

---

**СИСТЕМНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ГРУППЫ  
НЕЗАВИСИМЫХ УЧЕНЫХ**

*Под редакцией Леонида Заико и Ярослава Романчука*

**Беларусь:  
дорога в будущее**

**КНИГА ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА**

Минск 2005

---

УДК 723.111 (28)

ББК 42

**Леонид Заико  
Ярослав Романчук**

**БЕЛАРУСЬ: ДОРОГА В БУДУЩЕЕ — КНИГА ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА  
СИСТЕМНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ГРУППЫ НЕЗАВИСИМЫХ УЧЕНЫХ**

Под редакцией Леонида Заико и Ярослава Романчука

Подписанно в печать с готовых диапозитивов заказчика 18.05.05  
Формат 84x108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Отпечатанно на ОАО «Тверской Полиграфический Комбинат»  
170024, РФ, г. Тверь, проспект Ленина, д. 5  
Тираж 275 экз. Заказ №394.

«Беларусь: дорога в будущее. Книга для парламента» — это попытка системного анализа текущей политической, правовой и социально-политической ситуации в Беларуси. На основании глубокого анализа формальных и неформальных институтов белорусского государства, с учетом международного опыта и современных теоретических разработок в книге представлен системный подход к проведению рыночных реформ в Беларуси, определена парадигма построения современного, социально справедливого и экономически эффективного общества. Авторы впервые в Беларуси критически подошли не только к стандартным рецептам западных экономистов, но и по-новому взглянули на трансформационный опыт стран Центральной и Восточной Европы, в том числе России, Украины и Польши.

В книге представлены оригинальные подходы к проведению бюджетно-налоговой, административной, пенсионной, военной реформ. Книга дает ответы на те вопросы, которые часто звучат не только среди простых людей, но и белорусских полисмейкеров: как проводить приватизацию, как сделать белорусские товары конкурентоспособными, как защитить человека от безработицы, как остановить рост цен на жилищно-коммунальные услуги или как вернуть хозяина на белорусскую землю. Эти и многие другие проблемы волнуют ответственных чиновников и законодателей, предпринимателей и гражданское общество. Данная книга является интеллектуальной платформой для начала конструктивного диалога о будущем Беларуси в современном мире.

УДК 723.111 (28)

ББК 42

© Леонид Заико, 2005

© Ярослав Романчук, 2005

---

# Содержание

## Введение.

«Книга для парламента» — наше послание в будущее . . . . . 5

## Раздел первый.

**Актуальная Беларусь в геополитических и  
геоэкономических измерениях. Глобальные вызовы — национальные ответы . . . 27**

Современная Беларусь:

основные внешние и внутренние вызовы. Угрозы и риски. . . . . 28

Экономика и социум Беларуси в региональном сопоставлении:

внешние вызовы — национальные ответы . . . . . 42

## Раздел второй.

**Политическая и правовая идентичность Беларуси.**

**Право или политика? Права ли политика? . . . . . 53**

Как определить состояние законности в Беларуси?

Что и как сделать для восстановления принципа верховенства закона. . . . . 54

Конституционная реформа. Как восстановить принцип разделения властей? . . . . . 61

Право собственности. Как добиться равенства всех форм собственности? . . . . . 76

Суды и их место в государстве.

Как создать независимую судебную систему в Беларуси? . . . . . 85

Общество и политические партии. Как обеспечить эффективную

реализацию политических прав граждан? . . . . . 91

Административная система Республики Беларусь.

Как сделать государство прозрачным, эффективным и дешевым. . . . . 104

Политика безопасности. Военная реформа.

Гражданский контроль силовых структур. . . . . 116

## Раздел третий.

**Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.**

**Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси? . . . . . 135**

Экономическая система Беларуси:

эволюция марксизма в эмпирическое кейнсианство.

Феномен парадоксов и гипотеза новой экономической политики. . . . . 136

Дилеммы макроэкономической стратегии.

Какой экономический рост нужен Беларуси? . . . . . 150

Как осуществить народную приватизацию в Беларуси?

Экономическая и социальная реструктуризация собственности . . . . . 159

Деловой климат в республике Беларусь.

Путь к устойчивому развитию национального бизнеса . . . . . 175

Естественные монополии:

зачем и как нужно создавать рынок в энергетическом секторе Беларуси . . . . . 196

Сельское хозяйство Республики Беларусь.

Аграрная реформа или как превратить сельское хозяйство в прибыльный бизнес . . . . . 206

Проблемы современной монетарной политики Беларуси . . . . . 219

Состояние и перспективы развития банковской системы Республики Беларусь . . . . . 227

Бюджетная система Беларуси.	
Как создать механизмы эффективной бюджетной политики . . . . .	235
Государственный долг. Какую политику заимствования лучше всего проводить . . . . .	247
<b>Раздел четвертый.</b>	
<b>Социальные измерения и социальные изменения . . . . .</b>	<b>253</b>
Рынок труда в Беларуси.	
Как минимизировать угрозу безработицы и создать рынок труда . . . . .	254
Здоровье нации и система его обеспечения.	
Как осуществить реформу здравоохранения . . . . .	260
«Горячий лед» — пенсионная система.	
Зачем и как проводить пенсионную реформу . . . . .	273
Региональная политика. Есть ли в Беларуси депрессивные регионы? . . . . .	285
<b>Раздел пятый.</b>	
<b>Специальные проекты «Сделано в Беларуси»: . . . . .</b>	<b>301</b>
Антибюрократическая реформа. Путь в гражданское общество.	
Модель новых институтов правительства Беларуси . . . . .	302
Налоговая система: опыт и реалии мирового сообщества.	
Как эффективно и оригинально провести налоговую реформу . . . . .	320
Жилье и человек. Как сделать жилищно-коммунальные услуги качественными и доступными. . . . .	335
<b>Раздел шестой.</b>	
<b>Безопасность и развитие в новых международных координатах.</b>	
<b>Наши приоритеты и цели . . . . .</b>	<b>345</b>
Беларусь — Россия. Стратегия партнерства и добрососедства . . . . .	346
Европейский союз и Беларусь:	
как определить свои интересы и формы участия в партнерстве и интеграции. . . . .	363
<b>Закключение. Почему нужны изменения?</b>	
<b>Реформы и их уроки. Как надо двигаться в будущее? . . . . .</b>	<b>379</b>
<b>Рекомендуемая научная и публицистическая литература,</b>	
<b>издания международных организаций . . . . .</b>	<b>384</b>
<b>Приложение 1. . . . .</b>	<b>387</b>
<b>Приложение 2. . . . .</b>	<b>407</b>
<b>Приложение 3. . . . .</b>	<b>411</b>
<b>Приложение 4. . . . .</b>	<b>424</b>
<b>Приложение 5. . . . .</b>	<b>433</b>
<b>Приложение 6. . . . .</b>	<b>438</b>

### «Книга для парламента» — наше послание в будущее

Зачем и для кого пишутся книги? Это послание к своим соотечественникам? Материал для историков? Сразу ответить сложно, надо знать: о чем книга. Трудно было и ученым страны, которые приняли участие в подготовке данного научного и публицистического труда. Мы решили подготовить исследование для дня нынешнего и для будущего. А особенно — для политиков и тех, кто считает себя частью «класса», ответственного за настоящее и будущее страны.

Это новый тип издания, новый тип книги, который может стать в нашей стране традицией для каждого нового состава парламента. Общество и его выборные органы должны понимать, друг друга. Политические страсти, выборы, референдумы часто создают «информационный шум», и при этом не выдвигают на первый план не общенациональные проблемы, серьезные вызовы и новые угрозы и риски для страны. Мы теряем время на осознание собственных проблем, их идентификацию и оказываемся в положении, когда устраняем последствия, но даже при этом не понимаем причин, вызвавших весьма часто негативные последствия.

Время думать и время принимать решения часто расходятся друг с другом. При этом бывает и так, когда думать приходится уже после принятых законов, решений высших органов. Это относится к международным делам, экономической и социальной политике, цивилизационному выбору страны. Многое делается «на лету», политика вообще очень подвижная дама. Происходящие генерационные смены в Киргизии, Украине, Грузии убеждают в том, что страны постсоветского пространства пассионарны, не покрылись пылью и нафталином транзитивной дороги в 21 веке. Те или иные горячие и убедительные проекты быстро становятся ветхими и смешными. Не успели с одними идеями — на подходе другие. Смена идей — это не только смена парадигм, а и подвижки векторов интересов людей, элит, национальных государств, стран мирового сообщества.

Сегодня идеи стоят многого, но они могут быть и бесценными. В век информации мы не научились пользоваться хорошей и добротной информацией, профессиональными знаниями. Еще сложнее в политической жизни. В любой стране предлагаемых парламенту и обществу решений много. Они отражают многообразные политические пристрастия, опыт различных социальных групп, профессиональные суждения и предложения. Есть и риторические вопросы: надо ли строить атомную станцию в стране с чернобильским синдромом? Экономически это актуально, социально — нет. Психологические стрессы после Чернобыля имеют гораздо большие последствия, нежели любая экономическая необходимость, рациональность. Или проекты социальные? Научные? Создадим силиконовую долину и освоим мировые научные высоты? А может лучше развивать экспорт мебели, где все просто: утром деньги, вечером — стулья!

Более интересны вопросы о смысле происходящего и скорости изменений. В нашей жизни, которая имеет свои пределы. В этой жизни, как модно стало говорить. Часто возникает мысль о том, что, то или иное поколение просто «тянет резину», «отбивает свой номер», прикрываясь рассуждениями о национальном характере, менталитете и иных чертах. Только не своих собственных, а своего народа, которые есть «вещь в себе».

Для того, чтобы понять на что мы способны и на что можем претендовать надо сначала заниматься собственной диагностикой, выявить свои внутренние ресурсы. Это делают наши ученые и эксперты в различных областях знаний. Часть их стала авторами данного проекта. Затем пора бы понять, кто нам требуется: терапевт или хирург? Или ждать когда потребуются патологоанатом? Не стоит думать об алармистских перспективах страны, которая постоянно

пытается себя самоидентифицировать, найти свое место в Европе, в современной цивилизации.

Квалифицированная диагностика дает возможность принять решения о выборе варианта развития страны. Или определиться с тем, какие варианты были бы перспективны в целом. Детали оставить на потом. Можно сделать реформы быстро и затем мучительно спрашивать себя: для чего все это было? Стоило ли так менять собственную жизнь.

Однако сначала надо выстроить логические схемы и модели. Для того, чтобы видеть варианты и решения конкретных проблем, фундаментальных вопросов. После этого следует и заняться обустройством страны и ее настоящего. Думая о будущем, естественно. Среди множества партийных программ, проектов и идей политиков можно увидеть возможности выбора стратегических решений. При всей разработанности и идеальности предлагаемых политическими акторами реформ, законов, концепций в них есть важное качество – они выражают точку зрения «партии» – части общества. В этом преимущество и недостаток одновременно. Спорить можно о том, какие идеи лучше либеральные или социал-демократические? Свободный рынок или социальная защищенность? Высокие налоги и развитые системы социального обеспечения или минимум социальных институтов?

Партии и политики всегда будут предлагать на рынке идей свои проекты и свои решения. На этом и строится их настоящее и будущее. Но политическая ангажированность не всегда выгодна всем нам, обществу. Свои проекты политики выстраивают как самоцель, как замки, которые они ревностно охраняют. Причем, даже тогда, когда остались лишь стены и приведения.

Можно пойти другим путем. Это и предлагают авторы книги, среди которых есть и сторонники либерализма, кейнсианства, теорий рациональных ожиданий, сторонники и противники различных научных школ и подходов. Но в нашем исследовании нет партийности в прямом, узком смысле слова. Эксперты анализируют и делают выводы за рамками партийной, политической дискуссии. В этом и есть некая новая данность материала.

### **Что же реально предлагается в предлагаемой экспертами «парламентской книге»?**

- *Во-первых, следует разобраться в наших успехах и неудачах. Именно это дает возможность быть объективными и информированными по спорным, противоречивым проблемам. Первое предложение, таким образом, является приглашением к всестороннему изучению наших социальных и экономических проблем.*
- *Во-вторых, эта книга является приглашением к дискуссии. Ценность ее заключается в реализации демократического «права заслушивания сторон». Слушать стоит тех, кто не стремится политизировать наши проблемы. Заслушать иную точку зрения полезно и тем, кто очень уверен в своей собственной. В обществе абсолютных истин нет, нет того, что называется истина в последней инстанции. На самом деле же меняется не истина, а наши представления о ней.*
- *В-третьих, в книге предлагается «меню» проблем, обозначаются и вскрываются главные и неглавные темы общественного развития республики. Вместе с тем авторы-эксперты достаточно осторожно предлагают свои варианты экономической и социальной политики. Выбирать системные меры придется президенту, парламенту, правительству. Вместе с тем эксперты предлагают, как сделать «хирургические операции» квалифицированное, лучшее, эффективней. К этому предложению также можно внимательно отнестись.*

Состав экспертов, ученых, деловых людей и научных сотрудников, представителей и экспертов международных организаций, принимавших участие в подготовке данной книги весьма широкий. Их стоит назвать, так как суждения, аналитика, расчеты, рекомендации были представлены разнообразные. Не все вошло в окончательный вариант книги, но все было учтено, принято для подготовки материалов и формулирования концептуальных позиций, видения проблем и их решений.

Мы выражаем благодарность нашим авторам, ведущим экспертам, в число которых вошли (в алфавитном порядке):

*Бондаренко Валерий Семенович, Дашкевич Валерий Флорианович, Карбалевиц Валерий Иванович, Левицун Сергей Евгеньевич, Плиско Михаил Казимирович, Ракова Елена Юрьевна, Романчук Ярослав Чеславович, Соснов Александр Викторович, Фадеев Валерий Алексеевич, Цедрик Сергей Александрович*

Конечно, авторская группа внимательно выслуживала предложения, замечания, идеи многих наших молодых (и не очень) ученых, представителей международных организаций, аспирантов и творческих сотрудников. Часть материалов этой команды наших исследователей размещена в специальном приложении, что-то получило свое отражение в основной части. Назовем их имена:

*Беспалый Андрей Владимирович, Васковский Степан Степанович, Гринюк Жанна Владимировна, Гуцол Павел Николаевич, Жабенок Игорь Валентинович, Зубков Эдуард Владимирович, Ильницкий Алексей Борисович, Иксар Рената Викторовна, Макаров Анатолий Васильевич, Садовский Иван Викторович, Сенько Дмитрий Сергеевич, Творогов Алексей Владимирович, Яхницкая Наталья Александровна*

Список соавторов, в той или иной степени, высказывавших свои идеи, концепции и прогнозы будущего еще шире и мы благодарны нашим коллегам столь заинтересованно и творчески помогавшим всей команде. Обсуждение различных тем и аспектов развития белорусского общества проходило в академической среде и среди студентов университетов, на летних школах, которые проводились Аналитическим центром «Стратегия», на международных семинарах и конференциях в Беларуси и за ее пределами.

Что же отличает наше исследование от того, что делалось уже достаточно долго учеными и независимыми экспертами? Конечно, «объемность», широта вопросов и проблем, которые формулируются авторами. Думается, что об этом свидетельствует структура книги, направленность тем. По этой причине есть смысл об этом поговорить более подробно, познать с нашей «дорожной картой».

\*\*\*

Для выявления современной ситуации в Беларуси и вне ее необходимо представить общий «пейзаж» на котором видно настоящее и будущее нашего общества. В начале нового века стало формироваться новое геополитическое, геоэкономическое пространство. Это было «вне нас», надо было принимать как данность императивное продвижение Евросоюза и НАТО на восток, превращение Беларуси в пограничное государство. Более того, страна оказалась на линии тектонического разлома системы ценностей Запада и Востока. В политическом и экономическом контексте также, естественно. Но суть в том, что, несмотря на различные подходы, мы были и есть Европа. Отличие заключается в том, что в «новых измерениях» становимся некоей автономной частью Европы, впрочем, как и наши соседи по СНГ.

В наступившем столетии стала резко меняться общая мировая политическая динамика. Можно говорить о формировании специфического феномена — международные и национальные вызовы. В представленном исследовании этой проблеме уделяется значительное внимание. Авторы подчеркивают, что вызовы — сравнительно новый феномен для Беларуси. Малая открытая экономика, достаточно компактная страна с однородным социально и

национально идентифицируемым населением не должна сталкиваться со сложными вызовами человечества. Сами «вызовы» являются в значительной степени показателем того, как элиты Беларуси понимают свою миссию и роль страны в региональном и континентальном контексте. Не более того. В течение первой и второй 90-х годов наблюдались тенденции «остаточного СССР», когда белорусское руководство рассматривало страны в качестве серьезного игрока в международных делах, что не соответствовало новой конфигурации сил в Европе и мире.

В контексте этого будущего наша страна испытывает воздействие новых внешних вызовов, с которыми ранее в своей истории сталкиваться не приходилось.

При существующем геополитическом ландшафте экономическое развитие Беларуси, как малой открытой страны, проходит в поле действий сильных внешних факторов, которые меняют свою направленность и интенсивность влияния. Сами внешние изменения являются действительными вызовами для страны и ее будущего. К таким вызовам уже сейчас можно отнести: геоэкономическое реструктурирование регионального экономического и социального пространства, изменение типа экономических процессов и условий взаимодействия на «северном» и «западном» направлении, альтернативы интеграции, вызовы, связанные с «переопределением» стратегических экономических партнеров.

Для Беларуси начала нового столетия существует спектр вызовов, которые в разной степени понимаются и воспринимаются национальными элитами. Такую ситуацию можно считать нормальной определенное время. По мнению наших экспертов, вместе с тем, затягивание времени на самоидентификацию и идентификацию вызовов стране не может считаться приемлемым.

Когда страна не понимает вызовов, стоящих перед экономикой и обществом, тогда внешние и внутренние факторы развития могут стать угрозами. Это парадокс, но именно он может оказаться тем подводным камнем, о который обычно разбиваются большие суда. В представленном исследовании разработана классификация угроз Беларуси. Специально называются угрозы стратегического характера. К ним относятся: (1) потеря системности развития и вхождения в мировое сообщество; (2) региональная «исключенность» из проектов ЕС, России, стран СНГ, отдаление от региональных и международных интеграционных образований и систем безопасности; (3) провинциализация страны в европейском и евразийском контексте. Это самые сильные и стойкие угрозы, которые мы способны воспроизводить сами для себя в нынешнее время и пролонгировать в долгосрочной перспективе.

