конъюнктуры. Но вместе с тем определенный вклад в рост внесли ценовая и внешняя стабилизация. Это позволило смягчить экономическую политику, что поспособствовало росту внутреннего спроса. На этом фоне несколько оживился рынок труда, а также выросла средняя реальная заработная плата.

Восстановительный рост 2017 года вместе с тем был весьма неустойчивым. Это лишний раз подчеркивает имеющиеся структурные ограничения, которые скосы-

вают возможности роста национальной экономики. Наметившийся в предыдущие два года некоторый прогресс в институциональных преобразованиях в 2017 году не получил своего развития.

После того как в отношении ряда застарелых структурных проблем не было найдено приемлемого экономически и политически решения, на фоне некоторого улучшения макро конъюнктуры решение этих проблем было отложено. Параллельно с этим власти стали активно создавать «новую экономику», реализуя сложившуюся в ее недрах концепцию двухсекторного развития национальной экономики. На сегодняшний день представляется весьма сомнительным, что развитие в соответствии с этой концепцией сможет обеспечить значимое повышение потенциала роста в национальной экономике. Поэтому слабый и неустойчивый рост, вероятно, будет оставаться основным сценарием развития в среднесрочной перспективе.

ВАЛЮТНЫЙ РЫНОК И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: ВПЕРЕДИ ЗОНА ТУРБУЛЕНТНОСТИ?

Александр Муха

Резюме

Масштабная продажа иностранной валюты населением, привлечение новых внешних заимствований государством и урегулирование нефтегазового спора с Россией позволили обеспечить стабильность валютного рынка и государственных финансов Беларуси в 2017 году. Население сохранило статус чистого продавца иностранной валюты, несмотря на рост денежных доходов. Дальнейшее увеличение денежных доходов населения будет способствовать уменьшению чистого предложения валюты со стороны физических лиц, что вкуче с возможным увеличением чистого спроса на валюту со стороны предприятий (в том числе в связи с отменой целевой покупки валюты) может привести к усилению давления на обменный курс белорусского рубля и золотовалютные резервы. В секторе государственных финансов отмечается усиление фискальных рисков на фоне увеличения объемов реструктуризации обязательств проблемных предприятий.

Тенденции:

- внешний долг государства растет на фоне увеличения объемов реструктуризации обязательств проблемных предприятий;
- основные факторы стабилизации финансового и валютного рынков – продажа валюты населением и рост экспортной выручки – не являются устойчивыми;
- главный фактор финансовой стабильности – доступ к международным рынкам – не является беспредельным.

Население сохраняет статус продавца валюты, несмотря на рост доходов

В 2017 г. удалось сохранить стабильность внутреннего валютного рынка благодаря масштабной продаже валюты населением, привлечению новых внешних заимствований государства и урегулированию нефтегазового спора с Россией.

Так, в 2017 г. физические лица продали на чистой основе USD 1,759 млрд¹ (с учетом безналичных операций) против USD 1,894 млрд в 2016 г. Для сравнения: нерезиденты в 2017 г. продали на чистой основе USD 313,9 млн (в 2016 г. USD 452,5 млн), в то время как субъекты хозяйствования, напротив, купили USD 880 млн (в 2016 г. USD 206,1 млн).

За последние годы неорганизованные валютные сбережения физических лиц существенно сократились. Так, в 2015–2017 гг. население продало на чистой основе USD 5,632 млрд наличной валюты, которая ранее хранилась, образно говоря, «под матрасом».

Снижение чистого предложения иностранной валюты со стороны физических лиц в 2017 г. обусловлено ростом денежных доходов населения в реальном выражении и в долларовом эквиваленте. По данным Белстата, реальные денежные доходы населения (скорректированные на индекс потребительских цен на товары и услуги) в 2017 г. возросли в сравнении с 2016 г. на 2,5% до BYN 63,834 млрд².

По нашим расчетам, денежные доходы населения в долларовом эквиваленте в 2017 г. увеличились на USD 3,663 млрд (или на 12,5%) до USD 33,018 млрд.

Средняя начисленная зарплата белорусских работников (без микроорганизаций и малых организаций без ведомственной подчиненности) в 2017 г. возросла по сравнению с 2016 г. на 16,4% – с USD 362,1 до USD 421,7.

Валютные сбережения (валютные вклады, депозиты в драгоценных металлах и валютные облигации банков) населения в банках увеличились на USD 82,2 млн (или на 1%) до USD 8,357 млрд на 1 января 2018 г.

Рублевые вклады физических лиц в 2017 г. возросли на BYN 1,011 млрд (на 22,4%) до BYN 5,531 млрд на 1 января 2018 г.

По нашим оценкам, более 75% прироста денежных доходов в 2017 г. население направило на покупку товаров,

¹ Здесь и далее: «Статистика.» Национальный банк Республики Беларусь. Web. 26 Mar. 2018. <<http://www.nbrb.by/>>.

² Здесь и далее: «Официальная статистика.» Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Web. 26 March 2018. <<http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/>>.

услуг и недвижимости, что также внесло положительный вклад в динамику показателей внутреннего валютного рынка Беларуси.

Таким образом, несмотря на ощутимый прирост денежных доходов населения в 2017 г. (на USD 3,663 млрд), физические лица в прошедшем году обеспечили масштабное чистое предложение иностранной валюты в размере USD 1,759 млрд.

В случае если рост денежных доходов населения в 2018 г. продолжится, можно ожидать дальнейшего уменьшения чистого предложения иностранной валюты со стороны физлиц. Причем не исключено, что чистое предложение валюты со стороны населения не сможет в полной мере перекрыть чистый спрос на валюту со стороны предприятий, что чревато ухудшением ситуации на внутреннем валютном рынке.

В данном случае необходимо учесть, что Национальный банк Беларуси принял решение об отмене ограничения по целевой покупке иностранной валюты юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с 10 апреля 2018 г. В результате на фоне отмены целевой покупки валюты может произойти определенное увеличение чистого спроса на валюту со стороны белорусских предприятий с вытекающими негативными последствиями в виде ускорения темпов девальвации белорусского рубля по отношению к основным иностранным валютам и увеличения оттока капитала из Беларуси в зарубежные государства.

Факторы роста валютной выручки

По данным Национального банка Беларуси, валютные поступления по экспорту товаров и услуг, доходам и трансфертам нефинансовых предприятий и домашних хозяйств в 2017 г. увеличились по сравнению с 2016 г. на USD 6,552 млрд (на 22,1%) до *USD 36,175 млрд*.

Увеличение валютной выручки обусловлено ростом экспорта белорусских нефтепродуктов, сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, грузовых

автомобилей, битумных смесей, калийных удобрений, сжиженного газа, сырой нефти и др., чему способствовало урегулирование нефтегазового спора между Беларусью и Россией в апреле 2017 г. вкпе с улучшением внешнеэкономической конъюнктуры.

Общий результат – рост валютных поступлений в госбюджет. Так, по данным Министерства финансов Беларуси, дополнительные поступления вывозных таможенных пошлин от экспорта калийных удобрений в 2017 г. составили BYN 711 млн³, от экспорта нефти и нефтепродуктов – BYN 440 млн, дополнительные поступления ввозных таможенных пошлин – BYN 200 млн и дополнительные поступления иных безвозмездных поступлений – BYN 919 млн.

Существенное увеличение иных безвозмездных поступлений связано с тем, что Россия в прошедшем году перечисляла в бюджет Беларуси экспортные пошлины на сырую нефть в рамках достигнутых договоренностей в нефтегазовой сфере.

По данным платежного баланса, с учетом распределения ввозных таможенных пошлин между государствами – членами Евразийского экономического союза Россия в 2017 г. перечислила правительству Беларуси текущие трансферты на общую сумму USD 1,188 млрд против USD 597,3 млн в 2016 г.

По данным Нацбанка, в структуре валютной выручки нефинансовых предприятий и домашних хозяйств (валютных поступлений, связанных с движением товаров, услуг, доходов и трансфертов) удельный вес российского рубля снизился с 40,1% в 2016 г. до 38,4% в 2017 г. При этом Россия в 2017 г. оплатила 85,8% белорусского экспорта российскими рублями.

В структуре платежей по импорту товаров и услуг, доходам и трансфертам нефинансовых предприятий и домашних хозяйств удельный вес российского рубля возрос с 46,7%

³ Здесь и далее: «Государственный долг.» *Министерство финансов Республики Беларусь*. Web. 26 March 2018. <http://minfin.gov.by/ru/public_debt/>.

в 2016 г. до 47,7% в 2017 г. При этом Беларусь в 2017 г. оплатила 80,3% российского импорта российскими рублями.

Таким образом, в валютной структуре платежей нефинансовых предприятий и домашних хозяйств Беларуси в адрес российских резидентов доля национальных валют (81,1%) несколько ниже, чем в валютной структуре аналогичных платежей России в адрес белорусских юридических и физических лиц (86,6%).

В 2018 г. можно ожидать замедления темпов роста валютных поступлений и экспорта белорусских товаров и услуг (в том числе в связи с усложнением доступа на российский рынок для белорусской сельскохозяйственной продукции и продуктов питания).

Внешний долг государства растет

Правительство Беларуси в 2017 г. привлекло внешние государственные займы на общую сумму *USD 4,041 млрд*, в то время как погашение внешнего государственного долга составило *USD 1,029 млрд*.

На 1 января 2018 г. средняя процентная ставка по внешним государственным заимствованиям составляет 4,7% годовых. Средний остаточный срок погашения основного долга внешних государственных заимствований составляет 5,3 года.

На 1 января 2018 г. 40,7% внешнего государственного долга Беларуси привлечено для реализации инвестиционных проектов, в то время как на другие цели приходится 59,3% накопленной внешней задолженности государства.

Основной объем кредитных ресурсов для реализации инвестиционных проектов предоставили правительству Беларуси Россия, Китай и Всемирный банк.

Так, строительство Белорусской атомной электростанции осуществляется за счет кредитной линии правительства России (*USD 10 млрд*) и российского Внешэкономбанка (*USD 500 млн*). На 1 января 2018 г. Беларусь израсходовала на строительство станции *USD 2,7 млрд* из кредитной линии российского правительства и *USD 292 млн* из кредита Внешэкономбанка.

Таблица 1. Динамика показателей государственного долга Беларуси в 2013–2018 гг. (по состоянию на начало года), млн USD.