Анализ свидетельствует о том, что первая системная угроза является реальной. Как отмечается в книге, за ней стоит наше желание быть уникальной страной, отличающейся от соседних государств. Это качество нашей жизни мы уже проявляли. В свое время в контактах с международными организациями белорусское правительство по известным ему причинам завышено часто ссылалось на наши исключительные условия. Конечно, наша неономенклатура, вспоминая славные партийные годы, имела право по традиции воспроизвести этот излюбленный прием советской пропаганды. В Советском Союзе это проходило, получалось. Беларуси всегда хватало исключительности, но было и другое — работоспособность и эффективность. Наша нация способна быстро адаптироваться. Не зря же социологи СССР отмечали высокую степень адаптивности белорусов в ареалах освоения новых целинных земель, стройках пятилеток, БАМа.

Мы можем проявлять определенным оптимизм в том, что, учитывая этот специфический аспект нашей истории и социальной психологии можно быть уверенным, что для Беларуси найдется много сил и возможностей успевать за движением мировой цивилизации. Этим мы сможем и сформировать адекватную системность развития, ценности и идеалы, которые будут двигать сообщество к интеграции в эффективные международные интеграционные структуры. Конечно, это и ВТО и ЕС и иные международные институты и образования.



Авторами исследования отмечается в разных контекстах, что в действительности мы пока заметно дистанцируемся от европейских структур экономического сотрудничества и систем безопасности. Такое «самоотдаление» может быть приемлемым для небольшого исторического срока жизни страны. В долговременной перспективе потребуется другое — адаптивность и умение сочетать свои интересы с взаимодействием с международными структурами.

Следует еще более внимательно присмотреться к тому, что мы делаем и как живем. Причина — опасная для нас в настоящее время угроза провинциализации страны. Это действительно существенная, системная угроза и она постепенно становится все более заметной. Мы покупаем много одежды «секонд хэнд», подержанные автомобили из соседних стран, повторяем сценарии телепередач и шутки чужих политиков. Это незаметно входит в жизнь людей и становится составной частью культуры страны. Незаметно и постоянно опускать планку собственных устремлений, целей и амбиций означает в итоге объективный перевод 10 миллионов человек в положении европейских провинциалов и евразийских обывателей, которые так и не смогли для себя сделать выбор в направлении роста собственных притязаний на место в мире, образование, развитие науки и образования.

Неожиданным вызовом современному сообществу оказалась безопасность. Да, обычная безопасность жизни сотен и тысяч людей, которые оказались незащищенными в самых «продвинутых странах». Что же делать жителям нашей страны, что должно делать правительство? Белорусские эксперты подчеркивают необходимость введения простых и понятных общенациональных стандартов безопасности. Это большой список вопросов и методов их решения. Среди профессиональных решений отметим и доступные, простые. По нашим рекомендациям в стране можно ввести различные показатели угроз, которые будут соответствовать трем цветам: *желтый, оранжевый и красный*. Опасности первого рода — желтый, более высокий уровень — оранжевый и самый высокий — красный. В зависимости от ситуации, рост опасностей и угроз различного типа (холод, наводнение, шторм, технологические опасности) могут вводиться в тех или иных регионах, городах, стране соответствующие цветовые предупреждения. Размещение информации по телеканалам, билбордам, въездным щитам позволяет дифференцировать направленность и свойства данных показателей с учетом специфики, как угрозы, так и ее ареала существования.

Конечно, поняв внешние факторы воздействия на эволюцию страны, можно идентифицировать и ее эндогенные детерминанты. Важнейшими являются политические и правовые «конфигураторы». Какова современная политическая и правовая идентичность Беларуси? Что является решающим: право или политика? При всей наивности вопроса его современная специфика дешифруется весьма просто: жить по законам или «по понятиям». Это не столь простая констатация, транзитивность нашего общества выявила ограниченность многих известных институтов общества, включая судебные и правовые. Возникает вопрос, как определить состояние законности в стране?

Эксперты-правоведы дают свои заключения по этой гамме проблем. В нашей книге отмечается, что для правового государства недостаточно только соблюдения законов всеми, в том числе и государством. Необходимо, чтобы эти законы были правовыми, соответствовали требованиям права как всеобщей, необходимой формы и равной меры (нормы) свободы индивидов. В соответствии с международной доктринальностью правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка. Такое государство обеспечивает справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающими ее наиболее полное выражение.

Официально, и не только признается и то, что состояние законности в Республике Беларусь еще далеко от совершенства. Так, в частности, «Конституционный Суд, оценивая состояние конституционной законности в Республике Беларусь, в свое время (1999 год) отмечал, что еще не приняты все достаточные меры для обеспечения верховенства права, прямого действия конституционных норм, полного осуществления прав и свобод человека и гражданина в Республике Беларусь. Нельзя не согласиться с этой объективной и профессиональной оценкой.

Насколько же эффективна и непротиворечива правовая конструкция нашего общества? В настоящее время в Республике Беларусь выстроилась своеобразная иерархия нормативных правовых актов, расходящаяся с общепринятой в мировой практике. Согласно части первой ст.1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» декреты и указы Президента отнесены к категории законодательных актов, в то время как в других странах и в соответствии с Конституцией 94 к этой категории относятся только законы, принимаемые Парламентом. В силу части третьей ст.10 указанного Закона «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». К тому же Парламент Беларуси в этом случае попадает в своеобразную «ловушку», поскольку согласно той же части третьей ст.101 Конституции 96 «Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены». Таким образом, пока действует Декрет, Закон по той же проблеме не может быть принят либо (в лучшем случае) он может только дублировать нормы декрета.

С другой стороны, серьезные аргументы приводятся и в отношении эффективности самой системы власти в стране. Общеизвестно, что в мировой практике классическая президентская модель, по существу, не имеет механизма разрешения противоречий между исполнительной и законодательной властями. В отсутствие такого механизма, пожалуй, важнейшим фактором, способствующим разрешению конфликта на основе действующей конституции, является готовность к компромиссу на основе понимания значения стабильности основного закона. Что, в свою очередь, требует определенного уровня правовой и политической культуры. В нашей истории, к сожалению, об этом говорить не приходится. Как показывает наша политическая практика в процессе развития конфликтных событий, стабильность конституции приносится в жертву политической конъюнктуре всякий раз, когда это нужно политической элите страны и ее лидерам.

Конечно, в наших нынешних непростых отношениях с европейскими странами в основе лежит вопрос о правовой фундированности белорусского общества и способности политического класса страны отвечать за соблюдение законов, которые были ими же приняты. Естественно, ориентируясь на международные соглашения и моральные нормы. Что же может быть изменено в этой части нашей трансформации? Возможно ли все же приближение Беларуси к стандартам конституционного государства на основе действующего «Основного закона»?

По мнению наших экспертов — это теоретически вполне возможно. Если президент откажется от «декретотворчества» на основании части 3 ст.101 конституции. Либо будет использовать свое право на издание временных декретов только в период между сессиями парламента и только в действительно чрезвычайных ситуациях. Практика издания временных декретов в 2004 года была менее интенсивной чем ранее — «всего» 14 декретов, при этом только 2 из них имели новый предмет регулирования, остальные вносили изменения и дополнения в ранее изданные акты. Такую тенденцию можно только приветствовать. Если президентские указы будут издаваться только в случаях прямо предусмотренных конституцией (ст.84) и законами. Если президентом будут уважаться prerogative иных ветвей власти (сейчас даже заместители министра, в «расширение» полномочий, определенных п.7 ст.84, назначаются президентом). Если, наконец, реально возникнет практика проверки на соответствие конституции актов главы государства. (Если, конечно, верховенство права будет пони-

маться Конституционным судом как обращение к высшим стандартам закона и справедливости, чем простое низведение закона с его традиционного места в иерархии источников права). Прогресса можно достичь и с помощью актов о толковании конституции, принимаемых палатами на основании ст. 140 основного закона.

Таковыми же острыми представляются вопросы о судьбе политической системы и партийных институтов. Пример России показывает, что отказ от концепции персонифицированной политики уже не вызывает сомнений. Политики-лидеры, публичные политики делают не политику, а «инквизитинг» своей собственной политической биографии. В итоге имеем логику персонифицированной истории, которая будет рано или поздно исправляться. Для нас это пример и урок — только партии создают эффективную власть и обеспечивают consistency политического процесса в стране.

Нашими экспертами в процессе анализа политической власти в стране отмечается, что конкуренция политических партий является важным фактором демократического развития общества, препятствует узурпаторским тенденциям. Оппозиционные силы имеют возможность осуществлять контроль за деятельностью правящей партии, государственных структур с целью пресечения злоупотреблений властью, постоянно предлагать альтернативные решения назревших проблем. Процесс становления многопартийной системы является показателем демократизации общества, фактором, в значительной мере влияющим на социально-экономические и политические изменения в стране.

Это суперважно для нынешней ситуации в Беларуси. Анализ роли и значения партий в политической системе приобретает особую актуальность не столько даже в теоретическом, сколько в прикладном плане. От становления многопартийной системы во многом зависит возможность консолидации общества и достижения политической стабильности.

Что же можно предпринять в данном направлении развития белорусского общества? Есть ли смысл создавать многопартийную систему власти? В чем ее возможности и преимущества. Мнения наших экспертов заключается в том, что многопартийные (состязательные) системы — это системы, в которых не одна, а несколько различных партии пытаются завоевать контроль над правительством через конкурентную борьбу за завоевание большинства или значительной части голосов избирателей. Для этого партии соревнуются между собой в агрегации интересов множества автономных групп и выработке наиболее привлекательного для своего базового электората политического курса. Граждане получают возможность влиять на формирование государственной политики путем выбора одной из многих политических альтернатив.

В состязательных партийных системах агрегация интересов сначала происходит в рамках отдельных партий, поскольку партия отбирает своих кандидатов и выдвигает для согласования предложения относительно предвыборного общепартийного, а нередко и коалиционного политического курса. Затем агрегация переходит на уровень электоральной конкуренции, когда отобранные кандидаты и выработанные курсы предлагаются на суд избирателей, выносящих вердикт о направлении государственного политического курса. Однако в зависимости от характера избирательной системы и режима правления окончательное определение государственного курса возможно не только на электоральном уровне, но и через послевыборную агрегацию интересов, политический торг и создание партийных коалиций в рамках законодательной и исполнительной власти.

Естественно, что определенный выбор из предложенных вариантов нам придется делать. Это неизбежно, как «крах мирового империализма», как некогда все мы говорили. По этой причине без трансформации существующей политической системы нынешнее маргинальное положение партий в обществе изменить невозможно. Необходимо воссоздание условий для публичной политики. Только восстановление полноценного парламента и демократических выборов может вернуть партии в системную политику. И именно укрепле-

ние партий, восстановление их дееспособности может стать дополнительным фактором демократизации общества и государства.

Кроме политической идентичности мы имеем вполне сложившуюся административную «самость». Не секрет, что Беларусь полностью сохранила административно-территориальное деление советской системы. Что это традиция или неспособность реструктурировать собственное социальное и экономическое пространство? Скорее всего, консерватизм и тихое лоббирование местной властью собственной необходимости. В том количестве и качестве, которое устраивает, прежде всего, чиновников. Это становится очевидным, когда констатируешь, что более 40 лет здесь ничего не меняется. 6 областей и г. Минск, 118 районов, 110 городов, 25 районов в городах, 103 поселка городского типа, 1455 сельских Советов, 24117 сельских населенных пунктов — все это является в большой степени результатом советского планирования и размещения производств. Это наследие прошлого, которое во многом не соответствует современным экономическим отношениям. За 15 лет власти пока не представили нам рациональную концепцию своей, национальной административно-территориальной системы. Но проблемы становятся такими очевидными, что не замечать их больше нельзя.

Экспертные исследования и оценки показывают, что менять административную систему нам придется, даже если этого и не очень-то хочется делать чиновникам аппарата местной власти. Региональная и местная номенклатура, возможно, сама станет источником и генератором изменений. Что же будет сделано на этом пути? Ответ дает анализ официальных концептуальных предложений.

Предлагаемые представителями государственных структур решения в рамках административной реформы не соответствуют требованиям времени и не отвечают вызовам современного государства. Авторы административно-территориальной реформы выработали предложения, которые не ставят под сомнение существующие функции государства. Оно должно не только следить за порядком, выплачивать пенсии и пособия, следить за работой транспорта, школ и больницы, но и регулировать работу предприятий в том же объеме, как и сегодня. Такая реформа не сделает государство дешевым, прозрачным и эффективным, не поднимет престиж государственной службы, не устраним глубинные корни коррупции и создаст эффективные механизмы борьбы с нарушениями прав собственности. В России государство выполняет около 5000 функций. Разрекламированная административная реформа предполагает сокращение всего лишь 250 функций. Примерно в той же парадигме предлагают сделать административную реформу белорусские государственные эксперты.

Интересно и то, что в соответствии с рекомендациями по упорядочению численности госаппарата, исходя из индекса 427 человек на 1 чиновника, госслужащих (без учета силовых структур) должно быть примерно 22 тысячи. Сократить в 2,4 раза число чиновников руками самих чиновников очень сложно. Поэтому успешно провести эту работу может только новый человек, наделенный серьезными полномочиями. Объединение городов и одноименных районов приведет к сокращению около 15% госслужащих. Приведение численности госслужащих на уровне района в соответствие с индексом 1:427 даст сокращение еще на 3,7%. Ликвидация почти 30 малочисленных районов присоединением их к экономически сильным также даст экономии нескольких процентных пунктов, но не более.

Как пройти важнейший этап реформирования государственной власти без социальных конфликтов и разрушения механизмов управления обществом? Среди вариантов реструктурирования правительства мы приводим в нашей книге раздел «Специальный проект», в котором развивается вариант «Антибюрократическая реформа. Путь в гражданское общество. Модель новых институтов правительства Беларуси». Конечно, изменение роли правительства, его функций и нахождение оптимальной системы управления страной может быть построено и иными путями. Будут и различия в типах институтов и их количестве. Именно по этой причине предлагается в качестве вариативного и практичный план реформирования

административного управления. Есть и второй вариант, который предлагается как генеральный метод проведения антибюрократической реформы. Мы приводим в книге оба способа реструктурирования власти и управления в стране.

Что касается общих позиций, то в рамках реформы системы управления реальным сектором экономики предполагается ликвидация отраслевых концернов, наделение предприятий хозяйственной самостоятельностью. При этом на момент приватизации главным представителем и управляющим от имени государства является Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации.

Вместо 25 министерств, 6 комитетов со статусов министерства и 8 государственных комитетов при Совмине и 8 государственных организаций, превратившейся в параллельное правительство Администрации президента и дублирующих друг друга силовых структур Беларусь должна иметь совершенно иную структуру органов исполнительной власти.

Предлагаемый нашими экспертами и учеными проект может стартовать уже сейчас. Для проведения реформ, сохранения управляемости государства и адаптации органов государственного управления к современным вызовам необходимо иметь двухуровневая система управления. Первый уровень — 8 министерств: 1) внутренних дел, 2) иностранных дел, 3) обороны, 4) по управлению государственным имуществом и приватизации, 5) финансов, 6) юстиции, 7) социальной защиты, 8) национальной безопасности. Эти структуры несут полную ответственность за качество базовых услуг, которые граждане ожидают получить от государства. Они не дублируют друг друга и не забирают один у другого «хлеб». Администрация президента должна стать логистической структурой, секретариатом, который обеспечивает деятельность президента и не имеет никаких рычагов влияния на правительство. В принципе, возможен и второй вариант, когда Совет Министров вообще расформировывается. В этом случае президент выполняет роль главы правительства, а его администрация структурно представляет собой те самые восемь департаментов.

На втором уровне работает 12 агентств, которые в переходный период занимаются различными секторами экономики. Они формируются в рамках министерства по управлению государственным имуществом и приватизации. Соответственно, их статус в иерархии государственного управления ниже министерского.

Реформа страны — это не только изменения институтов управления и власти. Системным элементом для постсоветских стран стала и военная реформа. Кстати, то как общество реализует данный проект, показывает и его перспективность, продвинутость и устойчивость. При слабой власти так и хочется усиливать армию и силовые структуры, при сильной власти силовые структуры меньше требуют людей, но больше денег.

Что же может быть предложено в этой деликатной сфере государственной политики для Беларуси? Ответ начинается с того, что все страны СНГ проводили и проводят военные реформы, особенно в 90-ые годы. Часть экспертов считает, что эти реформы уже завершаются, но реального эффекта пока не получено. Первая проблема для любой страны — численность армии. Если балтийские государства свели свои воинские формирования к минимальной величине и создали небольшие вооруженные силы, то Украина и Россия до сих пор реформируют свои вооруженные силы, отталкиваясь от советского варианта военной политики. Собственно, другое было бы трудно предположить — генералитет остался советский, принципы военной политики меняются с трудом.

К началу нового столетия Беларусь, по мнению самих армейских военачальников, уже завершает военную реформу. Попытки реформирования вооруженных сил в первой половине 90-х годов, по мнению тех же военачальников, не оправдали надежд. Что же должно осуществляться?

В структуре военной организации наши эксперты считают необходимым и оправданным повышение роли Вооруженных Сил в сфере обеспечения военной безопасности. Центральным моментом всего комплекса преобразований в этих условиях выступает пересмотр

нынешнего принципа комплектования вооруженных сил (ВС) с позиций обеспечения безопасности страны в значительно изменившихся условиях. В переходный период (3 — 5 лет) необходимо реализовать смешанный принцип комплектования ВС, при котором значительная часть армии (от половины до двух третей) будет состоять из профессиональных военнослужащих, заключающих контракт с Министерством обороны (или иным органом, выполняющим его функции).

При иной структуре правительственного аппарата контракты заключаются между министерством безопасности общества и специалистами, офицерами, военнослужащими. Остальная часть вооруженных сил формируется за счет призыва. Срок призывной службы в армии будет составлять 6 месяцев. На данном этапе вводится институт альтернативной службы. Продолжительность альтернативной службы — один год. На втором этапе реформы армии (3 года) предполагается полный переход на профессиональную армию с четким определением прав и обязанностей офицеров и военнослужащих, работающих по контракту.