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1) Кредиты международных финансовых организаций	5134,8	4485,4	2964,5	2584,1	3115,4	3724,9
в том числе						
Евразийский фонд стабилизации и развития	1680	2560,0	2295,2	1942,1	2389,0	2835,9
Всемирный банк	424,3	556,7	589,8	641,8	724,6	821,8
Европейский банк реконструкции и развития	—	—	0,2	0,2	1,8	67,2
Международный валютный фонд	3030,5	1368,7	79,3	—	—	—
2) Двусторонние кредиты	5073,0	6155,4	7815,7	9062,2	9729,7	10801,9
в том числе						
Россия	3090,7	3816,2	5176,8	6187,9	6608,5	7602,4
Китай	1619,2	2079,4	2490,1	2844,3	3094,9	3176,8
Соединенные Штаты	40,9	37,3	33,6	30,3	26,3	22,7
3) Еврооблигации	1800,0	1800,0	1800,0	800,0	800,0	2200,0
Справочно:						
Внешний государственный долг	12007,8	12440,8	12580,2	12446,3	13645,1	16726,8
В процентах к ВВП	18,9	17,1	16,6	22,7	28,5	30,7
Внутренний государственный долг	3016,2	3753,6	4082,7	5247,6	5225,5	4651,3
В процентах к ВВП	4,8	5,3	5,7	9,8	10,9	8,6
Государственный долг	15024,0	16194,4	16662,9	17693,9	18870,6	21378,1
В процентах к ВВП	23,7	22,4	22,3	32,5	39,4	39,3

Источник: Министерство финансов Беларуси, Белстат.

В свою очередь, китайские банки по состоянию на 1 января 2018 г. открыли правительству Беларуси кредитную линию на общую сумму USD 4,6 млрд.

В качестве негативного момента необходимо отметить неэффективность отдельных инвестиционных проектов, реализованных за счет иностранных кредитных ресурсов,

что может поставить под угрозу устойчивость государственных финансов и валютного рынка в среднесрочной перспективе.

Так, чистый убыток двух модернизированных с привлечением китайских кредитов цементных предприятий ОАО «Красносельскстройматериалы» и ОАО «Белорусский цементный завод» в 2017 г. составил около USD 80,7 млн. Правительство вынуждено изыскивать дополнительные валютные средства с тем, чтобы обслуживать и погашать кредиты Экспортно-импортного банка Китая, несмотря на неплатежи в адрес государства со стороны цементных заводов.

В случае дальнейшего увеличения объемов реструктуризации обязательств проблемных предприятий у правительства может существенно увеличиться потребность в привлечении новых внешних заимствований в целях погашения и обслуживания ранее накопленного внешнего государственного долга.

Однако возможности правительства в части привлечения новых иностранных ресурсов не являются безграничными. К слову, правительство Беларуси на 2018 г. установило лимит внешнего государственного долга в размере USD 19,6 млрд и внутреннего государственного долга в размере BYN 10 млрд (или около USD 5,1 млрд в эквиваленте). В стратегии управления государственным долгом Беларуси установлен лимит государственного долга (без учета государственных гарантий) в размере 45% к ВВП при фактическом показателе 39,3% на 1 января 2018 г.

В случае ухудшения доступа к международным финансовым рынкам правительство Беларуси в условиях напряженного графика платежей по государственному долгу будет вынуждено более активно тратить золотовалютные резервы вкупе с использованием непопулярных мер в виде сокращения отдельных государственных расходов.

По данным Минфина, график платежей по государственному долгу Беларуси, исходя из процентных ставок и обменных курсов, сложившихся по состоянию на 1 января 2018 г., выглядит следующим образом (основной долг и проценты): 2018 г. — USD 3,552 млрд, 2019 г. —

USD 3,602 млрд, 2020 г. — USD 3,776 млрд, 2021 г. — USD 3,540 млрд, 2022 г. — USD 3,604 млрд, 2023 г. — USD 4 млрд, 2024 г. — USD 2,587 млрд и 2025 г. — USD 2,361 млрд

В том числе график платежей по внешнему государственному долгу Беларуси сложился следующим образом (основной долг и проценты): 2018 г. — USD 2,886 млрд, 2019 г. — USD 2,382 млрд, 2020 г. — USD 2,443 млрд, 2021 г. — USD 3,134 млрд, 2022 г. — USD 2,984 млрд, 2023 г. — USD 3,578 млрд, 2024 г. — USD 2,371 млрд и 2025 г. — USD 2,215 млрд.

Необходимо отметить, что помимо привлечения внешних и внутренних государственных заимствований правительство Беларуси активно гарантирует внешние и внутренние обязательства предприятий, что также может представлять дополнительную угрозу устойчивости государственных финансов. Так, по состоянию на 1 января 2018 г. объем выданных правительством гарантий по внешним и внутренним обязательствам предприятий составил *USD 3,932 млрд* в эквиваленте, или около 7,2% к ВВП.

К сожалению, правительство Беларуси в 2012–2017 гг. было вынуждено исполнить гарантии и, таким образом, заплатить иностранным и внутренним кредиторам вместо самих предприятий около *USD 1,517 млрд*.

Остается добавить, что в целях уменьшения фискальных рисков правительство Беларуси снизило лимит государственных гарантий по внешним долговым обязательствам предприятий с USD 3,4 млрд в 2017 г. до USD 3 млрд в 2018 г. При этом лимит государственных гарантий по внутренним обязательствам предприятий уменьшен с BYN 3,8 млрд в 2017 г. до BYN 3,1 млрд в 2018 г.

Заключение

В 2018 г. ожидается уменьшение чистого предложения иностранной валюты со стороны населения, что вкупе с увеличением чистого спроса на валюту со стороны предприятий может привести к снижению обменного курса белорусского рубля по отношению к основным иностранным валютам.

В разрезе отдельных видов сельскохозяйственной продукции и продуктов питания в 2018 г. может произойти уменьшение объемов экспорта в Россию, что негативно скажется на динамике валютных поступлений в Беларусь.

Наконец, усиление фискальных рисков актуализирует вопросы, связанные с реструктуризацией, приватизацией (в том числе с участием иностранных инвесторов) и банкротством/ликвидацией отдельных государственных предприятий.

РЫНОК ТРУДА: В ТИСКАХ ЧРЕЗМЕРНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Владимир Акулич

Резюме

Продолжается снижение численности занятых в экономике. Спрос на рабочую силу восстанавливается, конкуренция за привлекательные рабочие места возрастает. При этом во многих районах фактическая безработица превышает естественный уровень. Административное повышение зарплат продолжает загонять Беларусь в «ловушку среднего дохода». Сохраняется тренд на рост неравенства в доходах населения.

Тенденции:

- снижение числа занятых в экономике как результат старения населения и отрицательного сальдо миграции;
- сохранение проблемы безработицы, особенно в регионах, несмотря на сокращение рабочей силы; увеличение спроса на рабочую силу и повышение конкуренции за вакансии;
- отсутствие системы страхования безработицы, негибкость рынка труда и снижение эффективности использования человеческого капитала;
- «ловушка среднего дохода» и необходимость снижения зарплаты для восстановления конкурентоспособности в старых отраслях;
- увеличение дифференциации доходов населения.

Трудовые ресурсы

В Беларуси наблюдается интенсивное старение населения. По расчетам демографов, 40% городов и 25% районов относятся к самому интенсивному из восьми выделяемых типов старения («несдержанное старение»). Еще 48% районов относятся ко второму по интенсивности типу старения («усиленное старение»). Сельская местность демографически постарела раньше, чем городская. Это было связано с миграцией населения из села в город в 1950–1970-е годы. Теперь начали стареть города. Расчеты по методике ООН

показывают, что к 2017 г. все города и районы вступили в стадию демографической старости¹.

Старение обусловлено двумя причинами. Во-первых, Беларусь находится в середине 20-летнего демографического перехода: на рынок труда входит поколение 1990-х годов (с коэффициентом рождаемости 10 на 1000 чел. населения), а покидает — более многочисленное поколение 1950-х годов (с коэффициентом рождаемости 25 на 1000 чел. населения). Причем на 2013—2021 гг. приходится пик этого перехода. В среднем за год численность населения в трудоспособном возрасте будет сокращаться на 45 тыс. чел., или на 0,7%.

Во-вторых, на основе данных переписей населения, данных Евростата и Росстата, учеными доказано, что в Беларуси имеется отрицательное сальдо миграции². Это противоречит данным Белстата, которые отражают только зарегистрированную миграцию (похожий случай, как и с зарегистрированной безработицей). Каждый год страну покидает порядка 70 тыс. человек. Например, в 2015 г. в странах ЕС вид на работу получили 82 тыс. чел., а в Россию только на ПМЖ переехало 17,7 тыс. человек. При этом в Беларусь переехало 12,8 тыс. чел. из России. В итоге с Россией отрицательное сальдо составило 4,9 тыс. человек. Каждый год объем переводов из-за границы растет. В 2017 г. белорусы, работавшие за границей, перевели USD 1,05 млрд (в 2016 г. — USD 0,86 млрд). Это сопоставимо с экспортом ИТ-сферы (USD 0,96 млрд в 2016 г.).

За последние 10 лет численность населения в трудоспособном возрасте снизилась без малого на полмиллиона человек (466 тыс.), или на 8%. В условиях солидарной пенсионной системы это приводит к увеличению демографической нагрузки на занятое население, к дефициту

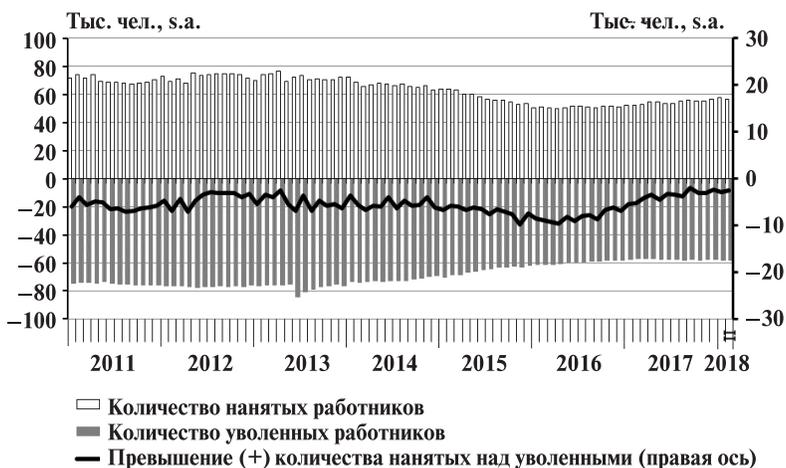
¹ Антипова, Екатерина «Демографическое старение в Республике Беларусь.» *Белорусский экономический журнал*. 2017, №4. 129—146. Print.

² Злотников, Анатолий «Сальдо миграции Беларуси: положительное или отрицательное?». *Журнал Белорусского государственного университета. Социология*. 2017, №1. 91—97. Print.

ФСЗН. В последние годы он покрывается субвенциями из госбюджета.

За последние 7 лет, если учесть сезонность, ни в один из месяцев количество нанятых работников не превышало количество уволенных (рис. 1).

Рис. 1. Соотношение нанятых и уволенных работников



Главный способ решения проблемы старения населения государство видит в стимулировании рождаемости. Для этого выбран неподходящий момент. Повышение уровня рождаемости привело к сокращению занятого населения в трудоспособном возрасте (на 200 тыс. человек за последние 10 лет) и к увеличению расходов ФСЗН. При этом нынешние дети выйдут на рынок труда не раньше, чем в 2030-х годах.

Также правительство с опозданием, но пошло на повышение пенсионного возраста (будет плавно продолжаться до 2022 г.). Однако, по расчетам экспертов, этой меры будет недостаточно.

Наконец, государство пытается добиться полной занятости среди граждан трудоспособного возраста. В этих целях был принят Декрет №1, который пришел на смену

Декрету №3. В 2017 г. доля занятых в трудоспособном возрасте составляла 74%. Резерв ее повышения незначительный. В 1995–2017 гг. эта доля составляла 73%, и только в 1990–1994 гг. — 82%. Обследование домашних хозяйств, которое проводит Белстат, показывает, что в 2012–2017 гг. в среднем насчитывалось 30 тыс. человек, которые не имеют необходимости или желания трудиться, и еще 35 тыс. человек, которые прекратили поиски работы, поскольку считают, что нет возможности ее найти. Вовлечение этих граждан на рынок труда позволит повысить долю занятых до 76%. Остальные граждане временно не заняты по уважительным причинам (учеба, уход за детьми и стариками, исправление в тюрьмах, лечение по инвалидности), либо находятся в поисках работы, либо заняты за границей.

В развитых странах проблема старения населения решается за счет привлечения мигрантов.

Эффективность использования трудовых ресурсов

Решение проблемы оттока трудовых ресурсов из страны лежит в плоскости повышения доходов населения (подкрепленного ростом производительности труда) до уровня хотя бы не ниже, чем в соседних странах. Без проведения структурных реформ, аналогичных тем, которые провели страны ЦВЕ и Балтии, эту проблему не решить. В последние 10 лет совокупная факторная производительность, которая включает производительность труда, неуклонно снижается. По расчетам МВФ, например, в Чехии один работник создает такой же ВВП, как в Беларуси два работника. Главные причины — высокий уровень материалоемкости производства, избыточная занятость на госпредприятиях, негибкость рынка труда из-за отсутствия страхования по безработице, вертикальная культура управления в условиях контрактной системы, не позволяющая работникам развиваться и реализовываться. Как следствие — низкий уровень выработки и оплаты труда.

Чтобы снизить материалоемкость и, соответственно, себестоимость продукции, нужны новые технологии. Они могут прийти с инвестициями из развитых стран. Напри-

мер, в начале 2016 г. президент потребовал от госпредприятий снизить себестоимость продукции на 25%. В 2015 г. она складывалась из затрат материалов (64%), зарплаты (18%), отчислений в ФСЗН (6%). То есть ее можно снизить только за счет снижения этих составляющих. Каждый процент снижения материалоемкости требует значительных инвестиций и времени. Например, за 2010–2014 гг., когда доля инвестиций в ВВП была еще высокой и реализовывались различные программы модернизации, материалоемкость производства сократилась всего на 3%.

Послекризисное восстановление

По многим показателям состояние рынка труда вернулось на докризисный уровень. Спрос на рабочую силу продолжил повышаться второй год к ряду. Число вакансий на официальной бирже труда выросло с 29 тыс. на конец 2015 г. до 36 тыс. на конец 2016 г. и до 54 тыс. на конец 2017 г. (больше было только в 2012 г.). За содействием в трудоустройстве в 2017 г. обратились 242 тыс. чел. (в 2016 – 239 тыс. чел., в 2015 – 250 тыс.). Центр *РАБОТА.TUT.BY* на основе анализа их собственной базы вакансий также отмечает, что в 2017 г. продолжился рост числа вакансий (на 40% в 2017 г. и на 33% в 2016 г.)³. Скрытая безработица, по расчетам МВФ, в 2017 г. снизилась до 0,7% (в 2016 – 2,3%, в 2015 – 3,1%).

На официальной бирже труда число вакансий в 2017 году в 2,5 раза превышало число обратившихся за содействием в трудоустройстве. На бирже *РАБОТА.TUT.BY* в 2017 г. на одну вакансию в среднем приходилось 8 соискателей, что соответствовало уровню 2014 года. Последние данные в большей степени отражают реальный уровень конкуренции на рынке труда. И позволяют понять – почему 40% соискателей не могли в 2017 г. найти работу в течении более полугода. Средняя продолжительность безработицы у граждан, которые искали работу через биржу

³ «Рынок труда Беларуси. Итоги 2017.» *TUT.by*. 17 Jan. 2018. Web. 10 Apr. 2018. <<https://minsk.jobs.tut.by/article/21722>>.

труда, составила в 2017 г. 4,2 месяца (в 2016 г. — 4 мес.), а у тех, которые искали самостоятельно, — 6,5 месяцев (в 2016 г. — 7 мес.). Это аргументы в пользу того, что в Декрете №1 отведенный срок на поиск работы — один квартал — необоснованно занижен.

Безработица

В 2017 г. число безработных составило 293 тыс. чел., или 5,6% от численности рабочей силы (рис. 2).

Рис. 2. Уровень безработицы в Беларуси



В Беларуси госпредприятия могут не сокращать работников, а длительное время держать их в вынужденных отпусках. С учетом этой скрытой безработицы фактический уровень безработицы в 2017 г. составил 6,3% (в 2016 г. — 8,1%, в 2015 г. — 8,2%).

В разрезе районов наблюдается значительная дифференциация по уровню безработицы. В Молодечненском районе (по результатам пробной переписи населения) фактическая безработица в 2017 г. составила 9,1%. Во многих районах безработица превышает естественный уровень в 5–6%.

Число зарегистрированных безработных на конец 2017 года составило 23 тыс. чел., или 0,5% (меньше было только на конец 2013 г.). Это 8% от общей численности безработных. Низкий размер пособия по безработице (13% от прожиточного минимума, или 3% от средней зарплаты), необходимость участвовать в общественных работах и дефицит квалифицированных профессий в базе вакансий делают непривлекательной процедуру регистрации. Безработные, как правило, сами ищут работу, не обращаясь за помощью к государству.

«Ловушка среднего дохода» и рост неравенства

Принято считать, что Беларусь относится к странам со средним уровнем доходов. Это если сравнивать по ВВП на душу населения по паритетному курсу (по ППС). Если же сравнивать по номинальному курсу, то ВВП на душу населения в Беларуси ниже среднемирового уровня почти в 2 раза (в 2016 г. по данным МВФ – USD 5,1 и USD 10,0 тыс. соответственно). В условиях открытого глобального мира ВВП по номиналу в большей степени отражает реальную покупательную способность населения, нежели ВВП по ППС. Например, с таким уровнем доходов сложно приобретать качественные импортные товары. Например, в 2017 г. Беларусь заняла предпоследнее место в Европе по количеству приобретенных новых автомобилей (4) на 1000 жителей (для сравнения в Эстонии было приобретено 19 новых авто, в Чехии – 26, в Германии – 42).

Растет уровень дифференциации в доходах. Разрыв между средней арифметической и средней медианной зарплатой вырос за 4 года в 1,5 раза (в ноябре 2013 г. он составлял 21%, в ноябре 2014 г. – 24%, в ноябре 2015 г. – 28%, в ноябре 2016 г. – 30%, в ноябре 2017 г. – 32%)⁴. Средняя зарплата оказывается все более далекой от реальности. В ноябре 2017 г. в половине районов более половины работников получили зарплату менее BYN 500.

⁴ «В Беларуси обостряется неравенство в доходах.» *Banki24.by*. 06 Feb. 2018. Web. 10 Apr. <2018. <https://banki24.by/news/2549-bolshoy-kush-dlya-izbrannyh>>.

Ежемесячный медианный уровень располагаемых доходов на душу населения в 4-м квартале 2017 г. составлял BYN 392 (USD 6 на чел. в день). В последние 5 лет этот уровень мало меняется и находится в пределах BYN 350–400 (рис. 3). Система соцзащиты не носит адресного характера (только 2% средств распределяется по заявительному принципу). В 4-м квартале 2017 г. 30% многодетных домашних хозяйств имели доходы ниже черты бедности.

Рис. 3. Уровень реальных среднедушевых медианных доходов



В 2017 г. снова было доведено задание по достижению средней зарплаты в BYN 1000 или BYN 500 по номинальному курсу. В среднем по году ее размер составил BYN 815, хотя и эта величина оказалась завышенной. Темпы роста зарплаты превысили темпы роста производительности труда (6,2% и 3,6% соответственно).

Административное повышение зарплаты еще больше подрывает ценовую конкурентоспособность отечественных производителей. Хотя и без этого есть основания утверждать, что Беларусь, как и Россия, еще 5 лет назад

угодили в «ловушку среднего дохода». С середины 2012 г., за три года до снижения цен на энергоносители, темпы роста экономик Беларуси и России понизились почти до нуля. Зарплата в Беларуси в 2012 г. и первой половине 2013 г. впервые повысилась до уровня USD 600 по номиналу или USD 400 в сегодняшних долларовых ценах (рис. 4). В 2012–2013 гг. среднегодовые темпы роста зарплаты составляли 19%, а ВВП – 1,5%. Несмотря на девальвации белорусского рубля в 2014–2016 гг., реальная зарплата в долларовом эквиваленте с того времени продолжает удерживаться на уровне USD 400. Более того, во второй половине 2017 г. она добралась до планки в USD 450.

Рис. 4. Среднемесячная зарплата в долларовом эквиваленте



При таком уровне расходов на оплату труда стоимость производимых в стране многих товаров стала выше цен мирового рынка. Сложилась ситуация «ловушки среднего дохода», когда Беларусь стала проигрывать странам с дешевым производством промышленных товаров. В то же время она не в состоянии конкурировать с развитыми странами с их высокой квалификацией, технологиями и инновациями.

В первую очередь от выросших затрат на оплату труда в себестоимости продукции страдают производители сложно технической продукции. В этом случае зарплаты накручиваются на всех производственных переделах. Одновременно реализуется политика импортозамещения. Все это негативно отражается на цене готовой продукции. В результате, к примеру, белорусские станки стоят в два раза дороже, чем немецкие того же класса. Производители же сырья и ресурсоемких товаров меньше страдают от необоснованного повышения зарплат. В результате доля средне- и низкотехнологичных товаров в структуре экспорта снизилась с 58% в 2008 г. до 40% в 2016 году. Их место заменили сырье и ресурсоемкие товары, доля которых увеличилась с 24% до 42%. Удельный вес высокотехнологических товаров остался на уровне 1,5%⁵.