Военная реформа должна исходить из новой концепции национальной безопасности Республики Беларусь, которая рассматривала бы безопасность страны как составную часть европейской системы безопасности. Военная реформа не ограничивается, разумеется, лишь реформированием вооруженных сил. В ее контексте должны быть оптимизированы структура и функции всех остальных субъектов военной организации государства.

Самая значительная часть проблем нашего общества обнаруживает себя в экономической и социальной сфере. Естественно, что в фокусе исследователей оказались фундаментальные проблемы: собственность, налоги, бюджет, деньги, доходы и важнейшие направления экономической политики в Беларуси. Это не просто часть книги, это — системный блок, мотор преобразований. Хотя, конечно, никогда по мнению авторов, экономика не должна быть самоцелью жизни общества ни для политиков, ни для политических идеологов, партий и движений.

Для того, чтобы определиться в основных экономических и социальных решениях наши эксперты дают оценку состояния экономической мысли и идентифицируют экономическую политику. Так, отмечается, что марксизм белорусских политиков оказался сильным моментом в проведении экономической политики с точки зрения оценки реальных негативных последствий трансформации. Отрицательное отношение к первоначальному накоплению капитала остановило приватизацию, стремление удержать социальное равновесие заставляло выдвигать на первый план социальную справедливость как принцип осуществления всей экономической политики. С теоретической точки зрения практически вся хозяйственная и партийная номенклатура придерживалась марксистских, социалистических ценностей. Беларусь длительное время была закрыта от контактов с европейскими странами, более того, лучшая часть элиты рекрутировалась в Москву, что было совершенно естественно, как в государственном, так и человеческом отношении.

Специфической упаковкой марксистской формулы развития стала модель социально ориентированной экономики, которая с различной степенью интенсивностью эксплуатировалась политиками разных поколений. Коммунисты-ортодоксы понимали под этим одно, либералы новой волны — другое, но аморфная формула оставалась в теоретическом инструментарии тех и других. Аналогично обстояло и дело с преподаванием экономической теории в университетах. На смену марксизму пришла эклектика, обычная схоластика, которая позволила держаться на плаву как старой, так и промежуточной генерации профессуры. Эклектически написанные учебники обеспечивали воспроизводство аналогичного научного потенциала страны. Все общество в целом больше напоминало мутантный социализм, в лучшем случае — неосоциализм, где остались принципы социального равенства, контроля со стороны государства, всевластие чиновников и демонстративное подавление инакомыслия в правительственных кругах. Собственность, экономическая власть, контроль ресурсных и потребите-

льских потоков, административное регулирование цен только изменились внешне, но суть их осталась прежней.

Самым главным парадоксом экономической теории и соответствующей практики в нашей стране является парадокс идентичности. Убеждение заключается в том, что представления об экономической системе Беларуси и технологиях макроэкономической политики мало изменились с советского времени. Дело не в том, что и как понимается под рыночным хозяйством или социально ориентированной экономикой. Вопрос не в спорах о дефинициях. Скорее суть происходящего в том, что при формальном признании детерминант рынка, проводится экономическая политика «от достигнутого», «как умеем». Понять идентичность белорусской экономики по этим причинам пока сложно не только международным экспертам, но и самим полисимейкерам внутри страны.

Однако, страна нуждается в смелых и решительных действиях по модернизации экономики страны. Старый директорат советского типа оказался неспособным двигать свои предприятия вперед. Если в начале 90-х годов это можно было и не замечать, то в 2005 ситуация на многих крупных предприятиях складывается драматическая. Наши монстры легкой и иной промышленности уверенно и бесповоротно теряют российские рынки. Это тщательно скрывается от общественного мнения и маскируется отчетной статистикой. Хозяйственная номенклатура, «красный директорат» так ничего и не поняли в новой экономической жизни, продолжают «накрутку» своих подчиненных и требуют от них чуда. Такая же метода переносится и на верхние этажи управления. Итог будет печальный. Тонущие капитаны промышленности потянут за собой и свои команды. Хорошо, что не все утонут, более молодые и способные уже научились плавать в рыночной стихии.

Но что делать сейчас в масштабах всей экономики? Возвращаться к тезисам экономических реформ начала 90-х годов смысла нет. Аналогично нет логики в том, чтобы цепляться за стереотипы советского и постсоветского времени. При этом самыми неудобными и неэффективными являются мутантные стереотипы смешанного свойства. Когда восстанавливают прерванные, разорванные связи. Или выстраивают логику социальной политики времен Германии 19 века, переносят систему налогов в Швеции середины прошлого века на социальную и экономическую практику Беларуси.

Альтернативой этому «миксту», «римейку» может стать система новой экономической политики. Суть ее заключается в изменении «правил игры», технологий экономической политики. Сначала, именно, правил и технологий.

Фокусировка действий — экономическая среда. Для формирования эффективной и рациональной экономической среды можно использовать в первую очередь «внешнюю» для субъектов экономики систему регуляторов. Пора признаться в том, что можно не застревать на фазе дискуссий и медленных «танцах перемен» приватизации и реструктуризации. Реформы могут идти по пути изменения самих методов экономической политики и перестройки ее инструментов. Если оценивать роль внутренних факторов — собственность, менеджмент, контроль акционеров и тому подобное, — то они имеют ограниченное влияние на поведение хозяйственных субъектов. Важное, системное, но ограниченное, если принимать во внимание последствия для всей экономики и всего общества. Исследования показывают, что именно внешняя макроэкономическая среда оказывает решающее воздействие на поведение хозяйственных субъектов и их эффективность. Этот «энвайромент» либо стимулирует субъектов экономики, либо их разрушает.

Исходя из данной парадигмы, следует выстраивать преимущественно инструментарий экономической политики, создающий принципиально новую внешнюю среду. Принципиально новую, даже по меркам либеральных или кейнсианских теоретиков европейских стран. Новая и единая Европа может работать на масштабах производства, на своем протекционизме, но создавать радикальные инструменты экономической политики она принципиально не сможет. Слишком велики масштабы и число структур, принимающих решения. По

этой причине скорость «инноваций» в самой экономической политике в ЕС будет замедленной по сравнению с любой другой, отдельно взятой страной. Аналогии можно применить и к России, где пространство и время создают иные организационные, социальные и хозяйственные условия.

Особое внимание вызывает и феномен экономического роста в Беларуси, хотя такой рост происходит в трех славянских экономиках и в целом на постсоветском пространстве. Анализ наших экспертов показывает, что для того, чтобы предотвратить затухание экономического роста на восстановительном этапе, и самое главное — создать условия для длительного экономического роста, политические элиты страны с трансформационной экономикой должны, как минимум, понимать следующее: нужны преобразования не одиночные, а взаимодополняющие. То есть во-первых, балансирующие связи между отдельными экономическими звеньями (экономический рост, занятость, стабильность денег, процентная ставка, инвестиции, сбережения и т.д.) и, во-вторых, между экономикой (базисом) и политико-правовой надстройкой. Мало разрешить частную собственность, необходима еще и надежная защита прав собственника.

Если белорусские политические элиты смогут сделать это, то Беларусь сможет тогда войти в так называемый «клуб конвергенции», куда относятся страны с ныне меньшим уровнем ВВП на душу населения, но растущие более высокими темпами. Или, как еще иногда говорят, находящиеся на стадии «догоняющего роста». Россия, как известно, поставила себе амбициозную задачу — удвоить свой ВВП за 10 лет. Чтобы достичь этого, она должна иметь средний ежегодный уровень прироста ВВП в этот период не ниже 7,3%. Беларуси, чтобы удвоить свой ВВП за десятилетие, считая с 2001 года, необходимо, начиная с 2005 года иметь средний прирост не ниже 7,4% в год, поскольку за первые четыре года он составил 30,3%. Это — с учетом рекордного 2004 года и при полном понимании того, что с каждым последующим годом темпы роста будут меньше и меньше.

В экономической части нашей книги есть то, что вызывает самые бурные дискуссии и противоречия в обществе. Это — будущее белорусской аграрной и промышленности собственности. Анализ свидетельствует о том, что белорусским властям, правительству, облисполкомам и отраслевым концернам, а также белорусским монополиям выгодно тормозить приватизацию. Они — это около 3 — 5% всех семей (250 — 300 тысяч человек) — являются противниками реструктуризации.

К существованию олигархов в России и в Украине все уже привыкли. В Беларуси домощенные олигархи еще опаснее. Под прикрытием силовых и контрольных структур, судов и прокуратуры они выступают как коллективное обезличенное, которое работает преимущественно на бюджетных ресурсах. Они давно узурпировали законодательный процесс и вознесли свои привилегии в ранг государственной политики. Свои личные интересы они отождествляют с национальными. Их состояния не сокращаются в результате падения котировок акций. Оно защищено от колебаний цен на нефть. Единственное неудобство заключается в том, что часто приходится прикидываться бедняком, делать большие покупки за границей и жить без принятой для олигархов публичной светской жизни и статуса «член сотни самых богатых людей страны».

Яростное сопротивление приватизации со стороны около 300 тысяч белорусских семей обусловлено высокой ценой вопроса. Без земли и недр стоимость государственных активов можно оценить примерно на \$10 млрд. Данная цифра является весьма приблизительной, но концентрация экономической власти уже состоялась и новый передел ее будет после политических изменений.

Как провести приватизацию и что необходимо делать? Об этом идет речь в книге весьма подробно: механизм, цели, средства. Вплоть до того, как организовывать рекламную кампанию на внешних рынках об аукционах в Беларуси. Мы не говорим о широком спектре моделей преобразования собственности — «участие в капитале», соуправлении и иных техноло-



гиях реализации ассоциированной частной собственности. Это уже другая задача после создания сильного института частной собственности в нашей стране.

Вывод однозначен: Беларусь должна стать страной частников гораздо быстрее. Причин тому несколько. Во-первых, потеряно время, а с ним — большое количество инвестиционных возможностей. Во-вторых, сильно поменялась внешняя среда: Европейский союз уже у наших границ, большинство ТНК успешно разместило свои производства в соседних странах, российские компании становятся корпоративными лидерами региона. В-третьих, белорусские активы за 10 лет растеряли свою привлекательность. Наши предприятия продолжают теснить с рынков, падает корпоративная дисциплина управления, рабочие и инженеры теряют квалификацию и с трудом могут вписаться во внешний высокотехнологический контекст. В-четвертых, страна испытывает острый дефицит новых технологий при дряхлеющей производственной базе и угрозе безвозвратной потери сотен тысяч рабочих мест.

Конечно, для развития необходим весьма удобный деловой климат. Он, равно как, и инвестиционный климат Беларуси похож на леопардовую шкуру. На желтом фоне заниматься бизнесом весьма проблематично. В редких черных пятнах или зонах деньги можно делать без особого напряжения. Здесь инвестиционный климат для людей со спецпропуском (льготы, квоты, дотации, преференции) лучше, чем в ЕС или США.

Желтая зона Беларуси определяется стандартным набором законодательных актов и кодексов. На нее не распространяются льготы, дотации, бюджетное финансирование, государственный заказ. Бизнес в «желтой зоне» не получает отсрочки по налогам, платит максимальную цену за газ и электроэнергию, вынужден арендовать офисные, складские и производственные помещения в далеко не лучших местах и по предельным ставкам. Если исполнительные органы принимают решение сократить число предприятий на том или ином сегменте рынка (хотя бы через лицензии) или расчистить место для своих, компании желтой зоны, первыми идут под административный нож.

Белорусская правящая политическая элита нашла своего рода «козла отпущения» в виде нормально работающих предприятий промышленного сектора. Однако и их оппоненты, экономические элиты не прошли процесс консолидации и идентификации своих корпоративных интересов. Растановка сил пока не в пользу нового бизнеса, нового поколения директорского корпуса. Они иногда делают попытки протестовать или ищут свои варианты «убегания» от плотной опеки политической и управленческой номенклатуры. Примером такой «внутренней эмиграции» является формирование свободных экономических зон и иных форм развития (технопарки, совместные предприятия). Однако все попытки уклониться от экономической ответственности будут в конечном итоге не в пользу нынешних промышленных элит.

Кроме предоставления широкого круга рекомендаций и опыта по формированию делового климата в нашей книге авторы приходят к выводу о том, что работа над деловым климатом — это исключительно внутреннее дело интеллектуальной элиты страны. Она своими руками по кирпичикам строит фундамент национальной экономики. Абсурдно в современном мире придумывать некий свой национальный кирпич или пользоваться низкотехнологическими стройматериалами 1950-х годов. Лучше брать самые современные, надежные и доступные по цене кирпичи, блоки и другие строительные материалы. При этом неважно, где была придумана та или иная технология, впервые изготовлен тот или иной строительный материал. Главное, что он качественно выполняет свои функции. Как нам не нужен дом, который простоят 10 – 20 лет, так нам не нужен фундамент национальной экономической самоидентичности, который даст трещину через 2 – 3 года.

В числе способов создания эффективного национального рынка есть методы преобразования естественных монополий, которые работают в нашей стране. На примере энергетики Беларуси рассматривается как сформировавшаяся десятилетиями ситуация, так и варианты ее решения. Аналитики отмечают, что пока все улучшения внутри сектора достигнуты с

помощью административного ресурса, возможности которого далеко не бесконечны. Дальнейший рост цен на газ будет вести к последующему росту издержек и, соответственно, цен на газ, тепло- и электроэнергию для конечных потребителей. Однако только реформы, направленные на демонополизацию, коммерциализацию и акционирование сектора и новая регуляторная политика могут предоставить необходимые стимулы по росту эффективности предприятий сектора, и смягчить будущий рост затрат и приспособление к более высоким ценам.

Преимущества от очень низких цен на газ в течение 2002-2003 гг. были в основном использованы неэффективно: они не дошли прямо до потребителей и не были инвестированы в улучшение инфраструктуры (сетей). Эти деньги были использованы для инвестиций в сопутствующие бизнесы (частично социально мотивированные) или просто потрачены на поддержание неэффективной структуры сектора, которая не стимулирует инициативу и эффективность менеджеров. Среди ряда предлагаемых мер отметим, что уже сейчас необходимо явно отделить цену на электроэнергию для внутренних потребителей от тарифа на ее доставку и сбыт. Необходимо создать четкие нормы доступа к распределительным сетям независимых поставщиков электроэнергии. Это должно стать первым шагом для создания условий конкуренции на рынке поставок электроэнергии внутренним потребителям. В дальнейшем необходимо разделить функции сбыта и распределения электроэнергии путем дезинтеграции «Белэнерго» на предприятие, владеющее распределительной сетью, и предприятие, непосредственно продающее электроэнергию конечным потребителям. Нашими экспертами сделаны предложения по демонополизации и по более широкому спектру технологий, механизмов и методов.

Не менее проблемным является и аграрный сектор страны. Что делать в нашем сельском хозяйстве? Решения пока были простые: давать деньги и ждать отдаленного результата. Но он не спешит наступить. С 1996 года объем финансовой и нефинансовой помощи сельскому хозяйству составляет в среднем около \$700 млн., а в 2004 году превышает \$1 млрд. Ни один сектор не получает столь щедрой помощи из бюджета. Официальная статистика указывает, что инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве уменьшились с 28,8% от общего объема капитала до 6,8% в 2000 г. и 5,9% в 2003 г. Быстро амортизировались основные средства. Темпы из вывода значительно превысили темпы обновления. Около 75% производственных средств самортизированы. При этом отметим, что далеко не все эти ресурсы доходят до людей, непосредственно занятых в сельскохозяйственном производстве на селе. По оценке Всемирного экономического форума в Европейском Союзе только каждый четвертый евро доходит до фермера. В Беларуси административная система, контроль над расходованием бюджетных ресурсов гораздо слабее, поэтому, по оценке экспертов из каждых 100 рублей, выделяемых из бюджета на сельское хозяйство, до производителя доходит 10 — 15 рублей.

Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк в 2003 году оценивают прогресс в реформах сельского хозяйства по следующим показателям: ценовая либерализация и дерегулирование, земельная реформа, реструктуризация перерабатывающего сектора, создание рыночных институтов на селе. По шкале 1 (практически отсутствие реформ, сохранение централизованного планирования и коллективной формы собственности) — 10 (полный переход на рыночные принципы) Беларусь входит в группу стран с начальным уровнем реформ. Наши соседи по глубине преобразований — Сербия и Черногория, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан. На начало 2003 года Беларусь имела самую низкую оценку среди 27 переходных стран региона — «1,8». С тех пор в белорусском сельском хозяйстве в плане реформ практически ничего не произошло. По всем вышеперечисленным критериям наша страна имеет «2», а по созданию рыночных институтов в сельском хозяйстве — «1».

Оценка международных экспертов еще раз доказывает тот факт, что в последние 10 лет в Беларуси была лишь видимость реформ. Из 27 стран только в трех запрещена частная собственность на землю: в Беларуси (не считая приусадебных участков и дач), Таджикис-

тане и Узбекистане. Коллективная форма организации аграрных предприятий осталась в четырех странах, находящихся в самом конце списка. Беларусь также входит в пятерку аутсайдеров по площади земли, которая находится в пользовании домашними хозяйствами и частными предприятиями. У нас только 14% земли находится в руках хозяев. Для сравнения в Латвии — 91%, Польше — 84%, Румынии — 85%. Меньше только у азиатских постсоветских республик (кроме Казахстана). С такой структурой собственности основного актива в аграрном секторе — земли — выиграть конкурентную борьбу на рынке сельскохозяйственной продукции не удавалось ни одной стране мира.

Наши исследования и оценки белорусских авторов показывают, что сельское хозяйство Беларуси будет богатым и процветающим только тогда, когда полностью перейдет на рыночные отношения. При всей специфике сельскохозяйственного производства нет ни одного фактора, который бы оправдывал некие особые формы присутствия государства в растениеводстве, животноводстве или перерабатывающем секторе. В мире нарабатан богатый опыт проведения системных реформ в сельском хозяйстве. Для Беларуси аграрная политика должны основываться на пяти краеугольных камнях: 1) частной собственности на землю и свободном рынке земли, 2) индивидуальных фермерских хозяйствах, 3) частной перерабатывающей промышленности, 4) свободной торговле Беларусью с основными торговыми партнерами — Россией, ЕС, Украиной и США и 5) адресной социальной помощи жителям села. Одновременное движение по всем пяти направлениям будет, образно говоря, строительством белорусского «сельскохозяйственного Пентагона». Это составляет суть аграрной реформы для Беларуси.

В листинге важнейших экономических вопросов мы специально обратили внимание на макроэкономическую политику и ее составляющие: монетарную и бюджетную компоненты. По мнению наших авторов в целом нынешняя денежно-кредитная политика Беларуси, равно как и инструментарий, который используются центральным банком для ее реализации, с небольшими оговорками соответствует требованиям трансформационных экономик. Под оговорками в данном случае, понимается зависимость Национального банка от исполнительной власти, периодически вынуждающая его принимать решения, противоречащие основным целям монетарной политики. Кроме того, существенным моментом, препятствующим проведению рациональной монетарной политики, является различная степень рыночного реформирования банковской системы и реального сектора экономики.

Главное же достижение последнего пятилетия — это синхронизация экономического роста с качественным улучшением показателей денежного сектора, выраженных в стабилизации обменного курса национальной валюты и понижении до более приемлемого уровня «цены» денег — процентных ставок. Ведь экономический рост имел место и во второй половине 90-х гг., когда годовая девальвация рубля измерялась в разгах, а годовые процентные ставки выражались трехзначными числами.

Следует по справедливости оценить и усилия Национального банка, который в течение последних трех-четырех лет не совершил ни одной грубой ошибки в регулировании монетарной сферы. Некоторые его действия можно признать неудачными, например, принудительное ограничение банковской маржи или попытки заставить коммерческие банки увеличивать свои кредитные портфели в ущерб ликвидности, но они не имели для национальной экономики и банковской системы фатальных последствий. Более того, эти не самые лучшие штрихи в деятельности НББ можно даже рассматривать как уступки давлению промышленного лобби во властных структурах, на которые центральный банк был вынужден пойти, чтобы не уступить в главном.

Оценивая плюсы и минусы нашей монетарной системы, можно говорить и том, что Беларусь запаздывает в целом с созданием своего финансового рынка. Отсутствует полноценный фондовый рынок, развитый рынок страховых услуг, пенсионные фонды рыночного типа, которые позволяют хеджировать риски для банков. Развивать финансовый рынок при неста-

бильных деньгах и высоких уровнях инфляции действительно было очень сложно. Но, добившись их относительной стабильности, пора задуматься и о новых современных финансовых инструментах. Иначе можно столкнуться с такой формой финансового кризиса, который Беларусь еще «не проходила».

Еще одна проблема, которая, однако, вряд ли будет решена в Беларуси в ближайшие годы, это подчиненность центрального банка страны исполнительной власти. На это обстоятельство, как чрезвычайно отрицательно влияющее на усилия Национального банка по стабилизации монетарной сферы страны, неоднократно указывали зарубежные эксперты и даже представители Банка России. Как следствие, всегда существует опасность того, что исполнительная власть может использовать эмиссионные права центрального банка для финансирования дефицита бюджета и других государственных программ. Это формирует определенное недоверие к стабильности национальной денежной единицы в среднесрочной перспективе и вынуждает хранить значительную часть, как сбережений населения, так и накоплений частного бизнеса, в иностранной валюте, выводя последнюю из нормального экономического оборота и создавая экономически необоснованный спрос на нее. С подобной проблемой сталкивались все трансформационные экономики, но в Беларуси ее разрешение слишком затянулось.

В отличие от монетарной политики бюджетирование в стране остается плохо реформированной сферой, более того — оно остается советским и по форме и по содержанию. Около половины валового внутреннего продукта страны перераспределяется через бюджет, бюджетные и внебюджетные фонды. В 2005 году консолидированный бюджет Беларуси планирует потратить 26,88 трлн. рублей, что на 30,4% больше чем в 2004 г. Это составит \$1212 на душу населения. Понятно, что одна душа получит доступ к ресурсам в тысячи раз больше, а другая — в два раза меньше (если брать пенсию \$70). В начале 1990-х для перераспределения денег от бедных к богатым власти использовали инфляцию. Затем «легкие» деньги зарабатывали на разнице между официальным и рыночным курсом белорусского рубля. Сейчас механизмы поменялись, но суть осталась прежней — забрать у одних и отдать другим. Используя бюджетные ресурсы и кредиты государственных банков, 300 — 400 госпредприятий и коммерческих структур вертикали работают в льготном режиме, часто злоупотребляя своим монопольным положением на рынке. «Забрать налогами и поделить субсидиями» — таков один из основных лозунгов бюджетной политики Беларуси. При этом качество программ государственного инвестирования и потребления не подвергаются аудиту и анализу.

Анализ расходов консолидированного бюджета показывает, что в Беларуси очень комфортно чувствуют себя те люди, которые традиционно обслуживают бюджетные потоки и являются их непосредственными бенефициарами. Бюджет Беларуси — «золотое дно» для номенклатуры, вертикальщиков и привилегированных предприятий. Бюджет-2005 — это такие же непосильные налоги, громадные издержки их администрирования для малого частного бизнеса.

По мнению наших экспертов, нам нужна реформа фискальной политики. Она должна быть направлена на достижение прозрачности бюджетов, надежности и предсказуемости нормативной базы, снижение налогового бремени при широкой налоговой базе, сокращение неэффективных государственных инвестиций и улучшение структуры государственных расходов. Бюджетная политика исходит из бездефицитности бюджетов всех уровней и выполнения государством своих обязательств перед гражданами и юридическими лицами.

Прозрачность бюджетов всех уровней обеспечивается за счет введения законодательной нормы обязательной периодической публикации бюджетной отчетности по республиканскому и местным бюджетам по всем разделам бюджетной классификации, а также нормы предоставления информации СМИ по реализации государственных программ и работ органов государственного управления. Для достижения высокой степени согласованности общесистемных реформ необходимо усилить централизацию финансовых ресурсов в госуда-

рственном бюджете, что предполагает ликвидацию многих внебюджетных фондов и четкое распределение полномочий и обязанностей бюджетов разных уровней. Предлагаемые изменения в бюджетной политике будут способствовать 1) обеспечению устойчивого экономического роста; 2) снижению социального неравенства; 3) достижению высокой эффективности госу­дарственных расходов.

В книге предлагаются конкретные расчеты по реструктурированию бюджета и проведению новой бюджетной и налоговой политики. Это включается в особый вид политики — специальный проект «сделано в Беларуси».

Одним из важнейших инструментов создания национальной экономической системы становится торговая политика в широком смысле слова. Преимущества торговли товарами очевидны. Тот же принцип относится и к обмену идеями, знаниями, культурными ценностями. В товарах воплощены мысли, идеи производителей. Торговля предполагает человеческие контакты, которые и являются своеобразной смазкой экономических отношений. По мере увеличения торговли со странами Южной Америки увеличился интерес к испанскому языку и культуре. Торговля с Японией обогатила мир многими традициями, различными видами искусства. Торговля ломает барьеры провинциализма, ликвидирует невежество и позволяет адекватно реагировать на вызовы глобализации.

В нашем исследовании дает оценка возможностей развития национального рынка после вступления в ВТО, анализируются экспортные и импортные потоки и делаются выводы о перспективах экспортной стратегии Беларуси. Важно подчеркнуть, что сформулированные предложения тесно увязаны с другими направлениями экономической политики страны.

При этом мы обращаем внимание и на такую проблему, как государственный долг страны. Государственный долг появился в Беларуси в 1992 году, так же, как и дефицит бюджета. В силу того, что длительное время Республика Беларусь была рекордсменом СНГ по уровню инфляции, накопление внутреннего долга стало заметным только в последние годы. До этого внутренние займы государства обесценивались, а внутренний госдолг был невелик.

Что касается второй части задолженности, то сравнительно стабильный и небольшой размер внешнего госдолга позволяет характеризовать Беларусь как государство, внешний долг которого не формирует значительной угрозы экономической безопасности страны. В частности, долговой навес — будущие затраты государства, связанные с погашением и обслуживанием внешнего долга — является незначительным и вполне по силам белорусской экономике. Соответственно, долговые кризисы и дефолты, связанные с накоплением иностранной задолженности и возникновением трудностей с ее обслуживанием, пока нам тоже не угрожают в явной степени. Также пока никем активно не используется внешняя задолженность в качестве инструмента политического влияния на руководство Беларуси.

Несмотря на то, что внешние заимствования оказываются значительно дешевле займов у резидентов, государство вынуждено пользоваться именно внутренним источником дополнительного финансирования своих расходов. Однако возможности внутреннего рынка заимствований ограничены.

Из широко спектра возможностей осуществления займов за рубежом на сегодняшний день для Республики Беларусь наиболее доступным видом иностранного финансирования являются экспортные кредиты, предоставляемые белорусским заемщикам под гарантии Правительства. Отличительной особенностью таких кредитов является их связанный характер, т.е. средства предоставляются для реализации конкретных проектов, связанных с поставкой зарубежной продукции.

Главным событием 2004 года в сфере государственных займов стало получение в самом конце года российского кредита в размере 175 млн.долл.США. Полученный кредит стал самым крупным иностранным займом за последние несколько лет. Это привело к тому, что в структуре внешнего госдолга на кредиты России приходится почти половина задолженности

нашей страны. Такая чрезмерная зависимость от одного кредитора компенсируется только лишь незначительным совокупным размером непогашенных обязательств.

Условия предоставления кредитов Россией на сегодняшний день практически самые выгодные: долгосрочный характер займов дополняется процентной ставкой в размере трехмесячной ставки LIBOR+0,75 % (на конец февраля 2005 года — приблизительно 3,7%). Льготнее, пожалуй, могут быть только кредиты международных финансовых организаций, однако их массовое получение в ближайшей перспективе не ожидается.

Более того, в отношениях с Международным валютным фондом в феврале 2004 года официально было решено отказаться от получения какого бы то ни было финансирования. Кроме того, в связи с расширением Евросоюза и сокращения штатной должности представителя МВФ в Литве, который по совместительству был и представителем в Беларуси, наша страна больше персонального представителя иметь не будет, тем более, что по полученным 10 лет назад кредитам Министерство финансов 01 февраля 2005 года осуществило последний платеж в размере 5,9 млн СДР (около 9 млн. долл. США). Таким образом, дальнейшее сотрудничество с МВФ будет ограничиваться работой технических миссий.

На протяжении нескольких лет заявленным приоритетным направлением работы по привлечению иностранных займов является поиск несвязанных кредитов. Однако до настоящего времени привлечь такие кредиты не удалось. Также с различной степенью интенсивности ведется работа по получению страной кредитного рейтинга. Проработка вопроса началась несколько лет назад, а весной 2004 рейтинг должен был быть получен, следом за его получением Беларусь должна была осуществить пробные выпуски еврооблигаций. Однако на последнем этапе принятия решения о привлечении кредитного рейтинга вновь возник вопрос о реальных выгодах, связанных с его получением. Итогом этих сомнений стало совещание у Президента, состоявшееся уже в 2005 году. Выбор Беларуси — опора на собственные силы, а взаимоотношения с иностранными партнерами следует строить с особой тщательностью. При этом мы имеем заметное преимущество по сравнению с соседними странами. Отсутствие возможностей осуществления широкомасштабных заимствований выгодно отличает Беларусь от большинства стран именно по показателю внешней закредитованности. По мнению ряда наших экспертов незначительность размера внешнего долга и отсутствие угроз кредитной безопасности страны — следствие и главное достоинство проводимой в стране экономической политики, хотя она имеет и существенные недостатки и даже провалы.

Белорусская экономическая практика имеет свои социальные измерения. Как они представлены и что можно делать в социальной политики разбирается по таким направлениям как рынок труда, пенсионная система, здравоохранение, образования и развитие регионов.

Отличительной чертой белорусской социальной политики является практическое отсутствие официально регистрируемой безработицы. Естественное желание руководства предприятий избавиться от лишней численности было подавлено административными мерами, что только замедлило адаптацию к новым экономическим условиям. Тем не менее, процесс увольнения избыточных работников в Беларуси был неизбежен, что привело к официальной фиксации безработицы в январе 1997 г. на максимальном уровне в 185 тыс. человек, или примерно 4% от численности экономически активного населения. Сегодня уровень безработицы заметен ниже: к началу 2005 г. он составил 83 тыс. человек.

Можно выделить еще несколько факторов, которые сегодня способствуют снижению числа безработных. Наиболее существенно снижает безработицу наличие теневой занятости, то есть работы без оформления. Сегодня, по нашим оценкам, численность занятых таким образом достигает 300–400 тыс. человек. Сдерживает рост безработицы также административный запрет производить так называемые «массовые увольнения», не позволяющий руководству государственных предприятий сократить лишнюю численность, которая по приблизительным оценкам составляет сегодня около миллиона человек. Еще один, конечно, менее значимый фактор — работа за пределами страны, особенно, в России (несколько десятков

тысяч человек). В целом, сегодня, по данным НИСЭПИ, безработных в стране в 2,5-3 раза больше, чем это показывают официальные данные, т.е. около 230-270 тыс. человек или 5,5-6,5% экономически активного населения.

Что же необходимо делать на рынке труда сегодня и завтра? В долгосрочном плане решение проблем безработицы должно осуществляться в двух направлениях: 1) формирование благоприятных условий для создания рабочих мест и 2) оказание помощи безработным. Как показывает мировая практика, основными направлениями активной социальной политики по созданию новых рабочих мест является формирование максимально благоприятной общественной среды, в том числе законодательной, для развития малого и среднего бизнеса, поскольку именно он имеет наилучшие перспективы для создания новых, конкурентоспособных рабочих мест. Большинство государственных предприятий сегодня испытывают избыток трудовых ресурсов, избавиться от которого они не могут в силу административных ограничений. В условиях низкой рентабельности производства, а во многих случаях и вообще убыточности, у предприятий практически нет средств для развития производства и создания новых рабочих мест.

Необходимо усилить развитие частного предпринимательства и самозанятости населения. Для этого, прежде всего, следует упростить и удешевить процедуры регистрации частных предприятий и предпринимателей, ликвидировать бессмысленные ограничения и надуманные препоны, снизить налоги, проводить активную пропаганду предпринимательства, особенно через электронные СМИ, способствовать созданию и функционированию инфраструктуры частного предпринимательства (технопарки, бизнес инкубаторы и др.).

По мнению белорусских экономистов необходимо расширить и активизировать рынок жилья, ликвидировать такой пережиток социализма как прописка, которая снижает мобильность рабочей силы и ограничивает возможности безработных более гибко реагировать на потребности рынка труда. Надо также стимулировать выезд людей на работу за рубеж. Это обеспечит приток валюты в страну, получение людьми современных профессий, специальностей и квалификации, усилит импорт новых технологий и т.п. Одновременно это способ решения проблем безработицы в краткосрочном аспекте. Нужны даже договоры с другими странами по этому поводу. Следует также не только отменить оплату разрешительной записи в паспорте для выезда за пределы страны, но и вообще от нее отказаться. Также следует вернуться к страховому характеру финансирования инфраструктуры рынка труда и всех мероприятий, связанных с обеспечением занятости населения. Целесообразно также начать процесс перехода к персонифицированному социальному страхованию работающих от безработицы.

Социальная политика в качестве серьезной доминанты включает в себя «политику здоровья», что важно по причине снижения продолжительности жизни в стране. Детальный анализ показывает, что результаты функционирования системы здравоохранения в Беларуси неоднозначны. В стране обеспечен широкий охват медицинскими услугами, большинство из которых субсидируется. По некоторым показателям страна входит в число лидеров региона. Одновременно имеют место значительные отличия в показателях здоровья различных социально-экономических групп. Показатель отставания в росте у детей из малообеспеченных категорий (17%) в два раза выше, чем у детей из обеспеченных семей. В сельской местности этот показатель еще хуже (22%).

В Беларуси отмечается рост инфекционных (туберкулез и ВИЧ/СПИД) и хронических заболеваний. Обе эти тенденции создают риски увеличения расходов на здравоохранение как со стороны государства, так и домашних хозяйств. При этом факторы риска — потребление жирной пищи, курение и потребление алкоголя — оказывают негативное влияние, как на богатых, так и на бедных. Среднедушевое потребление алкоголя и жиров среди обеспеченных семей даже больше.

Система здравоохранения Беларуси характеризуется щедрой системой льгот и избытком персонала. Она воспроизводит основные черты модели Семашко. Управление ею чрезмерно централизовано. Пациенты практически не участвуют в оплате стоимости лечения. Она финансируется за счет общих налоговых поступлений. Причем выделение средств лечебным учреждениям не зависит от показателей работы и жестко нормировано. Сеть лечебных заведений является государственной. Основой лечебной модели является стационар, а врачи общей практики практически отсутствуют.

В структуре государственных расходов на здравоохранение ведущее место занимает стационарное лечение. Удельный вес расходов на здравоохранение составляет 5% ВВП, что больше, чем в целом ряде других стран с переходной экономикой. Фактически расходы на здравоохранение в Беларуси составляют 83 доллара США на душу населения. Для сравнения в России этот показатель составляет \$133, Литве — \$156, Эстонии — \$224, в Украине — \$54.

Как отмечают наши авторы самым сложным моментом в развитии данного сектора услуг является патерналистская психология и стереотипы социального рыночного хозяйства, которые навязаны в значительной степени популистскими политиками. Бедная и просящая корпорация врачей будет постепенно втягиваться в процесс личного обогащения на фоне бестолкового развития всего сектора. Население, окончательно разуверившись в возможностях собственного национального медицинского бизнеса, уйдет к другим производителям таких же услуг за рубежом.

Что же делать в системе здравоохранения? Ответ на этот вопрос дается весьма развернутый. Это и реформа финансовых потоков, усовершенствование организационной структуры, развитие конкуренции и многое другое. Потенциал нашей отечественной медицины действительно большой. Сегодня он используется максимум на треть. Если мы снимем с врача ярмо государственной монополии, переключим внимание в медицине на архаичного понятия «долг перед государством» на рыночные понятия «интерес», «стимул» и «партнерство», то белорусская медицина быстро станет социальным и экономическим локомотивом нашей страны. Она сможет защитить нас не только от болезней бедности, но и опасных болезней XXI века.