Из этой ситуации есть два выхода. Первый путь — понизить среднюю зарплату до USD 300—350, чтобы вернуть тот уровень конкурентоспособности в торгуемых экспортных отраслях, который был в предыдущие годы. Население при этом будет беднеть. Второй путь — проводить реформы, включаться в глобальные цепочки стоимости, углублять специализацию, привлекать иностранные инвестиции и высокие технологии, что позволит снизить материалоемкость товаров и сделать их конкурентоспособными при зарплате в USD 500, 700 и даже 1000. Например, средняя зарплата в Литве в 2017 г. составила USD 1000, и там активно развивается производство товаров, ориентированное на страны ЕС.

Заключение

В Беларуси снижается численность трудовых ресурсов и число занятых из-за естественного старения населения и оттока молодежи из страны. Это снижение продолжится, так как принимаемых мер недостаточно. Декрет №1 не

⁵ Судник, Светлана. «Об уровне продуктивности экспортной корзины Беларуси.» *Банковский вестник Национального банка Республики Беларусь*. 2017, №9. 34—41. Print.

изменит ситуацию, поскольку рабочие места создают инвесторы, а не госуправленцы. Расходы на его администрирование превысят выгоды. Снижение занятости будет приводить к нарастанию дефицита ФСЗН и к замедлению темпов экономического роста.

Во многих районах уровень безработицы превышает естественный уровень. Усиливается неравенство в доходах. Средняя зарплата растет в основном только в крупных городах.

Экономика Беларуси угодила в «ловушку среднего дохода». Из-за административного повышения зарплаты страна теряет позиции в старых среднетехнологичных отраслях, а высокотехнологичных освоить не может. Без структурных реформ, чтобы восстановить конкурентоспособность, придется проводить макро-корректировку, после которой зарплаты вернуться на тот уровень, который обеспечивает конкурентоспособность продукции в экспортных торгуемых отраслях. При нынешних технологических укладах это очень низкий уровень зарплат.

ЭНЕРГОСЕКТОР: ВРЕМЕННАЯ СТАБИЛИЗАЦИЯ ПРИ ОТСУТСТВИИ ЯСНЫХ ПЕРСПЕКТИВ

Александр Автушко-Сикорский

Резюме

В апреле 2017 года был разрешен нефтегазовый конфликт между Россией и Беларусью, что позволило Беларуси восстановить объемы поставок российской нефти, обеспечить договоренности о снижении цены на российский газ на период после 2017 года, а также отказаться от обязательств по поставке фиксированных объемов нефтепродуктов на российский рынок. В сравнении с 2016 годом доходы белорусских нефтепереработчиков выросли благодаря росту цен на нефть.

Уже после окончания нефтегазового конфликта в отношениях двух стран наметился конфликт нового рода – нефтетранспортный. Выгоды, полученные Беларусью в результате конфликтного противостояния, могут быть крайне неустойчивыми, а вероятность серии новых обострений – весьма высока.

Тенденции:

- улучшение положения белорусской нефтегазовой отрасли в среднесрочной перспективе;
- нарастание расхождения интересов Беларуси и России в выборе путей транспортировки российской нефти и нефтепродуктов из нее;
- продолжение последовательного перехода к стопроцентному возмещению затрат на электроэнергию населением при одновременном отсутствии понятной тарифной политики.

Нефть и газ

В I квартале 2017 года наконец был разрешен конфликт о поставках российских нефти и газа в Беларусь. Напомним, что в 2016 году между Беларусью и Россией разгорелся нефтегазовый конфликт, вызванный нежеланием белорусской стороны платить установленную за российский газ цену (которую Беларусь в определенный момент считала «несправедливой» с учетом падения цен на российский газ в Европе) и нарастанием долга Беларуси перед «Газ-

промом» за поставленный газ¹. Условием возобновления оплаты за поставки газа Беларусь называла снижение цены с установленных USD 137 за тысячу кубометров до USD 73 за тысячу кубометров.

В качестве меры принуждения к выполнению газового соглашения Россия сократила поставки нефти в Беларусь в III и IV кварталах 2016 г. на суммарные 5 млн тонн (20,8% от запланированных объемов), а в I квартале 2017 г. на 30–40%. Добиться снижения цены на газ Беларуси не удалось, и более того, в 2017 году в сравнении с 2016 годом она выросла на 7% – до USD 146 за 1000 м³.

После нескольких раундов переговоров в апреле 2017 г. был подписан пакет документов, регулирующих условия поставок российской нефти в Беларусь на период до 2024 года. Подписанный пакет, по заявлению премьер-министра РФ Дмитрия Медведева, «минимизирует риски ценовых споров». Согласно договоренностям, до 2024 года Беларусь сможет получать 24 млн тонн российской нефти в год, из которых 18 млн тонн в 2018 году будут направляться на белорусские НПЗ, а оставшиеся 6 млн тонн – перетаможиваться при сохранении таможенных пошлин в бюджете Беларуси. Одновременно с этим обязательство по ежегодной поставке не менее 1 млн тонн белорусских нефтепродуктов на российский рынок с Беларуси было снято.

При этом были согласованы договоренности по скидкам и понижающим коэффициентам, применяемым к цене на газ. Формула расчета «базовой стоимости» тысячи кубометров газа не изменилась и по-прежнему привязана к стоимости газа в Ямало-Ненецком автономном округе. Исходя из применяемых понижающих коэффициентов, в 2018 году Беларусь будет получать российский газ по цене в USD 129 за 1000 м³, а в 2019-м – USD 127 за 1000 м³. Одновременно с этим до конца 2017 года Беларусь должна была получать газ по цене USD 130 за 1000 м³ – несмотря на семипроцентный рост согласно предыдущей формуле расчета.

¹ Автушко-Сикорский, Александр. «Энергетический сектор: завершение эры нефтегазовой ренты.» *Белорусский ежегодник 2017*. Vilnius: Logvinaŭ, 2017. 272–274. Print.

Хотя в среднесрочной перспективе конфликт позволил Беларуси добиться снижения цен на газ и получить гарантии по объемам поставок нефти вплоть до 2023 года, 2017 год стал для белорусской нефтянки проигрышным. В целом за год Беларусь экспортировала 12,3 млн тонн нефтепродуктов, что на 5,5% меньше, чем в 2016 году, в натуральном выражении, однако в стоимостном выражении импорт вырос на 32,1% до USD 5,34 млрд². Импорт нефти в 2017 г. составил 18 млн тонн. Рост стоимости тонны нефти в сравнении с 2016 годом составил 34,4%: цена выросла с USD192 до USD 294.

Таблица 1. Динамика изменения физических объемов экспорта нефтепродуктов, выручки и экспортной стоимости тонны нефтепродуктов белорусских НПЗ, 2010–2017 гг.³

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Физический объем экспорта, млн т.	11,2	15,7	17,49	13,56	13,76	16,58	13,0	12,3
Выручка, USD млрд	6,69	12,73	14,5	10,15	9,85	6,83	4,04	5,34
Стоимость нефтепродуктов, USD/т.	595,0	811,0	829,17	748,76	715,98	403,5	311,0	434,14

Объем импорта природного газа вырос на 2% до 19 млрд кубических метров природного газа, что составляет около 2,5 млрд долларов в стоимостном выражении. При этом разница в стоимости российского газа для Беларуси и стран Западной Европы значительно снизилась за последнюю пятилетку (хотя и выросла в сравнении с 2016 г.).

² Здесь и далее: «Экспорт и импорт со странами ЕАЭС в 2017 году.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. 2018. Web. 16 Apr. 2018. < http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/godovwe_danne/eksport-i-import-so-stranami-eaes/>.

³ «Экспорт важнейших видов продукции.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 22 Apr 2018. http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/godovwe_danne/eksport-vazhneishih-vidov-produktsii/.

Таблица 2. Динамика цен на российский газ для Беларуси и на границе с Германией, а также разница между ценами, 2010–2017 гг.⁴

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Цена российского газа для Беларуси, USD/тыс. куб. метров	185	280	165,6	165,5	170	144	137	130
Цена российского газа на границе с Германией, USD/тыс. куб. метров	296,0	381,48	435,23	413,3	386,0	268,63	160,63	197,9
Разница в цене, USD/тыс. куб. метров	111	101,48	269,4	247,8	216	124,63	24,63	67,9

Тем самым подтверждается прогноз по тенденции развития энергетического сектора в Беларуси, данный нами в прошлом году⁵: период сверхдоходов белорусского нефтегазового сектора закончился, а показатели сектора – при условии сохранения действующих договоренностей по поставкам нефти из России – будут сильно зависеть от стоимости нефти на внешних рынках и от способности белорусских НПЗ перейти на выработку нефтепродуктов более высокого качества. Последнее, в свою очередь, зависит от выполнимости планов по модернизации белорусских НПЗ, завершение которых планируется в 2019 году. Разница в цене между российским газом для Беларуси и Западной Европы, которая долгое время была способом повышения конкурентоспособности белорусских предприятий, также находится на рекордно низком уровне.

Несмотря на разрешение нефтегазового конфликта, в отношениях России и Беларуси назрел другой конфликт – на этот раз нефтетранспортный. В 2017 г. российские власти стали настаивать на переориентации направления

⁴ “PrimaryCommodityPrice.” *IMF*. Web. 22 Apr. 2018. <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>>.

⁵ Автушко-Сикорский, Александр. «Энергетический сектор: завершение эры нефтегазовой ренты.» *Белорусский ежегодник 2017*. Vilnius: Логвінаў, 2017. 272–274. Print.

транспортировки белорусских нефтепродуктов в российские порты вместо балтийских, обосновывая это тем, что нефтепродукты перерабатываются из субсидируемой российской нефти, а значит, основным бенефициаром перевозок должна быть Россия.

В марте 2017 года «Российские железные дороги» (РЖД) увеличили с 25% до 50% скидку на перевозки нефтепродуктов в цистернах со станций Барбаров (с Мозырского НПЗ) и Новополоцк в направлении северо-западных портов России: Усть-Луги и порта Санкт-Петербурга. Но даже после введения скидки транспортировка белорусских нефтепродуктов через балтийские порты остается более выгодной за счет короткого транспортного плеча и отсутствия необходимости закупки дополнительных услуг в российских портах (например, обогрева цистерн и расчистки водной системы порта ото льда в зимний период). Кроме того, у белорусских нефтяников действуют долгосрочные контракты с балтийскими портами. Плюс балтийские порты в целом оснащены более качественной сервисной и технологической инфраструктурой; правовые условия также являются гораздо более благоприятными, нежели в России.

Хотя в открытых источниках нигде не фигурируют точные значения стоимости транспортировки нефтепродуктов в порты стран Балтии и России, согласно некоторым оценкам, для того чтобы сравнять тариф на перевозку с тарифом литовской железной дороги, РЖД должна сделать белорусским перевозчикам скидку в дополнительные 36%⁶. Однако даже после этого стоимость транспортировки белорусских нефтепродуктов до российских портов будет выше из-за значительно большего расстояния и дополнительных издержек, о которых было сказано выше.

В августе конфликт вышел на уровень президента России. В разговоре Владимира Путина с главой РЖД О. Белозеровым было озвучено, что белорусские нефтяники

⁶ «Переориентация на российские порты: подсчитываем риски.» *Наше мнение*. 26 Sept. 2017. Web. 22 Apr. 2018. <<http://nmnby.eu/news/analytics/6443.html>>.

отказываются от переориентации товаропотоков в российские порты даже с учетом предложенной им скидки. В ответ на это Путин предложил пакетировать поставки нефти в Беларусь с обязательствами по транспортировке нефтепродуктов через российские порты, поскольку «на белорусских НПЗ перерабатывается наша нефть, другой там нет и вряд ли появится». В середине августа к вопросу подключился министр энергетики РФ Александр Новак, заявивший, что министерство энергетики РФ планирует приступить к разработке предложений по обязательному использованию белорусскими нефтяниками российской транспортной инфраструктуры.

В конце августа заместитель генерального директора Центра фирменного транспортного обслуживания РЖД Сергей Тугаринов заявил, что в случае переориентации белорусских нефтепродуктов на российские порты РЖД сможет перевозить до 8 млн тонн белорусских нефтепродуктов в год, тонко намекнув при этом, что соглашение по поставке российской нефти в Беларусь в 2017 году реализуется «непросто». Примерно через месяц заместитель министра энергетики России Кирилл Молодцов заявил в разговоре со СМИ о том, что условия для переориентации потоков «создаются», а нужные документы – «прорабатываются».

Дальнейшего развития потенциальный конфликт не получил.

Тем не менее спор о пакетировании условий поставок российской нефти в Беларусь и обязательном использовании российских портов для перевалки белорусских нефтепродуктов очень показательно демонстрирует важную характеристику белорусско-российских торговых отношений в области нефти и газа. А именно: до тех пор, пока отношения не являются рыночными, но основаны на торговых асимметриях, уровень проработки договоренностей и размер «рисков возникновения ценовых споров» не исключает новых конфликтов. До тех пор, пока внешнеполитическая лояльность обменивается на субсидированные энергоносители, одна из сторон всегда сможет найти «несправедливость» в существующих договорах и

инициировать новый конфликт в стремлении улучшить условия договоренностей.

Весьма неплохим 2017 год стал для внутренней нефтедобычи: в 2017 году в Беларуси были открыты сразу несколько нефтяных месторождений. В самом начале января было объявлено об открытии Угольского месторождения с геологическими запасами в размере 1,7 млн тонн нефти. В конце апреля месторождение с запасами от 350 до 800 тыс. тонн извлекаемой нефти было открыто на Восточно-Дробогощанской области Жлобинского района. А в конце декабря 2017 года «Белоруснефть» объявила об открытии двух месторождений в Речицком районе. Первое месторождение – Восточно-Макановичское – содержит в себе около 389 тыс. тонн извлекаемой нефти. В отношении же второго месторождения – Западно-Гирчанского – были заявлены только геолого-геофизические параметры, и объем извлекаемой из него нефти неизвестен. Суммарный объем извлекаемой нефти на открытых месторождений составляет от 150% до 180% от объема собственной нефти, экспортированной Беларусью в 2017 г.

Электроэнергия и тарифная политика

В 2017 году тарифы на электроэнергию в Беларуси поднимались один раз в сентябре. Базовый тариф вырос с 0,188 до 0,1287 рублей за киловатт-час. Уровень возмещения затрат на электроэнергию поднялся с 70% по 79,8%. Согласно заявлениям чиновников, начало 2018 года фактически должно стать отправной точкой для стопроцентного возмещения затрат на электроэнергию населением. При этом, в отличие от 2016 г., повышение тарифов было гораздо мягче воспринято населением и не вызвало такого сопротивления. Напомним, что в 2016 году тарифы на электроэнергию после двадцатипроцентного повышения пришлось «откатить» из-за недовольства населения их ростом. Недовольство ростом тарифов в 2017 г. не произошло, даже несмотря на постановление Совета Министров от 16 декабря 2016 года №1035, в соответствии с которым рост тарифов на электроэнергию в 2017 году не

предусматривался. Тем самым не сбился прогноз, данный в предыдущем выпуске «Белорусского Ежегодника»⁷: ранее предполагалось, что сопоставимый рост энерготарифов в 2017 г. вряд ли возможен из-за нежелания белорусских властей «портить отношения» с обществом.

Однако постепенное приближение к стопроцентному возмещению затрат на электроэнергию в случае с Беларусью парадоксальным образом не означает снижение размеров перекрестного субсидирования — или полного отхода от него. В идеальной ситуации повышение тарифов для населения должно сопровождаться одновременным снижением тарифов для промышленного сектора, чего в случае Беларуси не происходит: тариф для промышленного сектора в 2017 г. почти в два раза превышал тариф для населения и составлял 10,79 долларовых цента за киловатт-час, в то время как тариф для населения составлял 5,49 долларовых цента киловатт-час.

Для сравнения: в первой половине 2017 г. тариф на электроэнергию для домохозяйств и промышленных потребителей в Эстонии составил 12,1 и 8,7 евроцентов соответственно, в Латвии — 15,9 и 11,8, в Литве — 11,2 и 8,4, в Польше — 14,6 и 8,8⁸.

Несмотря на тринадцатипроцентный рост объемов импорта электроэнергии в 2016 г. и неизменные объемы импорта электроэнергии в 2017 году (на уровне около 7 млрд киловатт-час), в 2017 году произошло важное событие: в конце декабря министр энергетики Владимир Потупчик заявил, что в 2018 году Беларусь полностью откажется от импорта электроэнергии. Отказ от импорта обусловлен, скорее всего, желанием синхронизировать энергетическую систему Беларуси с энергосистемой стран-соседей — членов ЕС, что позволит осуществлять экспорт электроэнергии с белорусской АЭС.

⁷ Автушко-Сикорский, Александр. «Энергетический сектор: завершение эры нефтегазовой ренты.» *Белорусский ежегодник 2017*. Vilnius: Логвінаў, 2017. 278. Print.

⁸ “Electricitypricestatistics.” *Eurostat*. Web. 22 Apr. 2018. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_price_statistics>.

Заключение

Потери от нефтегазового конфликта Беларусь перенесла из 2016 в 2017 год: поставки российской нефти были снижены и в целом остались на уровне 2016 года. Хотя цена нефтепродуктов на внешних рынках позволила Беларуси заработать больше за счет роста цен, снижение объемов поставок нефти не могло не ударить по прибыльности белорусской нефтянки. Вернуться хотя бы до уровня 2015 г. в стоимостном выражении белорусская нефтянка сможет в лучшем случае в 2018 г.

Нефтегазовый конфликт также позволил Беларуси улучшить условия поставок российской нефти и газа за счет понижающих коэффициентов на газ и «перетаможки» 6 млн тонн.

Однако нефтетранспортный конфликт очень четко показал, как легко — несмотря на, казалось бы, разрешенные противоречия — между Беларусью и Россией может разгореться новый конфликт, основанный на собственном понимании «справедливости» одной из сторон. Достигнутые договоренности, тем самым, представляются весьма хрупкими.

ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ: СТАРТАПЫ И ИННОВАЦИИ ИЛИ ЗАЙМЫ

Мария Акулова

Резюме

Несмотря на выполнение планов правительства по привлечению инвестиций, итоги 2017 г. в этом отношении неоднозначны. Частный сектор, и в особенности технологичные стартапы, вызывал значительный интерес у инвесторов. Инвестиции же для госсектора обеспечивало государство путем внешних заимствований и перераспределения привлеченных таким образом средств. Сам госсектор остается непривлекательным для инвесторов, но, впрочем, он заинтересован в госдотациях, а не инвестициях. К концу 2017 года государство сделало ряд важных шагов по улучшению нормативной базы для привлечения инвестиций и создания условий для роста деловой инициативы.

Тенденции:

- создается нормативная база для повышения инвестиционной привлекательности страны и роста деловой инициативы;
- жизнеспособность госсектора поддерживается за счет перераспределения госзаймов;
- инвестиции в технологические стартапы растут на фоне нулевого интереса инвесторов к госсектору.

Планы по привлечению инвестиций выполнены

Суммарный объем иностранных инвестиций, привлеченных страной за 2017 год, выше результатов 2016 года (USD 378,6 млн) и составляет приблизительно USD 2,544 млрд.

В 2017 г. Беларусь планировала привлечь минимум USD 1,4 млрд в виде прямых иностранных инвестиций (ПИИ)¹. Фактические данные за 2017 год показывают, что реализовать план практически удалось. Объем привле-

¹ «Постановление Совета министров Республики Беларусь “О реализации задач социально-экономического развития Республики Беларусь на 2017 год”.» *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь*. 14 Дек. 2017. Web. 10 Apr. 2018. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/C21601008_1481662800.pdf>.

ченных ПИИ за 2017 составил USD 1,274 млрд², что выше (102%) значения 2016 года (USD 1,246 млрд). Основную долю сформировали реинвестированные доходы (USD 670 млн), а не новые технологии и производства (USD 396 млн). Структура иностранных инвестиций, пришедших в Беларусь за 2017 год, демонстрирует практически равный вклад ПИИ и портфельных инвестиций, что произошло благодаря успешному размещению двух траншей еврооблигаций на международных площадках на общую сумму USD 1,4 млрд.

Внешний госдолг за год вырос приблизительно на 21,9%. На 1 января 2018 г. он составлял 34,3% ВВП и равнялся USD 17,26 млрд, тогда как годом ранее – USD 14,15 млрд (28,5%). Сохранились негативные тренды, наблюдаемые в 2016-м, демонстрирующие существенный рост долговой нагрузки на ВВП. Валовой внешний долг вырос на 6,4%, и если на 1 января 2017 г. он равнялся USD 37,5 млрд, то на начало 2018-го он составил приблизительно USD 39,9 млрд.

Приватизация госсектора: ноль сделок

В 2017-м, как и годом ранее, власти не питали иллюзий касательно возможности проведения приватизационных сделок и внезапного роста инвестиционного интереса к государственным активам. В марте 2017-го Госкомимущество (ГКИ) озвучило очередной приватизационный план, в который вошло 41 предприятие, лишь несколько из них можно отнести к разряду крупных. Объекты на продажу сопровождались набором условий, которые никто не пожелал бы выполнять. Закономерно, результаты продаж остались без изменений – на уровне нуля.

Приватизация остается в замороженном состоянии. Основные негативные факторы: отсутствие защиты прав собственности, завышение реальной стоимости активов,

² «Платежный баланс, международная инвестиционная позиция и валовой внешний долг Республики Беларусь.» *Национальный банк РБ*. Web. 10 Apr. 2018. <<https://www.nbrb.by/Publications/BalPay/BalPay2017.pdf>>.