Самая тяжелая и дискуссионная тема в нашей социальной практике — пенсии и обеспечение жизни социально слабых групп населения. Мы по существу пока культивируем культ бедности и патернализма. 50-летняя история развития солидарной пенсионной системы (работающие платят пенсионерам) свидетельствует, что она не является адекватным ответом на современные вызовы экономического развития и социального обеспечения. Она превратилась в тормоз для экономики в целом, привела к росту бюджетного дефицита, внешнего и внутреннего долга, оттоку инвестиций из-за большого числа ограничений на рынке труда и, как следствие, к снижению уровня жизни населения и социальным конфликтам между поколениями. Заблуждения в экономической теории привели к серьезным перекосам на всех рынках капитала, нарастанию кризисных явлений в экономике в целом.

Что делать в этом направлении. Мы даем в книге целостную характеристику мер и действий. При этом обратим внимание и на «нечто». Просто выделим то, что для реального осуществления пенсионной реформы необходимо назначить чиновника высшего ранга (статус вице-преьера), который несет полную ответственность за ее реализацию. Придание пенсионной реформе статуса важнейшей, приоритетной стратегической задачи правительства необходимо для ее успеха и нейтрализации корпоративных и лоббистских интересов. Вторым важнейшим элементом пенсионной реформы является широкомасштабное информационное освещение всего хода пенсионной реформы, разъяснение гражданам всех элементов пенсионной реформы, разъяснение процедуры открытия индивидуального пенсионного счета, контроля своего пенсионного вклада, деятельностью пенсионного фонда и т.д.



Естественно, что материал и сформулированные предложения столь велики, что мы рекомендуем каждому, особенно, «кому за 30» внимательно изучить предложения авторов данной книги. Критические замечания по этому поводу также приветствуются.

В отличие от многих исследований в области социально-экономической политики мы ввели такой феномен как регионализм. Сравнительно длительное время Беларусь рассматривалась как относительно гомогенное политическое и социально-экономическое пространство. Данная точка зрения разделяется правящими элитами и по настоящее время даже при наличии весьма серьезных различий в конкретной специфике развития областей. Это относится как к экономическим и социальным показателям, так и к типологии самоидентификации самих граждан страны. На самом деле идут и дивергентные процессы. Если говорить коротко, то в нашей небольшой стране региональные различия за последние 10-15 лет возрастают. Это явление специалисты называют по-разному: региональные диспропорции, асимметрия развития, региональная дифференциация — пока не это главное. Главное — факты и тенденции.

Что же делать в развивающейся регионалистике, особенно когда появился и такой феномен, как депрессивные регионы? Авторы книги считают, что более вероятным и, возможно, более предпочтительным, будет несколько иное развитие: не перераспределение функций между центром и регионами, а придание новых функций регионального управления местным органам власти, при сохранении контролирующих и координирующих функций и полномочий за центром. Понятие «децентрализация» не означает некое «урезание» полномочий или функций центральной власти и передачу их регионам, хотя это тоже иногда весьма целесообразно и даже необходимо. Децентрализация системы регионального управления может означать создание принципиально новых структур и функций на среднем (область) и низшем (район) уровнях управления.

Видимо, именно такое развитие системы государственного управления следует считать наиболее вероятным для сверхцентрализованной Беларуси: очень трудно предположить, что центр передаст хотя бы часть своих полномочий и функций регионам. Но весьма вероятно, что местным властям будут вменены в обязанность относительно новые функции и задачи, которые просто невозможно решать из центра, — например, разработка и реализация локальных программ в сфере туризма, развития местных народных промыслов, возрождения небольших поселков или охраны малых водоемов внедрения социальных стандартов и т.п. Разумеется, эти работы и программы будут жестко контролироваться из центра, что само по себе вполне приемлемо, но не всегда эффективно.

Итак, среди листинга проблем страны, мы выбрали важные, главные и сложные. Это не является чем-то оригинальным, но методы и инструменты наши эксперты предлагают весьма кардинальные, часто нетрадиционные. Что же до особо важных элементов всей конструкции «Беларусь в будущем», то авторами выбран способ изложения и рекомендаций — как «нечто особое».

Это принципиально важные блоки всей политики — «Сделано в Беларуси». Речь идет о антибюрократической реформе, налоговой системе и жилье. Почему мы это сделали специально? Ответ прост — от советского прошлого нам досталось часто не лучшее наследство. Кое-что, как налоги, мы испортили и собственными руками, взяв за основу тяжелую и выгодную лишь налоговым инспекторам и консультантам по налогам, европейскую систему, которая имеет прошлое, но не имеет будущего. Жилье также входит в наш новый проект для Беларуси, слишком долго и плохо мы жили. Увы, но жилищный вопрос испортил всех: от министра до дворника, хотя те и другие получают без очереди до сих пор государственные квартиры.

Конечно, решив собственные проблемы, мы можем успешно развивать перспективные геополитические и геоэкономические координаты. В книге достаточно места уделяется воп-

---

росам взаимодействия с Россией и ЕС. Вариантов достаточно, есть выбор, который за нашими элитами и гражданами страны.

\*\*\*

Что стоит за проблемами страны, учеными и политиками, которые пытаются их решить, предложить интересные и обоснованные проекты развития? Наши национально-государственные интересы. Именно они и ведут страну в верном направлении. Их надо не просто понять, идентифицировать, но и научиться реализовывать ясно, четко и последовательно. Это и объединяет политиков и аналитиков. Для этого и написана данная книга.

Конечно, каждая книга имеет свою судьбу, настоящую и будущую. Издав данное исследование, мы надеемся, что в нашей республике положено начало системных публикаций такой направленности и характера. Каждые пять лет станут в этом отношении вехами нашего цивилизационного роста, движения в будущее в наступившем новом столетии.

*Руководитель проекта, автор и научный редактор*

**Леонид Заико**

Минск, 6 июня 2005 г.

# Раздел первый

- Актуальная Беларусь в геополитических и геоэкономических измерениях.
- Глобальные вызовы — национальные ответы

## **Современная Беларусь: основные внешние и внутренние вызовы. Угрозы и риски.**

- Мировые и национальные проблемы: чего следует опасаться в новом столетии?
- Вызовы стране и обществу: как реагировать и чем отвечать? Что такое стратегические вызовы?
- Есть ли реальные угрозы развитию современной Беларуси? Где они — внутри или «вне» страны?
- Как создать эффективную систему национальной безопасности?

### **Беларусь в 21 веке.**

#### **Эволюция страны: «старые» и «новые» угрозы.**

В конце 80-х годов возник образ будущего всей страны (СССР) как нового прорыва в 21 век посредством быстрых преобразований существовавших политических и экономических институтов в направлении свободного и демократического развития. Демонтаж КПСС состоялся как необходимая формальная предпосылка всей логики движения в будущее. Однако устранение партии не могло означать устранение социальных и экономических предпосылок феномена советского человека. При всем многообразии формул жизни новых независимых государств Беларусь стала интересным полем проверки устойчивости социализма в постсоветский период. Можно говорить о феномене китайского и белорусского неосоциализма, как своеобразных вариантов западного и восточного реального социализма. Возможно употребление терминов европейский и азиатский неосоциализм применительно к нашим странам.

Трансформация социализма в варианты смешанного общества всегда вызывала естественную отрицательную реакцию у представителей контрастирующих систем взглядов. Либералы не верят в перспективы общества без рынка и конкуренции, коммунисты не признают мутантный постсоциализм в качестве разновидности социализма трансформационного типа. Склонность к «чистым» вариантам системы вызывает объективно рост противодействия изменениям как с одной, так и с другой стороны.

Однако жизнь вносила свои изменения даже в это. Сейчас можно говорить о том, что экономическая система Беларуси была подлинно социалистической. В стране работало плановое хозяйство, распределялись ресурсы, существовала социалистическая система производственных отношений, достаточно высокие этические нормы труда. Именно по этой причине страна находилась в лучшем положении по сравнению с другими республиками Советского Союза. Строго говоря, актуальность перестройки не была столь высокой, если сравнивать Беларусь с другими «братскими» республиками.

Крушение СССР не прошло без участия политиков Беларуси. Вискульское соглашение подвело черту в центробежном процессе горбачевской перестройки. Первые шаги на самостоятельном пути показали, что высокая степень открытости экономики оказалась специфическим наследством прошлого. Открытость из преимущества стала дополнительной проблемой. Свыше 90% ресурсов приобреталось на постсоветском пространстве. Реально именно ресурсные товары стали быстро расти в цене, приближаясь к мировым или региональным. Беларусь оказалась в сложном положении, не справляясь с надвинувшимися проблемами энергетического и ресурсного импорта. Естественным следствием стало резкое снижение

материального положения населения, которое, естественно, и стало расплачиваться за самостоятельность страны.

В этот период экономические и политические элиты страны имели два пути: (1) быстро осуществить модернизацию страны, произвести реструктуризацию экономики и создать потенциал будущего развития; (2) остановится и ждать, пока не произойдет реверсивное движение, начнется реставрация СССР и его новых разновидностей. Первый вариант требовал прихода к власти новой генерации политиков и экономистов, что имело место, например, в Польше. При втором типе действий достаточно было поддерживать сбалансированные отношения с Россией и ждать. Ждать когда вернется прошлое, в той или иной упаковке. При первом варианте электорат должен был пойти на лишения, хотя он и так вынужден дорого заплатить за медлительность своих политиков. В соседней Литве стремление к экономической самостоятельности столкнулось с реальной блокадой со стороны России, люди вынуждены были в зимнее время сидеть в холодных квартирах. Суверенитет этого стоил. При втором варианте можно было надеяться на поддержку российских политических элит, которые объективно заинтересованы в формировании своей собственной центростремительной системы, каким бы образом она не называлась и какими бы политиками не создавалась.

Стратегическая установка на задержку реформ и неподготовленность элит к действиям в новых условиях привели к тому, что экономика стала работать в режиме выкачивания ресурсов из имеющегося потенциала. Это имело шансы на успех, так как до развала СССР стране удалось в значительной степени обновить промышленный потенциал. Наличие крупного калийного комбината и нового, хорошо оснащенного металлургического завода давало возможность устойчиво зарабатывать валюту и иметь временной лаг на поддержание ситуации. Отсутствие реальной приватизации не позволило номенклатурной элите приватизировать этих крупных экспортеров, что затормозило процесс передела собственности и доходов в стране. Паразитизм номенклатуры не мог достичь своего апогея в условиях «придавленной» приватизации.

Марксизм белорусских политиков оказался сильным моментом в проведении экономической политики с точки зрения оценки реальных негативных последствий трансформации. Отрицательное отношение к первоначальному накоплению капитала остановило приватизацию, стремление удержать социальное равновесие заставляло выдвигать на первый план социальную справедливость как принцип осуществления всей экономической политики. С теоретической точки зрения практически вся хозяйственная и партийная номенклатура придерживалась марксистских, социалистических ценностей. Беларусь длительное время была закрыта от контактов с европейскими странами, более того, лучшая часть элиты рекрутировалась в Москву, что было совершенно естественно, как в государственном, так и в человеческом отношении.

Марксистские идеологемы совершенно четко ориентировали полисемейкеров на сохранение «реального производства», замораживали государственную собственность и сохраняли высокую субсидиарность общества. Как были в советские времена около 5 миллионов получателей социальных трансфертов, так и осталось это количество на начало 2000 года. Парадоксом стало также и то, что если в эпоху «развитого социализма» разрыв в доходах составлял 1:7, то к 2000 году он стал меньше — 1:4. По сути общество стало более равным и менее богатым.

Специфической упаковкой марксистской формулы развития стала модель социально ориентированной экономики которая с различной степенью интенсивностью эксплуатировалась политиками разных поколений. Коммунисты-ортодоксы понимали под этим одно, либералы новой волны — другое, но аморфная формула оставалась в теоретическом инструментарии тех и других. Аналогично обстояло и дело с преподаванием экономической теории в университетах. На смену марксизму пришла эклектика, обычная схоластика, которая позволила держаться на плаву как старой, так и промежуточной генерации профессуры. Эклектически на-

писанные учебники обеспечивали воспроизводство аналогичного научного потенциала страны. Все общество в целом больше напоминало мутантный социализм, в лучшем случае — неосоциализм, где остались принципы социального равенства, контроля со стороны государства, всевластие чиновников и демонстративное подавление инакомыслия в правительственных кругах. Собственность, экономическая власть, контроль ресурсных и потребительских потоков, административное регулирование цен только изменились внешне, но суть их осталась прежней.

Суперважный вопрос для членов парламента — оценка актуальности тех или иных общечеловеческих проблем и соотнесенности их с национальными задачами и проблемами. Что и как соотносится в этом «листинге» вызовов и угроз? В зависимости от выбранной позиции можно быть «мондиалистом» (акцентироваться на мировых проблемах) либо «национально ориентированным» (исходить исключительно из национальных интересов страны). Можно и совмещать эти позиции, но как долго? Судьба лауреата Нобелевской премии в области мира Михаила Горбачева свидетельствует о том, что политическое поражение на собственном политическом поле будет гарантировано, если очень долго заикливаться на ценностях всего человечества, и при этом не отстаивать интересы своей собственной страны, либо пассивно эти интересы лоббировать. В итоге, к сожалению, и политик и страна остались в прошлом, в «советской» истории, которая почему-то ничему не учит.

Политическая практика показывает, что выбор в пользу базисных национально-государственных интересов лучше способствует развитию страны и ее прогрессу. Естественно, что сами члены парламента имеют тесные связи со своими группами электората, могут квалифицированно определить какие угрозы, опасности общенационального характера могут быть наиболее прогрессирующими в регионе, социальной группе или этническом сообществе.

Вторая сторона проблемы адекватное восприятие вызовов современной Беларуси, «старых» и «новых» угроз и рисков развитию страны. Примером может быть энергетическая независимость Беларуси, которая стала идентифицироваться более активно в последние месяцы, точнее после отключения газопровода зимой 2004 года. В середине 90-х годов данная совокупность угроз практически была сведена к минимальной величине, но развитие соседних стран, мировой рынок нефти и энергии показал, что в начале 21 века энергетическая политика страны должна быть активной, диверсифицированной и максимальной дальновидной. Это и защищает национальные экономические интересы страны и ее жителей.

Ключевым понятием в создании систем оценок вызовов и угроз являются «национально-государственные интересы» Беларуси. Их определение и идентификация дает возможность достаточно ясно выделить вызовы и угрозы внешнего и внутреннего свойства<sup>1</sup>. Анализ принятых концепций и специальных документов ряда стран, включая и непосредственных соседей Беларуси, дает возможность сформировать развернутую матрицу таких угроз по 82 направлениям, что представлено в специальном приложении данной книги. Конечно, вести информационную, разведывательную, аналитическую работу по всем этим направлениям пока не представляется возможным даже чисто технически. Вместе с тем, переключение внимания на ряд актуализирующих направлений необходимо, что может быть сделано специальной мониторинговой и аналитической сетью ряда министерств и неправительственных институтов страны.

Аналогично представляется необходимым и организация специальных социологических и экспертных опросов по идентификации самых актуальных текущих и перспективных угроз и рисков. «Сложение» результатов различных экспертных исследований даст практический суммарный итог — матрицу и рейтинги основных угроз и рисков для Беларуси, как в реальном режиме времени, так и прогнозируемой перспективе.

Конечно, традиционно данный вид работы осуществляется в стране уже не первый год. С другой стороны, методы сбора и обработки информации сохранились с прежних времен, и

воспроизводят парадигмы безопасности конца и даже середины прошлого века. Это становится понятным в контексте основных позиций, занимаемых Беларусью по важным внешним вопросам. Инерционность восприятия проблем безопасности приводит к неприятию новых угроз и рисков. Еще более сложно идет дело с пониманием вызовов, формирующихся в последние годы и имеющих для Беларуси историческое значение.

Конечно, для страны, живущей в мировом сообществе, не существует собственной уникальной системы идентификации угроз национальной безопасности, равно как и вызовов нового столетия. Отметим по этой причине важность реализации целей мирового сообщества. В 21 веке развитие Беларуси должно происходить с учетом основополагающего документа Организации Объединенных Наций — «Декларации тысячелетия» — преодоление абсолютной нищеты, чистая вода, (начальное) образование, обуздание ВИЧ/СПИДа<sup>2</sup>.

Понятно, что абсолютную нищету мы преодолели в прошлом веке, но, сохранив элементы социальной нищеты, которые получили специфические условия развития при транзитивных изменениях общества. Чистая вода для Беларуси не столь актуальная проблема по сравнению со странами Азии или Африки, но загрязнения воды и почвы после Чернобыля являются действительной проблемой, которая находится в стадии решения. Начальное образование, как цель тысячелетия, уже давно не является проблемой Беларуси. Другое дело — ВИЧ/СПИД. Эта болезнь, ее распространение имеет место в стране. Растущие показатели заболеваемости и инфицирования становятся сильным сигналом для общества и правительства. Пока еще общество не готово к применению эффективных мер предотвращения этой болезни, психологически не готово жить в условиях гуманистического отношения к заболевшим и инфицированным.

## **Национальные и страновые вызовы: феномен наступившего столетия**

Неоднородность развития мирового сообщества как тенденция существует многие столетия. В этом заключается и особая цивилизационная интрига человечества. Одни страны теряют свои лидерские позиции, другие неожиданно превращаются в цветущие государства. Конечно, есть и фактор пассионарности, но есть и новый элемент — вызовы и реакция государств и народов на них.

Вызовы представляют собой актуализирующиеся проблемы, которые страна может быстро и эффективно решать, продвигаясь вперед. Либо не решать и консервировать или ухудшать свое положение в мировом сообществе. Примеров вызовов много, они имеют и свою страновую специфику. Если вызовом для США является мировой терроризм, то для Беларуси терроризм не представляет собой угрозу №1 и не является вызовом существования и развития страны. Для нас не является вызовом и перераспределение сфер влияния в мировом сообществе, но вызовом становится региональная стратегия развития. Когда соседние страны стали членами ЕС, Украина также стремится войти в эту интеграционную группировку, то Беларусь стоит перед стратегическим вызовом: как сохранить и приумножит свои национальные интересы в условиях нового внешнего экономического, политического и военного окружения?

Вызовы — сравнительно новый феномен для Беларуси. Малая открытая экономика, достаточно компактная страна с однородным социально и национально идентифицируемым населением не должна сталкиваться со сложными вызовами человечества. Сами «вызовы» являются в значительной степени показателем того, как элиты Беларуси понимают свою миссию и роль страны в региональном и континентальном контексте. Не более того. В течение первой и второй 90-х годов наблюдались тенденции «остаточного СССР», когда белорусское руководство рассматривало страны в качестве серьезного игрока в международных делах, что не соответствовало новой конфигурации сил в Европе и мире.

Для Беларуси начала нового столетия существует спектр вызовов, которые в разной степени понимаются и воспринимаются национальными элитами. Такую ситуацию можно считать нормальной определенное время. Но затягивание времени на самоидентификацию и идентификацию вызовов стране не может считаться приемлемым.

- **Основные стратегические вызовы Беларуси представлены следующим образом:**
- Определение места страны в европейском и евразийском геополитическом и геоэкономическом пространстве.
- Конкурентоспособность белорусской экономики, государства и общества.
- Скорость реализации на национальном уровне цивилизационных процессов (новые технологии, информационное общество, образ жизни)
- Обеспечение высоких показателей развития человеческого потенциала.
- Достижение высокого уровня благосостояния и безопасности
- Перспективы прорыва к цивилизации знаний

Эти вызовы действуют одновременно, и суть их сводится к формированию траектории развития страны в направлении и темпах соответствующих, и по ряду векторов, опережающих мировые тенденции. Понимание значимости этих общественных задач в ряде элит общества есть. Более того, вербально, большинство политиков и чиновников выразит свое положительное отношение и поддержку усилий страны по данным направлениям. На этом дело, как правило, и заканчивается. Кроме понимания значимости данных вызовов нужны и лидеры, общественные силы, которые способны «замкнуть» на себя эти вызовы. Не просто «замкнуть», а создать новые интеллектуальные и материальные ресурсы для адекватного ответа на вызовы стране, ее будущему.

- **Если провести элементарную инвентаризацию указанных вызовов<sup>3</sup>, то фактическое положение дел следующее. Проведем блиц-оценку следующим образом:**
- В евразийском и европейском стратегическом пространстве мы пока «зависли», находимся в состоянии дрейфа. В известной степени лидирующие политические элиты озвучили наши национальные интересы, но одновременно артикулируют их противоречиво, либо невнятно для самих себя и собственного общества. По существу ответа на вызов нашей ориентации в настоящем и будущем нет.
- Конкурентность белорусской экономики стала явной и видимой проблемой к концу 90-х годов. Успехи в увеличении показателей ВВП и экспорта привели к шапкозакидательским настроениям, когда амбиции перевешивают здравый смысл. Дело в том, что конкуренция национальной экономике растет не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. Это все более четко будет проявляться в ближайшие годы. Вместо радикальной реструктуризации экономики страны, значительная часть экономической элиты, боясь именно конкуренции, стала лоббировать протекционизм под лозунгом защиты национального производителя. Аналогично ведет и государство. Постепенно «отжимает» неправительственный сектор (как конкурента), вводит ограничения развитию гражданского общества. Собственная конкурентность соседним странам уходит на третий план под прикрытием тезисов о социальном мире в стране, белорусской исключительности.
- Скорость реализации цивилизационных процессов также не стала вызовом для элит-лидеров страны. После долгой раскачки Интернет и мобильная связь стали входят в жизнь жителей страны. Но это только внешние признаки. Значительная часть населения боится новых технологий, новых стандартов жизни. Это относится к мобильности рабочей силы,



формированию рынков услуг, восприятию стандартов потребления. Стереотип о «чарке и шкварке» в данном контексте служит психологической защитой и оправданием для значительной части элит.

- Лучше обстоят дела с обеспечением развития человеческого потенциала, стремления к достижению высокого уровня благосостояния и безопасности. Это не только инерционное советское качество нашей политической линии. Эти вызовы осознаются самим населением, которое увеличивает расходы домашних хозяйств в высшее образование, покупку услуг Интернета, доступ к спутниковой системе телевидения.
- Действительного курса к прорыву к цивилизации знаний пока не обозначается. Это имеет место и по причине специфического соотношения влияния лоббистских групп старого типа: аграрии, строители, директорат. Новые бизнес группы, интеллектуалы находятся на периферии политической жизни и процесса принятия стратегических решений. То, что происходило при обсуждении реформы высшей школы и перспектив Болонского процесса явно показало уровень актуализации вхождения страны в цивилизацию знаний и слабую эффективность интеллектуального лоббизма.

Новые вызовы в разной степени осознаются элитами страны. Часто налицо вполне естественная реакция вообще их не обозначать в существующем алгоритме развития. Как это происходит? Можно выделить элементарные проблемы: жилье, заработная плата, занятость и ограничить круг ответственности правительства только данными векторами. Никто не будет протестовать, разве что часть интеллектуальной элиты. Впрочем, в небольших странах и это не является характерным, так как малые страны не формулируют перед собой грандиозных целей и прорывных идей. Часто само население ограничивает и крутозор и ценности достаточно простым набором приоритетов и целей. Амбиции остаются у политиков, как правило, находящихся в оппозиции. Не является исключением в этом отношении и Беларусь. Хотя амбициозность политиков, деятелей науки и культуры помогает часто решать более успешно и простые проблемы. Те, которые имеются в соседних странах, являются «текущими» и по этой причине влекут за собой и рутинные способы их решения.

## Угрозы: основные характеристики, классификация

Угрозы являются теми опасностями реализации национальных экономических и политических интересов, которые находятся уже близко, реалистичны по своей объективности. Небольшой сдвиг ситуации и угроза из потенциальной превращается в реальную. Когда опасности в виде рисков приумножаются, то угрозы начинают сопровождать жизнь страны и ее граждан. Они (угрозы) становятся текущими, требуют оперативного реагирования. Разлив рек или рост пожаров на торфяниках являются примерами таких угроз.

Многими специалистами считается, что для Беларуси перечень угроз не может быть большим. После Чернобыля, действительно, угрозы стали «меньше ростом». Однако стоит обратить внимание на то, как классифицируют угрозы в различных странах и международных организациях. Во-первых, это поучительно. Во-вторых, речь идет о странах, которые обеспечивают высокий уровень своей безопасности, равно как и высокий уровень жизни и благосостояния своих граждан. В-третьих, когда «у них» такие угрозы, то что стоит говорить о наших?

В качестве примера остановимся на блоке НАТО. Важно понять, что угрожает Франции или Германии, если смотреть на соседние страны. К числу таких стран относится и Беларусь. Что же имеет место в понимании ситуации в странах, подобных Беларуси? В стратегической концепции НАТО (1999 г.) угрозы национальной безопасности для стран-участниц блока, исходящие из других стран перечислены следующим образом:

- плохое некомпетентное правительство;

- коррупция, организованная преступность;
- ненадёжные границы, нелегальная иммиграция;
- этнические конфликты, религиозный экстремизм;
- борьба за ограниченные ресурсы;
- распространение технологий;
- терроризм.

Понятно, что после 2001 года основной угрозой уже признается международный терроризм, который текстурально находился на последнем месте в листинге натовских угроз. Можно согласиться с тем, что если для НАТО перечисленные угрозы являются актуальными, то можно «примерить» их и на себя. Посмотреть, будут ли данные угрозы актуальны для Беларуси. Каков же ответ на этот вопрос?

Первое — да, эти угрозы актуальны. Менее актуальны для нашей страны: терроризм, борьба за ограниченные ресурсы, этнические и религиозные проблемы. Все остальное актуально, причем весьма. Не будем говорить о некомпетентности правительства, но коррупция, преступность, границы, нелегальная иммиграция как угрозы национальной безопасности находятся в ряду актуальных текущих угроз. Есть и другие, специфические для переходных стран угрозы, о которых следует сказать особо.

Начнем с того, что пора называть системными угрозами. Именно эти угрозы могут создать ситуацию общего странового кризиса, конфликтов как внутри, так и вне страны. Что же представляют собой системные угрозы? Перечислим и назовем их в целом, в основном.

#### **Системные угрозы:**

- Потеря системности развития и вхождения в мировое сообщество
- Региональная «исключенность» из проектов ЕС, России, стран СНГ, отдаление от региональных и международных интеграционных образований и систем безопасности
- Провинциализация страны в европейском и евразийском контексте

Первая системная угроза является реальной. За ней стоит наше желание быть уникальной страной, отличающейся от соседних государств. Это качество нашей жизни мы уже проявляли. В своей время в контактах с международными организациями правительство завывало часто ссылалось на наши исключительные условия. Конечно, наша неологическая терминология, вспоминая славные партийные годы, имела право вспомнить этот излюбленный прием. В Советском Союзе это проходило, получалось. Беларуси всегда хватало исключительности, но было и другое — работоспособность и эффективность. Наша нация способна быстро адаптироваться. Не зря же социологи СССР отмечали высокую степень адаптивности белорусов в ареалах освоения новых целинных земель, стройках пятилеток, БАМа.

Учитывая этот аспект нашей истории и социальной психологии можно быть уверенным, что для Беларуси найдется много сил и возможностей успевать за движением мировой цивилизации. Этим мы сможем и сформировать адекватную системность развития, ценности и идеалы, которые будут двигать сообщество к интеграции в эффективные международные интеграционные структуры. Конечно, это и ВТО и ЕС и иные международные институты и образования.

В действительности мы пока неплохо дистанцируемся от европейских структур экономического сотрудничества и систем безопасности. Такое «самоотдаление» может быть приемлемым для небольшого исторического срока жизни страны. В долговременной перспективе потребуется другое — адаптивность и умение сочетать свои интересы с взаимодействием с международными структурами.

Более всего опасна для нас в настоящее время угроза провинциализации страны. Это действительно существенная, системная угроза и она постепенно становится все более заметной. Мы покупаем много одежды «секонд хэнд», подержанные автомобили из соседних стран, повторяем сценарии телепередач и шутки чужих политиков. Это незаметно входит в жизнь людей и становится составной частью культуры страны. Незаметно и постоянно опускать планку собственных устремлений, целей и амбиций означает в итоге объективный перевод 10 миллионов человек в положение европейских провинциалов и евразийских обывателей, которые так и не смогли для себя сделать выбор в направлении роста собственных притязаний на место в мире, образование, развитие науки и образования.

В общепринятой классификации угроз и рисков существует отдельно перечень внешних и листинг внутренних угроз. В специальном приложении нами дается развернутая матрица основных направлений формирования и развития угроз. 8 десятков таких векторов могут находиться в сфере пристального внимания специалистов, политиков, правительства и парламента. Вместе с тем, повернем ракурс внешних угроз в соответствии с современными проблемами развития Беларуси и ее позиционирования в геополитическом пространстве.

Какие угрозы вне Беларуси могут оказать стратегическое воздействие на ее развитие в ближайшие годы? Назовем основные из них.

### **Внешние угрозы:**

- Ограничение доступа к ресурсам (нефть, газ, сырье).
- Дислоцирование натовских военных структур вблизи границы Беларуси.
- Проникновение организованной преступности соседних стран в экономику и общество Беларуси.
- Внешнеполитическая и внешнеэкономическая изоляция.
- Потеря конкурентности на внешних рынках, либо искусственные ограничения по экспорту белорусской продукции.
- Контрабанда наркотиков, ворованных автомобилей, торговля людьми, рост активности регионального криминалитета.
- Международный терроризм и формирование

Критичность нарастания тех или иных угроз для Беларуси различна. Внешние по форме они могут быстро перерасти во внутренние угрозы, особенно если речь идет о климатических изменениях, погодных аномалиях, распространении инфекций и новых заболеваний. Следует обратить внимание и на неожиданность появления таких угроз, как наводнения, ураганы, снежные бури, пожары и паводки. В значительной степени ни общество, ни правительство не готовы к неожиданным климатическим угрозам. Сильный дождь летом 2004 года в Минске вызвал по существу наводнение в ряде районов города, с которым не справились специалисты городских служб и представители министерства по чрезвычайным ситуациям.

Потепление климата, изменение погодных условий пока не принимается как серьезная угроза стране. Скорее данные аномалии воспринимаются как аномалии, а не как опасности, за которыми находятся новые риски и новые угрозы. Климатические изменения опасны не тем, что водой залиты улицы и нельзя проехать, а тем, что за этим следуют изменения в живой природе, меняются условия выращивания аграрных культур, меняется фауна, и мы можем получить неожиданные отдаленные последствия. Конечно, до появления крокодилов Свислочи дело не дойдет, но новые популяции мелких насекомых могут быстро изменить ситуацию в тех или иных ареалах проживания населения городов и деревень. Достаточно вспомнить о том, что происходит с озером Нарочь. Бывшее самое чистое озеро страны становится все менее приемлемым для купания и отдыха именно по отмеченной выше причине.

Политические элиты относятся к внешним угрозам более традиционно. НАТО является ритуальной угрозой для нашей страны последние годы, хотя в отношениях Беларуси и атлан-

тического альянса давно наступили новые времена. Остается: либо понять эти изменения и измениться самим, либо оставаться на весьма старой точке зрения и вкладывать значительные ресурсы в силы противодействия внешним угрозам.

Менее восприимчивы политическим классом страны угрозы, связанные с потерей наших внешних рынков. Внешняя конкуренция будет нарастать, и позиции Беларуси имеют шансы быть подорванными в ближайшие 3-5 лет. Эта угроза лучше осознается директором (далеко не всем), бизнесом и гораздо меньше — политиками. Такая ситуация объясняется хорошей конъюнктурой в последние годы и возникновением завышенного оптимизма в отношении геоэкономической ситуации в регионе и на евразийском пространстве. По существу же, в случае потери нами традиционных рынков страна постепенно переходит в состояние экономической изоляции. Путь к такому тупику, кстати, прокладывается и посредством усилий по импортзамещению. Если мы это будем делать очень активно и игнорировать интересы наших соседей, то в итоге ничего вообще не будем импортировать. Аналогичным образом и наша продукция не будет покупаться, что приведет к кризису белорусский экспорт. Стоит подумать и о том, что если соседние страны будут, по нашему примеру, усиленно трудиться по замене белорусского импорта собственной продукцией, то пора будет остановить наши предприятия.

Парадокс состоит в том, что некоторые из внешних угроз мы сами стимулируем. Стоит ввести ограничения (по существу запреты) на ввоз импортной бытовой техники, компьютеров, строительных материалов, так ответ последует незамедлительно. Мы также обнаружим трудности по продвижению своих товаров на соседних рынках. Пока еще автоматизма в таких реакциях внешних рынков нет, но долго ждать не придется.

Отдельная тема — организованная преступность, наркотики, торговля людьми. Данные угрозы нарастают с каждым годом. По этим направлениям страна не сможет бороться в одиночку. Противодействие таким угрозам может быть эффективным только при интеграции усилий спецслужб соседних стран, европейских институтов безопасности. Не только Интерпол или международные антитеррористические центры, но и НАТО, становятся ведущими институтами безопасности в Европе. Это и в том случае, когда речь идет не о традиционной «жесткой» безопасности. Все, что связано с жизнью стран и народов уже включается в список приоритетов НАТО. Так борьба против этнических конфликтов, противодействие эпидемиям и многое другое стало сферой реализации структур НАТО в последние годы.

Что бы мы ни думали о своем суверенитете, но в связи с последними шагами по расширению НАТО, именно мы и попадаем в зону ответственности НАТО. Можно спорить на эту тему и беспредметно обсуждать наши возможности по противодействию внешним угрозам, но до этого следует ясно сформулировать то, как мы воспринимаем новые реалии современной Европы и глобального мира.

Кроме опасностей, формирующихся за пределами границ республики, существует значительный листинг внутренних угроз реализации национальных интересов страны. Следует назвать и охарактеризовать наиболее значимые внутренние угрозы.

### **Внутренние угрозы:**

**Во-первых, политический и социальный раскол страны.** Эта форма угроз существовала всегда и степень ее активизации высока во многих странах СНГ, в отличие, скажем, от стран Балтии. Наиболее явно и ясно такой тип угроз был продемонстрирован в период президентских выборов в Украине. Практически соседняя страна раскололась на восточную и западную часть. Этот раскол является ценностным, а не чисто политическим. Соответственно и методы противодействия расколу отличны от типично политических технологий. Потребуются годы и значительные усилия по консолидации украинского общества. Кстати, могут проходить и противоположные процессы.

Альтернативой консолидации общества является эскалация раскола. Возникают деструктивные механизмы, работающие, прежде всего, в политической и социальной сферах. Социально, раскол может проходить в форме роста неравенства. При этом, например, в Украине и Беларуси децильные и квинтильные коэффициенты неравенства ниже, чем в России. По этой причине монетизация льгот вызвала в России гораздо более болезненные последствия, нежели ожидалось.

В белорусской общественной практике также можно констатировать наличие ценностного раскола общества. Это относится к принятию принципов частной или государственной собственности. Линией раскола является восточный или западный вектор развития страны. В отношении прошлого, как и по поводу настоящего также имеет место ценностная дифференциация, ведущая к идеологическому противодействию различных политических и социальных сил.

Следует подчеркнуть, что сам раскол общества не может быть длительным процессом, растянутым на десятилетия. В конечном итоге это противодействует позитивным тенденциям развития страны, ее перспективному росту и вхождению в глобальный мир и глобальную экономику. Пока в Беларуси в большей степени существует латентный раскол. Что же может происходить в перспективе?

Логика может быть простой: латентная форма раскола — открытый раскол общества — противостояние — активная борьба. Понятно, что в Украине сначала раскол существовал в латентной форме. Но ситуация менялась в сторону противоборства основных элит общества. По этой простой логике и пошел процесс осенью 2004 года. Что же ожидает Беларусь? Это отдельная тема и ее следует рассмотреть более тщательно в отдельной части книги.

**Во-вторых, депопуляция страны.** Угроза связана со снижением рождаемости, низкими показателями ожидаемой продолжительности жизни высокой смертностью. Самая высокая численность жителей страны имела место в 1993 году, когда все институты общества находились в состоянии тяжелого кризиса. Мы тогда достигли пика (включая и факторы иммиграции) — 10244 тысяч жителей. Для примера отметим, что в период «перестройки» (1985 год) число живущих в Беларуси граждан составляло 9986 тысяч. С началом последнего десятилетия прошлого века нас уже было в 1990 году 10190 тысяч.