их нежизнеспособность. Кроме того, сохраняется негативная мотивация госорганов в продаже госсобственности.

В конце 2017 г. были приняты поправки в Закон «О приватизации», устраняющие лишь некоторые препятствия к ней, но не решающие проблему комплексно.

Частный сектор: наиболее динамичны технологичные компании

Частный сектор успешен в привлечении внешнего капитала, что выражается в ряде успешно заключенных M&A сделок. При этом ИТ-сегмент остается наиболее динамичным и привлекательным в вопросах инвестирования, к тому же одним из ключевых генераторов валюты в стране. Впервые за все существование Парка высоких технологий (ПВТ) в 2017 году экспорт ПВТ составил USD 1,25 млрд. При этом особенностью 2017 г. можно назвать существенное число сделок с различными стартап-проектами.

Белорусская инвестиционная компания VP Capital, инвестиционный фонд “Larnabel Enterprises” и стартап “Vanuba” (мобильные приложения на основе технологий дополненной реальности) заключили сделку на USD 5 млн. Стартап “Panda Doc”, занимающийся автоматизацией документооборота, привлек USD 15 млн от фонда “Rembrandt Ventures Partners”. Стартап «Wandle», автоматизирующий работу смартфонов, привлек финансирование от американской компании “Solbeg Group”. Медицинский стартап “Flo” привлек порядка USD 5 млн от венчурного фонда “Flint Capital”. Еще один стартап, “Healthy Networks”, привлек USD 100 тысяч от фонда “Spacemind Capital”.

Белинфонд (российско-белорусский фонд венчурных инвестиций) заключил свой первый проект и поддержит стартап “Triniti”, разрабатывающий тренажер для восстановления после инсульта. Сумма инвестиций составит USD 400 тыс. Агростартап “Onesoil”, использующий машинное обучение для повышения эффективности в сельском хозяйстве, заключил соглашение с фондом “Naxus” о финансировании в объеме USD 500 тыс. Белорусские

компании “Vanuba” и “Iventain” создают стартап “Camera First” с объемом вложений порядка USD 1 млн на создание мобильных игр с дополненной реальностью. Компания “Rocket Body” получила USD 1 млн от компании “Quattro Capital” на создание мобильного приложения, оценивающего процессы метаболизма. Американская компанией “Mapbox” и белорусская “Mapdata” договорились о создании R&D центра в Минске для разработки беспилотных технологий.

Можно выделить ряд соглашений, заключенных фондом прямых инвестиций «Зубр Капитал». В марте 2017 года фонд приобрел блокирующий пакет онлайн-гипермаркета “21vek.by”. В апреле 2017-го фонд стал совладельцем площадки автообъявлений av.by, выкупив блокирующую долю и объединив ее с конкурентом a.tut.by. Наконец, в августе 2017 года «Зубр Капитал» привлек инвестиции в компанию «Унифлекс», которая занимается производством гибкой упаковки и самоклеящейся этикетки. Суммы всех трех сделок стандартны для фонда и находятся в промежутке между USD 3–8 млн, но конкретные числа не разглашаются.

В блоке инвестирования “Greenfield” в 2017 г. можно отметить достигнутое соглашение между совместной польско-украинской компанией «МОТ» и администрацией СЭЗ «Брест» о строительстве производства металлоизделий. Предварительно объем инвестиций составит USD 500 млн. Китайские компании “D Rex Food Group” и “Xinronqji Holding Group” намерены проинвестировать порядка USD 1 млрд в строительство заводов по производству упаковки и пищевой продукции в парке «Великий камень», а также в строительство молочно-товарной фермы. Дополнительными вероятными направлениями инвестирования являются покупка долей в различных белорусских ОАО, а также полный либо частичный выкуп государственного банка «Москва-Минск». Еще один проект предполагает инвестиции в размере USD 30 млн на строительство инженерного бюро в парке «Великий камень». Основным инвестором выступит американская компания “IPG Photonics”.

Портфельные инвестиции

По плану в 2017 г. Беларусь должна была привлечь порядка USD 800 млн за счет выпуска своих суверенных еврооблигаций. План удалось выполнить и перевыполнить.

В июне страна разместила свои еврооблигации на общую сумму USD 1,4 млрд. Эмиссия представляет собой два транша, из которых USD 800 млн с доходностью 7,125% будет необходимо погасить в 2023 г., а USD 600 млн с доходностью 7,625% – в 2027-м. Тот факт, что Беларусь успешно и в срок погасила свои предыдущие обязательства, позволил разместить евробонды дешевле и выгодней, чем в 2010–2011 гг. Однако вполне вероятно, что если бы на момент размещения бумаг была заключена кредитная программа между МВФ и Беларусью, то ставки размещения были бы схожи с текущим процентом по внутренним займам Минфина на уровне 5–6%.

В 2017-м была продолжена практика размещения государственных бумаг на внутреннем рынке. По итогу года за счет размещения удалось привлечь USD 395 млн, EUR 51 млн и BYN 200 млн.

Суммарное годовое размещение банков своих облигаций составило порядка USD 903,5 млн, основная доля пришлась на «Белагропромбанк» (28,6%), «АСБ Беларусбанк» (22,6%), «БПС-Сбербанк» (16,9%), «Банк БелВЭБ» (8,9%) и «Альфа-Банк» (7,9%).

Корпоративный сегмент также пытался привлечь дополнительный капитал путем размещения своих валютных и рублевых облигаций на внутреннем рынке. Суммарно было размещено бумаг на USD 988,1 млн. Наибольший вклад внесли «Белорусская железная дорога» (13,2%), «МТЗ» (9,6%), «Смолевичи-Бройлер» (8,9%), «Мозырский НПЗ» (6,6%) и «Конте Спа» (6,5%).

Другие внешние обязательства

Чистые объемы других внешних обязательств в 2017 г. снизились на USD 48,3 млн, основным заемщиком, как и годом ранее, выступал сектор государственного управления.

Чистый прирост обязательств по внешнему государственному долгу за 2017 г. составил USD 1,6 млрд, тогда как по другим позициям (обязательства центрального банка, обязательства перед нерезидентами по кредитам и займам) произошло сокращение.

В 2017 г. Беларусь получила три транша в рамках кредитной программы с Евразийским фондом стабилизации и развития (ЕФСР), подписанной в 2016-м. В апреле и июне 2017 г. поступили четвертый и пятый транши, по USD 300 млн каждый, в октябре поступило еще USD 200 млн. Оставшиеся USD 400 млн должны быть получены в 2018 г. при условии выполнения требований кредитной программы по реформированию экономики.

Беларусь продолжала вести диалог с МВФ об открытии новой трехлетней программы кредитования, который был начат еще в 2015 году. Суть программы — кредит на USD 3 млрд под 2,28% сроком на 10 лет. Однако в июле 2017 г. стало известно о приостановке переговоров из-за расхождений во взглядах. В частности, не было достигнуто консенсуса в вопросах изменения системы корпоративного управления и реструктуризации государственного сектора, реформы тарифной политики ЖКХ, обеспечения равных условий для функционирования всех форм бизнеса. Как результат, дискуссия по предоставлению кредита для Беларуси поставлена на паузу и, возможно, будет возобновлена в 2020–2021 гг. после того, как страна реализует реформы, прописанные в Программе социально-экономического развития на 2016–2020 гг.³

Что касается внешних заимствований, произведенных субъектами хозяйствования, то можно отметить следующие соглашения. Всемирный банк принял решение о предоставлении кредита на сумму USD 60 млн для Банка Развития РБ под гарантии правительства на поддержку частных средних, малых и микрокомпаний. АСБ «Беларусбанк» подписал соглашение с австрийским

³ Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы.» *Совет министров Республики Беларусь*. Web. 10 Apr. 2018. <http://www.government.by/upload/docs/program_ek2016-2020.pdf>.

«Контрольбанк» на сумму EUR 30 млн. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) предоставил займ в размере USD 15 млн крупной частной лизинговой компании «Райфайзен-Лизинг».

Меры по улучшению инвестиционного климата

Тот факт, что инвестиционный интерес к стране крайне невысок, побуждает власти к принятию мер по повышению привлекательности страны и улучшению условий для развития бизнеса. 2017 год продолжил курс 2016 года и отметился принятием ряда знаковых законопроектов, нацеленных на интенсификацию внешнего инвестирования.

Декрет № 7 «О развитии предпринимательства»⁴

Подписан А. Лукашенко 23 ноября 2017 г. с целью улучшения бизнес-климата в стране. Декрет затрагивает вопросы упрощения лицензирования и сокращения степени государственного вмешательства, внедряет заявительный принцип открытия бизнеса, механизмы саморегулирования. Принятие декрета по улучшению бизнес-среды повышает надежды на то, что имплементация мер, отраженных в нем, будет осуществляться не только наверху, но и на местах.

Поправки в закон «О приватизации»⁵

Приняты Палатой представителей 14 декабря 2017 г. в первом чтении, нацелены на создание дополнительного

⁴ «Декрет № 7 от 23 ноября 2017 г. “О развитии предпринимательства”». *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 23 Nov. 2017. Web. 10 Apr. 2018. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-7-ot-23-nojabrja-2017-g-17533/>.

⁵ «О проекте Закона Республики Беларусь “О внесении изменений и дополнения в Закон Республики Беларусь “О приватизации государственного имущества и преобразовании государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества”». *Национальный правовой Интернет-портал РБ*. Web. 10 Apr. 2018. <<http://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H21700197>>.

механизма защиты прав собственности участников приватизации. Законопроект упраздняет планы по приватизации, предусматривает сокращение срока исковой давности по приватизационным сделкам с десяти до трех лет, совершенствует механизмы оценки стоимости госактивов.

Указ № 370 «О Совете по развитию предпринимательства»⁶

Подписан 10 октября 2017 г., обновляет состав Совета на 60% за счет увеличения доли представителей малого, среднего и крупного бизнеса, наделяет его дополнительными полномочиями в вопросах формирования бизнес-климата и защиты интересов частного сектора. Указ дает Совету полномочия вносить свои рекомендации по совершенствованию законодательства в Совет Министров и Министерство экономики, которые становятся обязательными для рассмотрения, одновременно требуя от правительства согласования законопроектов с Советом.

Декрет №8 «О развитии цифровой экономики»⁷

Подписан 21 декабря 2017 г. Продлевает существующие льготы для ПВТ и вводит дополнительные льготы для продуктовых компаний, расширяет список видов деятельности, позволяющих становиться резидентом ПВТ, снижает уровень бюрократизации деятельности участников ПВТ. Кроме того, Декрет отменяет субсидиарную ответственность, снимая имущественную ответственность с учредителей в случае банкротства компании, и повышает привлекательность венчурного инвестирования различных стартап-проектов. Документ облегчает решение различных

⁶ «Указ № 370 от 10 октября 2017 г. «О Совете по развитию предпринимательства».» *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 10 Oct. 2017. Web. 10 Apr. 2018. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/kommentarij-k-ukazu-370-ot-10102017-17279/>.