В 90-х годах процесс депопуляции происходит ежегодно. Население страны уменьшается на 20-40 тысяч человек каждый год. Самые значительные потери — в новом столетии. В 2001 году страна уменьшилась на 39 тысяч, в 2002 году — 52 тысячи, в 2003 — 50 тысяч человек. Если учесть выезды и въезды, то естественная убыль населения Беларуси была самой высокой в 2002 году, составив -57.9 тысяч человек. Правда, это повторило показатель 1985 года в абсолютном значении, но с противоположным знаком. В горбачевские времена естественный прирост составил 59.3 тысячи человек. Так начиналась перестройка и так она закончилась. Формально можно утверждать, что при сохранении положительных трендов 1985 года мы относительно теряем в год до 100 000 человек. Это очень серьезная цифра.

**В-третьих, потеря человеческого капитала.** Кроме физической потери (особенно в связи с «утечкой мозгов») существуют угрозы снижения общего интеллектуального уровня вследствие негативной ценностной ориентации. Такие процессы происходят незаметно, но они проявляются в росте преступности, особенно в общественных местах. Это стало фактом нашей криминальной истории последних лет. Явными признаками снижения общественного интеллекта можно считать рост примитивного потребительства, формирование кондовой образности жизни, что особенно стало заметно на примере работы радиостанций FM-диапазона и белорусского телевидения.

**В-четвертых, угроза массовых эпидемий новой природы.** Это относится к росту числа заболеваний СПИДом, угроз распространения нетипичной пневмонии и других опасных инфекций, противодействие которым не достигло эффективного уровня. Пока страна не ста-

ла очагом таких инфекций, но противодействовать данной опасности следует в настоящее время.

**В-пятых, развитие процессов экономической и социальной дифференциации, ведущих к росту социальной напряженности.** После относительно «равных» 90-х годов в новом столетии неравенство стало усиливаться. Конечно, социальное нивелирование прошлого не является оптимумом, но быстрый рост богатства на одном полюсе и бедности — на другом может быть источником новой преступности, социальной конфликтности.

**В-шестых, резкое падение уровня жизни вследствие внешних и внутренних шоков.** В течение экономической истории 90-х годов такие прецеденты наблюдались при развитии инфляционных процессов. Вторая половина прошлого десятилетия привела к падению реальных доходов в долларовом эквиваленте. Более того, мы пришли к уровню реальной заработной платы, которая была в Югославии накануне падения власти С.Милошевича. Это представляло не просто опасность, а постепенно превращалось в угрозу. Был сделан своевременный и правильный вывод о необходимости активной политики доходов. Сначала 100 долларов, затем — 250 долларов средней заработной платы становились важнейшими приоритетами всей экономической политики. Процесс осуществлялся удачно, чему помогали и внешние факторы роста активности экспорта на российском рынке. Важно также подчеркнуть, что пока страна не сталкивалась с дефолтами, но в конце 2004 года подобный мини инфаркт был спровоцирован в финансовом секторе, что отразилось на деятельности белорусских банков. Ряд экспертов считает, что вероятность подобной финансовой деструкции растет.

**В-седьмых, природные катастрофы и катаклизмы.** Пока не стоит провоцировать для самих себя опасность роста таких угроз, но ситуация в европейских странах становится все более угрожающей именно с этой точки зрения. В Беларуси достаточно быстро могут быть спровоцированы новые природные катастрофы, к которым мы не готовы и не имеем соответствующего опыта противодействия.

**В-восьмых, техногенные аварии.** С этим мы уже сталкивались, достаточно назвать Чернобыль. Новые типы техногенных катастроф связаны с функционированием химической промышленности. С другой стороны, использование новых компьютерных технологий может привести к выходу из строя развитых управляющих интеллектуальных систем, что расценивается во всем мире как серьезная техническая опасность для любой страны, имеющей развитую промышленность и средства коммуникаций. Мы относимся к таким странам.

Ограничимся характеристикой перечисленных угроз белорусскому обществу. Следует также подчеркнуть, что кроме угроз существуют и опасности менее выраженной формы и содержания. Речь идет о рисках.

**Риски** по степени интенсивности являются менее опасными факторами жизни страны. Вместе с тем интерференция угроз и рисков может привести к опасностям самого высокого уровня. Угроза биологического террористического акта, сопровождаемая рисками, вызванными эпидемиями, например, гриппа, может привести к гибели тысяч людей. Риск и угроза хотя и отличаются уровнем системности, но они «ходят парами». Риск есть потенциал угрозы, а угроза реализуемый риск.

Для Беларуси, как страны, существует множество рисков. К ним относятся риски отставания от соседних стран в процессе развития, геополитические риски снижения собственного авторитета в рамках новых интеграционных институтов. Равно риском является и балансирование между Востоком и Западом, что ведет к неустойчивости геополитической ориентации страны.

## Меры и методы по противодействию угрозам и рискам

Особая роль проблем безопасности, как жесткой, так и мягкой, ставит в качестве задачи формирование новых подсистем защиты интересов граждан страны и ее институтов.

Во-первых, новые алгоритмы и механизмы развития угроз дают основание считать, что данный феномен делает необходимым создание и новых законов и институциональных форм идентификации угроз и противодействие им. Одним из важных элементов национальной политики безопасности может стать специальный «Закон об внутренних и внешних угрозах».

Во-вторых, в данном контексте вполне оправданным представляется постоянное определение степени безопасности в обществе, идентификация различных уровней нарастающих угроз. Практически данный процесс может быть сопоставим с замером температуры, но при этом информация о степени опасности может быть менее распространяемой. В городах с повышенными экологическими рисками оценки уровня биологической безопасности могут быть более развернутыми, информационно активными.

В-третьих, существует необходимость и общенациональных стандартов безопасности. В стране можно ввести различные показатели угроз, которые будут соответствовать трем цветам: желтый, оранжевый и красный. Опасности первого рода — желтый, более высокий уровень — оранжевый и самый высокий — красный. В зависимости от ситуации, рост опасностей и угроз различного типа (холод, наводнение, шторм, технологические опасности) могут вводиться в тех или иных регионах, городах, стране соответствующие цветовые предупреждения. Размещение информации по телеканалам, билбордам, въездным щитам позволяет дифференцировать направленность и свойства данных показателей с учетом специфики, как угрозы, так и ее ареала существования.

Что касается методики активизации противодействия угрозам и рискам, то существует разный уровень прочтения угроз и их рейтингования в различных социумах и странах. Как правило, вся деятельность по оценке угроз и рисков возлагается на национальные структуры типа «Совет Безопасности», «Национальные Бюро Безопасности». Есть и службы советников по национальной безопасности, специальные центры, институты, комитеты, которые разрабатывают инструментарию и осуществляют соответствующие меры по активизации усилий поддержания режима безопасного развития общества.

Естественно, что в ряду проблем, учитываемых профессионально специалистами в области безопасности, есть своя архитектура, свои рейтинги значимости. Вся данная тематика имеет помимо объективного смысла, специфическое ценностное содержание. Аксиологические акценты и позиционирование точки аксиологических координат весьма специфически воспринимаются в каждой стране. Есть и некие аналоги, устойчивые схемы восприятия, приоритеты.

Что важно для белорусской практики безопасности и определения содержания самого «пакета» критериев безопасности? Какие уровни и сферы жизни общества должны находиться в фокусе информационных потоков, измерений безопасности?

По этой проблеме следует заметить, что сама система таких критериев является логическим продуктом развития страны, ее цивилизационных отличий. Данная тема является развивающейся и открытой для обсуждения и дискуссий. Мы определяем приоритетные направления деятельности парламента в предотвращении развития угроз и снижения актуальных рисков для Беларуси следующим образом (смотри специальный рисунок 2.1):

- Приоритеты безопасности, исходя из уровней ее реализации. В этой характеристике скрыта реальная значимость, ценность системы безопасности. Во имя гражданина страны? Для обеспечения деятельности государственных институтов? Международ-



Рисунок 2.1 «Приоритеты безопасности и архитектура внутренних угроз»

ная безопасность? Приоритеты принимаются сообществом, формально — парламентом, хотя и этого может и не потребоваться.

- Особый вопрос — рейтинг угроз и его практичность для Беларуси. В предлагаемой транскрипции угрозы располагаются по иерархии: от природных катастроф и техногенных до коррупции и наркоторговли. Сама иерархия определяется эмпирическим или экспертным путем и может быть реструктурирована в соответствии с реальностью. Рост новых опасностей и рисков обязательно будет «перекомпоновывать» набор угроз, что отражает особенности того или иного состояния общества, ситуацию внутри страны и за ее пределами. Как «рейтинговать» угрозы — вопрос особый, но решение его лежит в двух плоскостях. Первый фактор — реальность и размеры угроз. Одно дело наводнение небольшой речки, другое — резкое снижение валютных резервов Национального банка. Второй фактор, принимаемый в качестве инструмента рейтингования — экспертные опросы. В этом случае «триада» экспертов может быть следующей: (1) правительственные чиновники; (2) профессиональные эксперты-специалисты в области безопасности; (3) независимые эксперты, включая и представителей международных организаций.

Методы противодействия текущим и перспективным угрозам выбираются в соответствии с профессиональными правилами и процедурами. В этом отношении законодательно имеет смысл определить права специальных сил и структур, ответственность правительственных чиновников и лидеров страны.

Почему это необходимо? Анализ иностранной практики преодоления угроз терроризма показывает, что в США с 2001 года не было ни одного террористического акта, который принес бы человеческие жертвы и невосполнимые потери. В противоположность этому в России за аналогичный период времени состоялись многочисленные террористические акты, одно название которых «Норд-Ост», «Беслан» ассоциируется с сотнями жертв и многочисленными страданиями мирного населения. При этом специалисты США используют достаточно падающие методы воздействия на населения, а в России быть похожим на человека кавказской национальности уже почти что основание быть размещенным в «обезьянник».



В целом оценка угроз и рисков развитию страны дает основания считать, что подготовка средств противодействия катастрофам и катаклизмам в Беларуси не является первоочередной задачей. С другой стороны, угрозы и риски в отношении национальных экономических интересов, социальные противоречия могут стать более важной и серьезной задачей для всей системы национальной безопасности страны. Именно эти проблемы и являются основополагающими для перспектив развития страны в среднесрочном периоде. Как их решать — изложено в последующих разделах книги.

## **Экономика и социум Беларуси в региональном сопоставлении: внешние вызовы — национальные ответы**

- Что и как меняется вне Беларуси?  
Как понять «геоэкономическое реструктурирование»?
- Региональные сравнения: где мы находимся?
- Векторы трансформаций и развития: плюсы и минусы
- Что ожидает нас в среднесрочной перспективе:  
«балтийская» или «славянская» динамика?

### **Постсоветское пространство: векторы новых исторических вызовов**

В последние годы геополитическое пространство, в котором находится Беларусь, проходило через тектонические изменения. Подвижки были настолько мощными, что к началу 21 столетия формируется новая будущность всех соседних стран. Естественно, что в контексте этого будущего наша страна испытывает воздействие новых внешних вызовов, с которыми ранее в своей истории сталкиваться не приходилось.

При таком геополитическом ландшафте экономическое развитие Беларуси, как малой открытой страны, проходит в поле действий сильных внешних факторов, которые меняют свою векторность и интенсивность влияния. Сами внешние изменения являются действительными вызовами для страны и ее будущего. К таким вызовам уже сейчас можно отнести:

- Геоэкономическое реструктурирование регионального экономического и социального пространства. Превращение Беларуси в контактное государство пограничного типа.
- Изменение типа экономических процессов и условий взаимодействия на «северном» и «западном» направлении. Это и есть новые вызовы, связанные с расширением ЕС.
- Альтернатива: Европейский Союз или Единое Экономическое Пространство «четверки» (Россия, Казахстан, Украина, Беларусь).
- Новая экономическая динамика и возможности Беларуси по «восточному» и «западному» вектору.
- Вызовы, связанные с самой экономической динамикой: темпа роста ВВП, агрегатов промышленности, сферы услуг, внешней торговли, доходов.
- Вызовы, связанные с «перераспределением» стратегических экономических партнеров.

Расширение Европейского Союза актуализирует подведение промежуточных итогов транзитивного развития стран постсоветского пространства. Существует образ успешных реформ в странах Балтии и достаточно сдержанные оценки результатов трансформаций России, Украины, Беларуси и Молдовы. Методология оценок строится на матрицах результатов изменений форм собственности, степени демократизации общества, либерализации экономики. Выставляемые западными и международными экспертами оценки напоминают школьную ведомость, где «хорошие» и «плохие» ученики расставлены по уровню оценок. Такие «ведомости» публикуются в многочисленных изданиях, представляются общественности как некая зачетная книжка. В зависимости от выставленных оценок строится и собственная логика отношений с конкретными странами.

В этом таблице о рангах Беларусь занимает весьма скромное место. Результаты ее развития противоречивы, ближе к тому, что имеет место в Узбекистане и Туркменистане. Однако, в противоречии оценок скрывается и иная логика процессов, проходящих на «восточном направлении». Особенный интерес вызывает и возможная буферная зона — Балто-Черноморский регион, который формируется после «ухода» стран Балтии в Евросоюз. До этого ухода сравнение трансформаций имеет практическое значение: позволяет определить, что получилось, а что — нет в направлении системных изменений. Вопрос еще в том, а были ли они?

Геополитические и геоэкономические изменения на пространстве от Балтийского до Черного моря имеют внешние и внутренние детерминации, которые ведут к системным трансформациям постсоветских стран. Именно постсоветский транзит является весьма интересным, так как: (1) показывает эффективность выбранных национальных ориентиров и целей; (2) дает возможность оценить реальные и виртуальные изменения; (3) позволяет увидеть логику политического и экономического движения в будущем. В определенной степени сравнение качества и динамики транзита позволяет избавиться от стереотипов, устойчиво закрепленных в 90-ые годы.

Развитие постсоветского пространства в Балто-Черноморском регионе фокусировалось в основном на предмете выбора: Запад или Восток. Альтернатива такого рода деформировала массовое сознание, и породило серию мифов и идеологем о предпочтительности одного пути и неполноценности другого. Как правило, «евроремонт» национального государства заменял все остальное и предполагал некое полуавтоматическое решение большого спектра внутренних и внешних проблемы. Так, для стран Балтии европейский выбор фундировался в нахождении «зонтика безопасности», что давало шансы на упрочение, даже увековечивание суверенитета и национального типа развития. Понятно, что с лета 2004 года такая цель будет близка к реализации, но другие домены интересов едва ли будут реализованы.

Для выработки стратегии отношений между «европейскими» и «неевропейскими» странами, которым относят к «новым соседям» следует выявить более детально и тщательно действительные успехи и неудачи методом компаративного анализа. Использование базы данных, обработанных ООН статистических показателей национальной статистики дает возможность сопоставить различные стороны экономики и общества стран региона.

Эти причины, равно как и национальные вызовы, угрозы и риски, привлекают особое внимание к реальному выявлению интересов стран региона в решении, как фундаментальных, так и новых проблеме. Отдавая должное системным проблемам европейской и региональной безопасности и сотрудничества, сосредоточимся на спектре таких региональных проблем, который формируют векторы национальных интересов стран:

- экономический рост (темпы и траектория развития национальной экономики и показатели ВВП);
- динамика доходов и уровень жизни;
- здоровье нации и экологическая безопасность;
- персональная безопасность и борьба против преступности.

Особенностью нашего подхода будет то, что страны региона будут сравниваться вне дискуссии о выбранных алгоритмах развития, методах демократического генезиса, форм экономической и социальной политики. Посмотрим на результаты действия векторов указанных интересов «вне политики», точнее без политических пристрастий.

Анализируемая группа стран представлена: Литвой, Латвией, Эстонией, Россией, Беларусью, Украиной и Молдовой. Все они осуществляли свой национальный выбор разными способами и не все сделали это определенно, но пространственные и временные возможности для объективных оценок есть. На основе национальных отчетов о человеческом развитии (в рамках программ ООН) можно увидеть качественные и количественные результаты социо-

динамики, сравнивать реалии стран региона, которые геополитически выстроены в новую конфигурацию, что часто мешает сделать объективные оценки.

## Вектор — экономический рост и перспективная динамика развития

Общий алгоритм развития и роста (изменений) экономической активности реализовывался удивительно, если произвести определенную группировку стран, ориентируясь только на траекторию роста. Конечно, параметры ВВП далеко не самый «качественный» показатель, но динамика может подтверждать явное превосходство используемых экономических и социальных технологий, либо приходиться к иным выводам.

Сравнительный анализ изменений экономики на всем постсоветском пространстве показывает, на удивление, иные результаты развития, нежели те, что традиционно преподносятся в постсоветской (западный вариант) компаративистике. Об этом свидетельствуют следующие показатели динамики валового внутреннего продукта (диаграмма 1.1.)

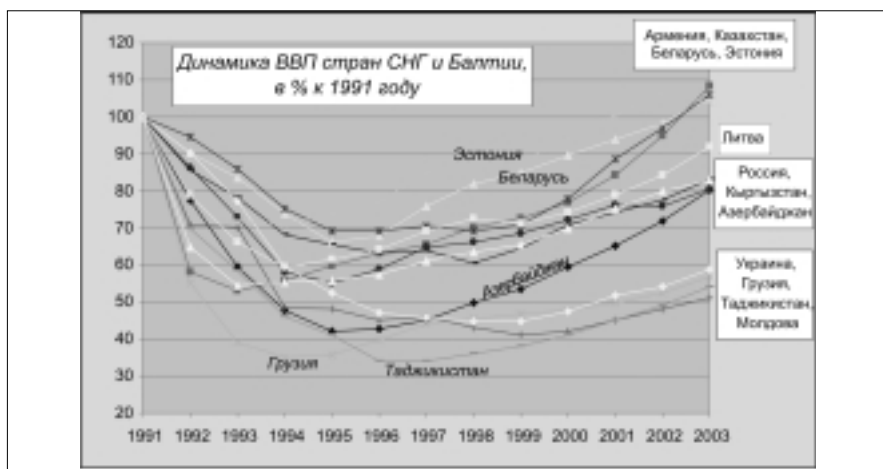


Диаграмма.1.1 Динамика ВВП на постсоветском экономическом пространстве

На представленной диаграмме мы можем выделить 4 кластера итогов промежуточного транзита, в основе которых находятся показатели ВВП. В самом динамичном кластере лидерами являются Армения, Казахстан, Беларусь и Эстония. Для многих это будет неожиданным, но так «легли карты». При всей идеологической трескотне и путанных высказываниях о преимуществах реформ, агрегированные показатели конечной стоимости потоков товаров и услуг выше (по сравнению с 1991 годом) у этой «смешанной» группы стран. То, что Эстония находится в лидирующем кластере, возможно, подтверждает и объективность ряда оценок наших зарубежных коллег. Россия находится в средней группе, как ей и положено в последнее время, как типичной трансформационной стране ярко постсоветского типа, Украина и Молдова замыкают ряды наших транзитных стран.