⁷ «Декрет № 8 от 21 декабря 2017 г. «О развитии цифровой экономики».» *Официальный Интернет-портал Президента РБ*. 21 Dec. 2017. Web. 10 Apr. 2018. <http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/>.

визовых и миграционных вопросов для иностранных работников и учредителей компаний ПВТ. Он также создает условия для внедрения в экономику Беларуси технологии блокчейн и использования криптовалют. Наконец, внедряется институт английского права, расширяя список договоров, которые резиденты ПВТ могут заключать с третьими лицами.

Заключение

Важным сигналом к росту заинтересованности в иностранных инвесторах, а также готовности вести диалог с ними служат Декреты №7 и №8. Эти документы стремятся упростить для иностранных покупателей вход в белорусский бизнес и повысить интерес к участию в нем. В связи с этим есть вероятность того, что, несмотря на сложности в экономике, ситуация с привлечением внешнего капитала не будет выглядеть плачевной. Однако в первую очередь это касается greenfield-инвестиций либо проектов в сфере IT как относительно защищенных вложений капитала. Приватизация маловероятна, несмотря на принятие поправок в «Закон о приватизации». Необходим более системный и гибкий подход, потому что недоверие со стороны инвесторов остается высоким.

В 2018 году продолжится выпуск и размещение валютных гособлигаций на внутреннем рынке. Также планируется размещение еврооблигаций. По плану властей, как минимум USD 600 млн будет привлечено с помощью данного инструмента.

Отсутствие воли правительства к структурному реформированию экономики продолжает оставаться главным фактором, блокирующим приход капитала, технологий и инноваций в Беларусь. Позитивные сдвиги в этом вопросе позволят подписать кредитную программу с МВФ, а также поспособствуют формированию более устойчивой и конкурентоспособной экономики.

РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР: ПОСТКРИЗИСНЫЙ ПОДЪЕМ

Вадим Сехович

Резюме

Макроэкономическая стабилизация, которая с конца 2016 года началась с экспортного сектора, в течение прошлого года распространилась и на внутренний рынок. Оживление коммерческого кредитования обусловило рост деловой активности. Промышленность после двух лет падения вышла в плюс. Рост мировых цен на нефтепродукты и российских на продовольствие обусловил и поддержал позитивные тенденции. Увеличился экспорт услуг, и по итогам 2017 года Беларусь получила положительное сальдо внешнеторгового баланса.

Тем не менее белорусские власти не спешили восстанавливать объемы поддержки госсектора, наиболее пострадавшего в период кризиса. В 2017 году объем бюджетных кредитов на погашение его обязательств был сокращен в 200 раз.

В рамках стратегии либерализации условий введения бизнеса и стимулировании деловой активности частный сектор должен подготовить новые рабочие места для перераспределения трудовых ресурсов из госсектора. Было принято несколько инициатив, создающих базу для увеличения доли частного бизнеса в ВВП. Однако нерешенными остались важные моменты процесса либерализации, включая смягчение деятельности контрольных органов.

В рамках структурного реформирования национальной экономики был придан новый импульс крупным секторальным проектам (индустриальный парк «Великий камень», Парк высоких технологий).

Тенденции:

- появление предпосылок для ускорения экономического роста;
- увеличение секторальных предпочтений, рост инвестиций в высокотехнологические отрасли, развитие инфраструктурных проектов;
- либерализация условий ведения бизнеса, увеличение влияния лоббистских предпринимательских объединений;
- нарастание противоречий с Россией и расширение ресурсной базы за счет международных инвесторов.

Долгожданная стабилизация

Валовый внутренний продукт Беларуси в прошлом году вырос на 2,4% и достиг суммы в BYN 105,2 млрд. Про-

мышленное производство в рамках общей положительной тенденции увеличилось на 6,1% (до BYN 93,0 млрд). Это — самый высокий показатель на протяжении последних пяти лет (2012—2017 гг.) и долгожданный подъем после двух лет спада (2015—2016 гг.). Из 17 видов экономической деятельности, которые образуют индекс промышленного производства (ИПП), рост был зафиксирован по 15 позициям, за исключением «производства транспортных средств и оборудования» (падение на 9,4%) и «производство кокса и продуктов нефтепродуктов» (сохранилось на уровне 2016 г.)¹. Для сравнения: по итогам 2016 года положительная динамика была характерна для 9 видов экономической деятельности.

Обрабатывающая промышленность, доля которой в ИПП составила 88% (BYN 81,8 млрд), выросла на 7,0%. Это произошло в том числе за счет начавшейся стабилизации в нефтепереработке, которая занимает второе место (после пищевой) по объемам производства. В 2016 году ее затронуло падение на 16,8%, но по итогам 2017 г. удалось удержать прежний показатель. При некотором сокращении физических объемов экспорта нефтепродуктов (на 5,5%) объемы в стоимостном выражении увеличились на 32,1%, достигнув суммы в USD 5,337 млрд. На первое место по импорту белорусских нефтепродуктов вернулась Великобритания, опередившая Украину. В 2017 году зарегистрированным в этой стране покупателям было отгружено нефтепродуктов на сумму USD 2,234 млрд, что на 136,7% больше, чем в 2016 году².

Лидер по объемам производства, пищевкусовая промышленность (BYN 23,051 млрд) выросла на 3,2%. Выше

¹ «Индексы промышленного производства по видам экономической деятельности.» *Национальный статистический комитет Республики Беларусь*. Web. 9 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/promyshlennost/godovye_dannwe_prom/osnovnye-pokazateli-raboty-promyshlennosti/>.

² «Экспорт и импорт товаров в 2016-2017 гг. (6 знаков ТН ВЭД ЕАЭС).» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 9 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/vneshnyaya-torgovlya_2/godovwe_danne/eksport-i-import-tovarov-v-2016-2017-gg-6-znakov-tn-ved-eaes/>.

среднего показатели были по шести позициям, включая деревообработку (14,4%), фармацевтику (10,1%) и химическую отрасль (9,8%)³.

Аграрный сектор, еще в 2016 году показавший неплохую динамику, в прошлом году продолжил рост. Сельхозпроизводство выросло на 4,1% и составило BYN 18,2 млрд.

Обеспечивая увеличивающиеся потребности переработчиков в сырье, на 6,2% выросли валовые сборы в растениеводстве и на 2,4% — в животноводстве. Аграрный сектор нарастил продажи мяса в убойном весе и производство товарного молока, а также всех сельскохозяйственных культур. По итогам 2017 года почти до 8 млн тонн увеличился сбор зерновых и зернобобовых, до 5 млн тонн сахара, в 2,3 раза (до 600 тыс. тонн) — рапса⁴.

В виде продукции молочных заводов, мясокомбинатов и других предприятий пищевой промышленности сырье белорусского АПК обеспечило выручку в USD 4,9 млрд в совокупном экспорте страны. Это на 16% больше, чем в 2016 году, и это второй, после нефтепродуктов, экспортный канал. В том числе на молочную продукцию пришлось USD 2,3 млрд экспорта.

Однако около 90% белорусского продовольственного экспорта по-прежнему приходится на Россию. Темпы диверсификации рынков сбыта остались низкими. На фоне ужесточения со стороны российского Минсельхоза и Россельхознадзора условий ввоза белорусской продукции на российский рынок это обстоятельство вызывает у аграриев обоснованные опасения за гарантированный сбыт своей продукции.

³ «Структура обрабатывающей промышленности.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 9 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/promyshlennost/godovye_dannwe_prom/struktura-obrabatyvayuschei-promyshlennosti/>.

⁴ «Индексы производства продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств.» *Национальный статистический комитет РБ*. Web. 9 Apr. 2018. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/selskoe-hozyaistvo/osnovnye-pokazateli-za-period-s-__po-___gody_6/produksiya-selskogo-hozyaistva-po-kategoriyam-hozyaistv/>.

Товарный экспорт, который позволил реальному сектору пережить кризис и создать задел для экономического роста, по методологии платежного баланса Национального банка Республики Беларусь, в 2017 году вырос на 24,0% и составил USD 28,652 млрд. Подъем на внутреннем рынке привел к увеличению импорта, который, в свою очередь, прирос на 23,3% до USD 31,575 млрд. В торговле товарами отрицательное внешнеторговое сальдо составило USD 2,923 млрд (прирост на 16,4% к 2016 г.). По данным Национального статистического комитета РБ, самый большой вклад в «минусовой багаж» сделала торговля товарами с Россией (USD –6,791 млрд), на второе место вышел Китай (USD –2,381 млрд). Причем экспорт в эту страну сократился на 23,3% (до USD 362,7 млн), импорт увеличился на 28,8% (до USD 2,743 млрд).

Однако с учетом сектора услуг Беларусь закончила прошлый год с положительным сальдо внешнеторгового баланса. Экспорт услуг вырос на 13,9% (до USD 7,783 млрд), импорт – на 9,3% (до USD 4,797 млрд), сальдо торговли услугами по итогам 2017 года было положительным (USD 2,987 млрд), увеличившись на 22,4%.

В итоге, по методологии платежного баланса, за 2017 год положительное сальдо в торговле товарами и услугами составило USD 63,2 млн, тогда как год назад оно было минус USD 70,6 млн.⁵

Либерализационные инициативы

Устойчивость частного бизнеса в условиях кризиса и динамика его развития на фоне стагнирующего госсектора были оценены властями. В прошлом году ими было принято около 10 законодательных инициатив, которые должны придать новый импульс для развития частного бизнеса в стране и увеличения его доли в национальной экономике. Малые и средние частные предприятия начали рассма-

⁵ Информационно-аналитический сборник «Платежный баланс, международная инвестиционная позиция и валовый внешний долг Республики Беларусь» за 2017 год. Предварительные данные. Минск: Национальный банк Республики Беларусь, 2017. 31. Print.

триваться в качестве основного места трудоустройства высвобождающихся в последние годы ресурсов госсектора.

В перечень самых заметных мер, которые знаменуют новый этап отношений между государством и частным сектором, вошло принятие перечня из 18 видов деятельности, для старта в которых достаточно уведомить местные власти. Это розница и оптовая торговля, гостиничный и туристический бизнес, бытовые услуги, общепит и др. В этих нишах отменен превентивный контроль со стороны МЧС, санитарных и ветеринарных служб.

В рамках либерализационной политики была возвращена презумпция невиновности для банкротов, согласно которой учредители и руководители будут нести субсидиарную ответственность только в случае умышленного банкротства. Важным шагом, направленным на развитие предпринимательской инициативы, стало введение трехлетнего моратория на расширение налоговой базы и введение новых налогов (за исключением акцизов), а также решение о том, что платежи в бюджет смогут доначисляться по обязательствам не старше пяти лет.

С конца 2017 года возобновил деятельность обновленный Совет по развитию предпринимательства в Беларуси. Его возглавил руководитель аппарата правительства Александр Турчин, в состав совета вошли ведущие бизнесмены страны, включая владельцев компаний «Санта Бремор» и «Савушкин продукт», «Табак-Инвест», «Конте Спа», «Амкодор», «Марко» и др. Новую лоббистскую организацию планируется наделить дополнительными функциями, которые позволят ей оказывать реальное влияние на стимулирование деловой активности в стране. Совет по развитию предпринимательства получит возможность вносить свои предложения напрямую в правительство и участвовать в согласовании проектов нормативных правовых актов.

Объявленная либерализация, однако, сопровождалась несколькими задержаниями бизнесменов в рамках существующей правоприменительной практики. Самым громким стало дело в отношении Виталия Арбузова, владельца производителя автокомпонентов Fenox Global Group и со-

учредителя венчурного фонда Fenox Venture Capital. Предпринимателя обвиняют в уклонении от уплаты налогов.

Курс на либерализацию условий зачастую вступает в противоречие с выстроенными ранее в фискальных и силовых ведомствах структурой и системой выжимания из частного бизнеса ресурсов. С другой стороны, сам частный бизнес, особенно в условиях кризиса, давал повод для действий силовиков: по оценкам МВФ, доля серого рынка в Беларуси превышает 30%.

Ставка на сектора

В поисках новых ниш, которые могли бы заменить госсектор в формировании доходной части бюджета и стать драйверами развития национальной экономики, правительство придало импульс двум инфраструктурным проектам — китайско-индустриальному парку «Великий камень» и транспортно-логистическому комплексу «Бремино-Орша».

После нескольких лет стагнации в прошлом году «Великий камень» установил рекорд по числу новых резидентов. Среди них были не только китайские инвесторы, но и резиденты из Беларуси и Европы, намеренные развивать в его рамках высокотехнологические проекты.

На статус, приближенный к «Великому камню», претендуют частные инвесторы промышленно-логистического кластера «Бремино-Орша». В прошлом году они начали возведение комплекса, который должен стать одним из крупнейших перевалочных транспортно-логистических пунктов между рынками Европы и Азии.

Главным событием в структурном реформировании белорусской экономики стало принятие документа по Парку высоких технологий. Его спецрежим, существующий с 2005 года и обеспечивающий резидентам пакет серьезных налоговых льгот, продлен до 2045 года. Одновременно были введены новые льготы для продуктовых компаний, до почти четырех десятков расширен перечень видов деятельности, дающих основание стать резидентом ПВТ, а также заданы совершенно иные рамки отношений

государства и инвесторов в IT-индустрии, включая введение правовых институтов, присущих англосаксонской системе права.

«Зеленый свет» получили инвесторы в технологии блокчейн, создатели токенов, бирж криптовалют и операторы их обмена, майнеры. Весомый раздел декрета посвящен упрощению визовых и миграционных вопросов — для создания мирового центра новой экономики нужны высококвалифицированные специалисты. В декрете предусмотрен комплекс мер, который должен дебюрократизировать ПВТ и создать максимально привлекательные условия для прихода в IT-сектор мировых инвесторов.

Заключение

Рост мировых цен на нефть и некоторое оживление на рынке ключевого потребителя продукции белорусской промышленности и сельского хозяйства — России — стали главными факторами роста национальной экономики. Но зависимость от этих факторов делает неустойчивым экономический рост и проблемным — планирование средне- и долгосрочных инвестиционных программ для повышения конкурентоспособности как частных, так и государственных компаний. Конкурентоспособность на внутреннем рынке во многом обуславливается протекционистской политикой, на внешних рубежах она ослабла за период 2015—2016 гг., когда предприятия были обеспокоены больше выживаемостью, а не развитием.

Государственные и частные компании Беларуси вынуждены все чаще сталкиваться с похожими протекционистскими мерами по защите своего рынка в России. Особенно актуальна эта проблема в поставках продовольствия, часть которого под видом борьбы с санкционной продукцией и как не соответствующая критериям безопасности не смогла попасть к российским потребителям. В этой связи предприятия при поддержке государства должны уделить больше внимания вопросу диверсификации рынков сбыта. Наиболее перспективными выглядят Юго-Восточная и Южная Азия и Африка.

Ставка на секторальное развитие экономики, в котором обделенным оказываются менее перспективные отрасли, сработает, если будет видна достаточно быстрая отдача. В противном случае эти проекты станут очередной дырой для госбюджета и будут закрыты под давлением лоббистов традиционных отраслей. Худший вариант – когда новые технологии будут бесконтрольно использованы для незаконной деятельности. Это может привести к ухудшению репутации для отдельных отраслей и для страны в целом.

Политическое противостояние Запада и России, ухудшение отношений с Турцией заставляют портфельных инвесторов пересматривать свои стратегии и перераспределять ресурсы на другие страны. В их числе оказалась Беларусь, где средства международных институтов становятся доступны и для госсектора. Достаточно высок интерес на мировом рынке к белорусским гособлигациям, в прошлом году создан прецедент с выходом частной компании на европейский финансовый рынок.

АВТОРЫ

Анатолий Паньковский

Доктор философских наук; редактор проекта «Наше мнение» (*ntnby.eu*), редактор и составитель *Белорусского ежегодника*. *Сфера научных интересов*: история политических идей, политическая теория, трансформации институтов постсоветского пространства, политическая коммуникация, динамика научно-экспертных сред.

Валерия Костюгова

Политический аналитик, координатор проекта «Наше мнение», редактор и составитель *Белорусского ежегодника*. *Сфера интересов*: российско-белорусские отношения, проблемы политического и социально-экономического развития стран постсоветского пространства.

Николай Буров

Магистр политических наук (Белгосуниверситет, Минск). *Специализация*: политические трансформации в странах постсоветского пространства.

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*; член Совета организации «Правый альянс» (2010–2011). *Сфера интересов*: внутренняя политика и проблемы национальной безопасности Беларуси, международная и региональная безопасность, проблемы климатических изменений.

Андрей Казакевич

Доктор политических наук, директор института политических исследований «Палітычная сфера»; главный редактор журнала *Палітычная сфера* (www.palityka.org), старший научный сотрудник Университета Витовта Великого (Литва). *Сфера научных интересов*: политика Беларуси и стран Восточной Европы, история политических идей, судебная власть.

Дмитрий Кухлей

Магистр политических наук и международной экономики, выпускник Высшей школы государственного управления (Белосток, 2006), Восточно-Европейской школы политических наук при Совете Европы (Страсбург, 2009). *Сфера научных интересов*: политические институты, органы местной и представительной власти, региональная политика.

Денис Мельянов

Магистр политических наук по специальности «международные отношения и дипломатия», координатор программы «Внешняя политика Беларуси» экспертной инициативы «Минский диалог». *Сфера исследовательских интересов*: внешняя политика Беларуси, отношения Беларуси с ЕС и США, национальная и международная безопасность. Постоянный автор Белорусского ежегодника.

Андрей Фёдоров

Кандидат физико-математических наук, *независимый эксперт* в области международной политики, внешней политики и безопасности.

Анна Мария Дынер

Политолог, руководитель программы «Восточная Европа» Института международных отношений (*The Institute of International Affairs*, Республика Польша, Варшава). *Сфера научных интересов*: международные отношения, восточно-европейская политика (Беларусь, Россия).

Геннадий Максак

Глава Совета внешней политики «Украинская призма», глава Общественного совета при МИД Украины, Координатор Украинской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства. *Сфера интересов*: геополитика, политическая регионалистика.

Сергей Богдан

Доктор полититических наук, приглашенный 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.

Юрий Чаусов

Политолог, юрист исполнительного бюро Ассамблеи неправительственных организаций. Член редакционного совета журнала *Палітычная сфера*. *Специализация*: институты белорусской политической системы, права человека и свобода ассоциаций, правовые условия деятельности некоммерческих организаций.

Елена Артёменко

Бакалавр социальной и политической философии (ЕГУ, Литва), специалист по информации и коммуникации (Белгосуниверситет, Минск), магистр социологии (Белгосуниверситет, Минск); 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.

Андрей Лаврухин

Кандидат философских наук, доцент Департамента социологии Санкт-Петербургского филиала федерального государственного автономного образовательного учреждения

высшего образования «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”». *Сфера интересов*: образовательная и научно-техническая политика, теория и практика инноваций.

Наталья Василевич

Теолог, политолог, юрист, докторант Рейнского Университета Фридриха Вильгельма (Бонн, Германия). Директор Центра «Экумена», редактор портала «Царква». *Сфера интересов*: социологии религии, национальная и религиозная идентичность.

Андрей Витушко

Кандидат медицинских наук, магистр политических 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 “Дажынками”*». *Сфера интересов*: трансформации постсоветской культуры, кино, культуриндустрия.

Борис Тасман

Журналист, спортивный аналитик. Обозреватель газеты «Прессбол» (*pressball.by*).

Андрей Вардомацкий

Доктор социологических наук, кандидат философских наук. Руководитель частной исследовательской лаборатории аксиометрических исследований НОВАК (Минск, Беларусь), Белорусской 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 (VIPART). *Научные интересы:* государственное управление, электронное правительство, социальная психология.

Дмитрий Крук

Магистр экономики, экономист Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (BEROC, Минск). *Сфера научных интересов:* экономический рост, монетарная политика, финансово-кредитные системы, развитие стран с переходной экономикой.

Александр Муха

Аналитик *BusinessForecast.by*. *Сфера научных интересов:* макроэкономика, финансовые рынки, монетарная политика, государственные финансы, международные рейтинги, региональная экономическая интеграция, иностранные инвестиции, криптовалюты, эконометрика, многомерный статистический анализ.

Владимир Акулич

Кандидат экономических наук, доцент. Академический директор Центра макроэкономических исследований (Macrocenter). *Сфера научных интересов:* макроэкономический анализ и политика, макроэкономическое моделирование, рынок труда и рынок капитала.

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 ВЕРОС. *Сфера научных интересов*: инвестиции, приватизация, рынки труда, малый и средний бизнес.

Вадим Сехович

Экономический аналитик, соучредитель и редактор отдела экономики портала «Ежедневник» (*ej.by*), редактор делового журнала *Бизнес-ревью*. Автор и редактор проекта «Топ-200 успешных и влиятельных бизнесменов Беларуси», автор исследований по истории развития предпринимательства в Беларуси в XIX–XX веках. *Сфера научных интересов*: экономика, частный бизнес, инвестиции.