Эти результаты следует серьезно принимать во внимание при оценке ситуации в разных странах, выводах о стратегии выбора, типологии развития и качества решений полисимейкеров. Что же следует принимать во внимание при более детальной оценке интер-регионального развития региона, в котором находится Беларусь? Аналогично — результаты динамики и их особенности.

В нашем исследовании по этой причине специально классифицированы 2 типа траекторий: (1) балтийская и (2) славянская. Конечно, это не безупречная классификация, но она одна из возможных и имеет право на существование. Условно такой формулы заключается и в том, что попытки выделить некий славянский тип развития принимаются в Беларуси, причем не только в пилотных исследованиях, но и официальной риторике и политической практике. Учитывая это, также обратим внимание на возможные особенности предлагаемой классификации типов развития. Первый, «балтийский тип», который может пониматься и как «новоевропейский», представлен на диаграмме 1.2.

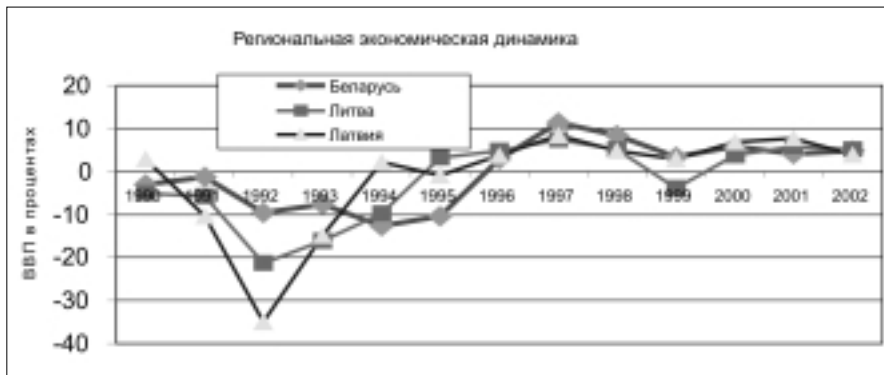


Диаграмма. 1.2 «Балтийский тип» динамики

В нашем случае мы пока используем показатели до 2003 года, так как окончательные итоги подсчетов ВВП появятся в самое ближайшее время, а опубликованные данные в международных обозрениях не совпадают. Парадокс состоит в том, что в эту группу «инсталлирована» Беларусь, что необычно. Однако траектории изменений ВВП в странах этой группы очень близки. Если не совпадают конкретные показатели, то алгоритм вполне совпадает. Кстати, в 2003 году показатели прироста ВВП у данных стран близки и находятся на уровне 7-8%, то есть «держатся» достаточно плотно. Вместе с тем, в масс-медиа оценки уровня динамики и качества экономики и социума данных стран региона не совпадают. Дело не только в логике подходов или выбранной методологии, но и в известной политизации результатов.

Второй тип динамики и изменений назван нами как «славянский тип», что представлено на диаграмме 3. Три славянские сестры при всей схожести проблем и их «загадочной» разре-



Диаграмма. 1.3 «Славянский тип» динамики

шаемости, тем не менее, идут близко друг другу. Ясно, что они экономически связаны, вырваться из данного коридора траектории не очень-то просто. Славянская траектория соответствует общей «волне» динамики на всем постсоветском пространстве.

В этой динамике видны более глубокие колебания экономической активности, изменений размеров ВВП и временные рамки кризиса, выхода из него и попадания в некий новый динамический коридор.

К 2004 году страны пришли к определенной исторической черте. Делается «нарезка» новых геоэкономических линий, а что последует за этим — вопрос отдельный. По этой причине следует обратить внимание на промежуточные результаты общей динамики стран региона, в который входит и Беларусь. Некоторые количественные показатели дают картину происходящего, являются предметом теоретических и практических дискуссий.

Начнем с самого простого. При рассмотрении долговременной транзитивной динамики по группе стран нашего региона оказывается, что «самое странное» есть то, что в промежуточном финише мы и соседние страны «собрались в одном месте. Беларусь развернулась на Восток, Балтия — на Запад, но от этого наша экономическая жизнь не очень резко изменилась, если взглянуть с «высоты макроэкономического полета». Как ни менялась экономическая политика, но приходится очередной раз повторять, что в конкретном результирующем контексте, Латвия, Литва, и Беларусь вошли в один и тот же «динамический коридор».

Получается, что с 1996 года «наш путь» идет параллельными линиями. Трассировка разная, если принимать во внимание векторы развития, а результат идентичный. При ригидности реформам и антизападности развития в неосоветских формулах жизни Беларусь вписывается в общий алгоритм и даже просто развивается в унисон со странами Балтии, начиная с 1997 года. Кстати, интересно и то, что российский дефолт задел всех нас, но самый сильный негативный эффект сказался на Литве, хотя она меньше, чем Беларусь связана с Россией. Это тоже парадокс, ничего не скажешь, региональные тенденции имеют свои особенности.

Итак, мы вошли в общий, в какой-то степени, даже перспективно новый «динамический коридор». Дальше начнется самое интересное: как скажется геополитическая и геоэкономическая ориентация стран в краткосрочной и среднесрочной перспективе? Для Беларуси данный результат будет иметь важное значение, так как появятся серьезные аргументы в пользу того, или иного «национального выбора». Страны Балтии его уже сделали, уверенно, с небольшим сомнением, но сделали. Беларусь после активной фазы антироссийской риторики подает сигналы Западу о том, что многое может поменяться в геополитическом и геоэкономическом плане. Конечно, этому мало верят, но умом не понять, не только великую Россию, но и загадочную Беларусь.

Интересная тема — иностранные инвестиции. Строго говоря, в рамках нового экономического пространства Европы инвестиции должны идти на «окраину», в целинные и залежные земли новых европейцев. Иначе сам смысл объединенного пространства пропадает. По этой причине иллюзий строить не надо. Европейцы будут «крутить деньги» там, где у них складываются долгосрочные интересы. Мы не можем претендовать на серьезные финансовые потоки. Хотя правительство «виды имеет». Судите сами по официальным данным: на 01.01.2004 из стран ЕС в Республику Беларусь поступило 644,5 млн. долл. США, что составило 44,5% от общего объема накопленных инвестиций в РБ, из стран-новых членов ЕС - 257,9 млн. долл. США или 17,8% от общего объема накопленных инвестиций в РБ. Конечно, как интерпретировать цифры? Вроде немало, но свои граждане только в 2003 году сберегли денег на 2 миллиарда долларов, но что мы с ними сделали? Какими инвестициями они стали? Реально — никакими.

На взгляд многих экспертов, рассчитывать на прирост инвестиций не стоит. Сам ЕС должен очень долго «переваривать» новых членов. Для Брюсселя Минск становится условной экономической единицей, и говорить о наличии между нами серьезных интересов не прихо-

дится. Мы не Россия, с которой Евросоюз будет иметь гораздо более продвинутые отношения. Подпрыгивать на ровном месте и делать вид, что мы так важны для Европы — дело не джентльменское. Да и уважать себя надо, хотя бы иногда.

Да, мы столкнулись с новым вызовом для Беларуси. Европейским вызовом, когда возникла ситуация растущей изоляции в стратегических проектах, которые будут осуществляться в рамках Евросоюза. В них будут участвовать соседние страны Балтии, Польша, наши бывшие «братья» по лагерю социализма. Именно такие системные проекты (транспортные, инфраструктурные, технологические, гуманитарные) обойдут Беларусь стороной. Это как в спортивных соревнованиях: можно участвовать, а можно быть простым зрителем. Пессимисты-коллеги утверждают, что при этом наша страна медленно, но верно превращается из субъекта международной политики в объект этой политики. А может они вполне приличные оптимисты, ведь субъектом европейской политики нам приходилось быть так редко

Таким образом, любые прогнозы относительно потерь и выигрышей для Беларуси имеют хорошие виды не сбыться. «Технические» потери подсчитаем, но этим положение далеко не изменим. Главная потеря — мы остаемся на периферии Европы, приграничной страной, которую в лучшем случае называют «новым соседом». Станем ли европейским чуланом, или коридором? Странная роль может выпасть на долю страны при новом разделе мира в этом столетии. В долгосрочных последствия больше интриги и вызовов нашей исторической судьбе. А сколько продадим калия и купим станков — это дело наживное.

По этой же причине критериальным показателем лучшего года последнего десятилетия может стать торговый баланс Беларуси. Этот вопрос приобретает новое значение в связи с расширением ЕС и вхождением стран Балтии в Евросоюз. По существу меняется и наполнение товарных потоков, их геоэкономическая значимость. Новая ситуация в 2004 году приобретает следующую структурную векторность внешних экономических интересов Беларуси, о чем свидетельствует диаграмма об основных векторах экспорта страны.

Новая внешнеэкономическая история началась в мае 2004 года. По существу мы стартуем в будущее с указанных векторных геоэкономических позиций. Дальнейшие изменения в 2005 и других годах будут показывать «дрейф» страны в том или ином направлении. Исходная база известна: на ? наши национальные экономические интересы связаны с Россией, на 1/3 с ЕС. Остальное важно, но не стратегически. Страна балансирует между востоком и западом, пока имеет прошлое в этих отношениях, но будущее не столь ясно.

Важный вопрос, какие векторы имеют лучшие шансы на успех? СНГ и «вне СНГ» могут прогрессировать, но там нет технологий и рынки данных стран не столь конкурентны. Второй важный момент — политические перспективы. От России Беларусь может уходить

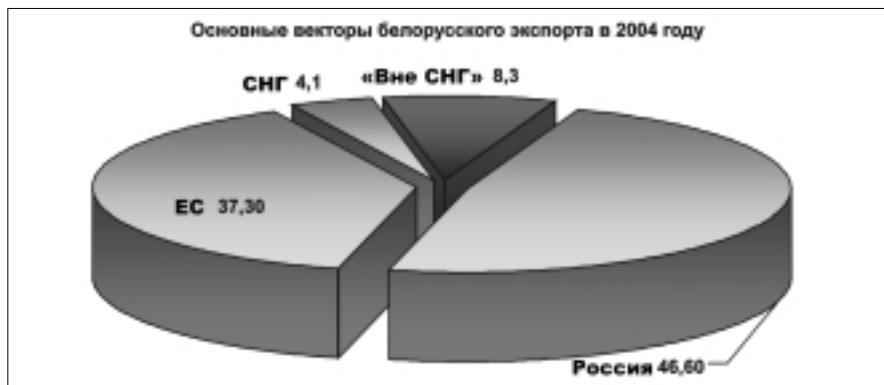


Диаграмма 1.4 «Основные векторы белорусского экспорта в 2004 году»

или в ЕС, как Украина, или диверсифицировать внешнеэкономические потоки. Белорусский президент призывает уходить от энергетической зависимости от России, но терять рынки сбыта на ближайшем для нас востоке смысла не имеет. Приверженность идеям интеграции приводит к тому, что проблематичным становится применение новых и прогрессивных методов изъятия НДС, результат чего проявится в первом полугодии 2005 года.

### Вектор — рост доходов и повышение уровня жизни

Результаты трансформации оказались неравноценными для различных социальных групп и слоев населения. Это имеет место в странах региона, рост доходов и качественные изменения образа жизни происходил не у всех одновременно. Более того, формировались и маргинальные потребительские группы, что показывает статистика ПРООН (диаграмма 3). Самые большие потери понесли те, кто практически вынужден вести борьбу за биологическое существование. Обычно такие группы населения считаются источником социальных проблем, преступности, хотя такого рода утверждения прочной базы под собой не имеют.

Беларусь не отличалась никогда в своей истории массовым голодом, мором и существованием большого количества обездоленных людей. Конечно, была и эмиграция в Америку в начале прошлого века, когда выходцы из нашей страны в одночасье становились миллионерами. Приходилось такое выслушивать от белорусских эмигрантов. Миллионами у них были на теле комары и прочие насекомые, белорусы селились на необжитых местах, неугодах и прокладывали в царство свобод дорогу собственной грудью.

Умение адаптироваться всегда было присуще белорусскому этносу. По этой причине умение работать и зарабатывать себе на жизнь сказывается и до сих пор. Собственно об этом говорят и показатели страдающего от недоедания населения. В региональном аспекте цифры отличаются следующим образом.

Диаграмма. 1.5 Уровень «биологической» маргинализации



(Источник: Доклад о развитии человека за 2002 год. Углубление демократии в разобщенном мире. ПРООН. Нью-Йорк. 2002. стр. 170-173. Во всемирном обзоре ПРООН 2003 года по указанным странам данные идентифицируются как «калорийность питания ниже нормы».)

«Биологический» уровень существования не является проблемой для стран Балто-Черноморского региона, даже принимая во внимание показатели Молдовы. Тем не менее, приведенные показатели близки к данным Мексики, Коста-Рики, Египта, Ливана, Уругвая. Такого



рода совпадения имеют экономическую природу, хотя Литва и Уругвай, или Латвия и Египет по другим показателям заметно отличаются. Равно как отличаются Россия и Алжир, либо Молдова и Суринам. Характерно, то «клона» Беларуси в мировом списке стран не оказалось, хотя по существу литовские данные от белорусских мало отличаются.

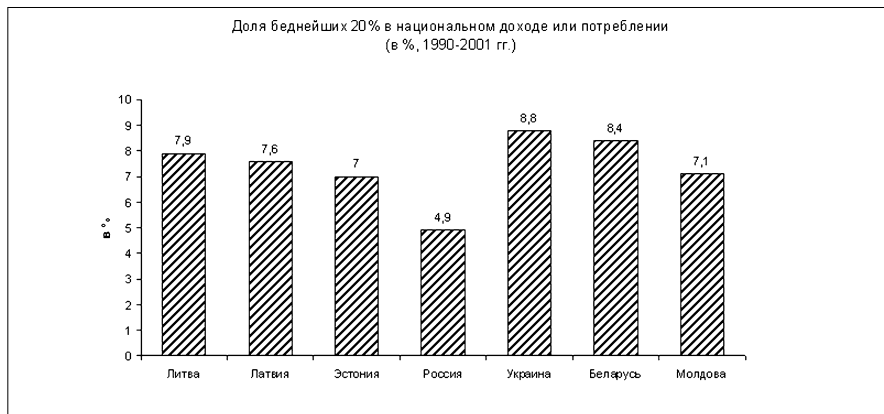
Если оценить ситуацию в других регионах постсоветского пространства, то более опасна ситуация в далеком от Европы Таджикистане, где 64% населения питаются набором продуктов, калорийность которых ниже нормы. Парадоксально воспринимается ситуация в Армении, где данный показатель составляет 46% (по этим странам использованы данные за 1998-2000 гг.)

Если в рамках «целей тысячелетия» ООН все страны добиваются уменьшения нищеты, то на постсоветском пространстве, включая наш регион, реально уровень нищеты в ряде стран вырос (по сравнению с ситуацией в СССР). Например, при общем показателе в 2% населения с доходом менее одного доллара в день (Эстония, Литва, Латвия, Беларусь, Украина) Россия отличается показателем в 6.1% населения (средние данные за 1990-2001 гг.), а Молдова — 22%. Молдавский показатель в 2 раза выше, чем в Таджикистане или Туркменистане и корреспондируется с аналогичными данными по Сенегалу, Кении, Танзании, Ботсване.

Сопоставление векторов интересов стран региона показывает, что декларируемые политиками и демократическими правительствами (иных терминов в странах региона не принимается, включая и Беларусь) цели роста благосостояния и уровня жизни, при использовании рыночного инструментария, приносят результаты, явно не совпадающие с декларациями.

Рост рыночных институтов никогда и нигде не означал роста равенства и справедливости, что известно несколько столетий. В этом приходится убеждаться и в начале 21 столетия на примере стран региона. Так, картина распределения складывалась на протяжении всего реформаторского десятилетия следующим образом.

Диаграмма. 1.6 Квintильная группа «бедных» в странах региона



(Источник: Доклад о развитии человека. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договорённость об избавлении человечества от нищеты. ПРООН, 2003, стр.200-201.)

Самые бедные в своей собственной стране — российские 20% беднейших. Их суммарный «вес» в совокупном потреблении составляет всего 4.9%. Двадцать процентов населения получает 1/20, что символично и по образности и по существу. Гораздо более сбалансирован-

ной ситуация является в Украине и Беларуси. Если сравнивать аналогичные мировые показатели, то ситуация в России близка к тому, что имеет место в США (5.2%) Малави (4.9%), Сингапуре (5%), Иране (5.1%). Литовские параметры тождественны Республике Корея (7.9%), Вьетнаму (8%), Турции (8%), Испании (7.5%), Люксембургу (8%). Беларусь конгруэнтна Дании и Бельгии (8.3%), Индии (8.1%).

### Вектор — здоровье нации, экологическая безопасность

Самой сильной персонализированной угрозой в массиве социологических исследований в Беларуси, в других странах предстает угроза болезни, заболевания. При наличии развитой медицинской системы в странах региона, тем не менее, возникли и развиваются угроза заболеваний СПИДом и туберкулезом. Если первая болезнь является относительно новой для жителей наших стран, то туберкулез считался в советские годы излеченным, на этой проблеме в 60-ые годы «поставили точку».

Однако, в трансформационные годы региональные показатели стали расти, и лишь некоторое время спустя снижаться.

Диаграмма. 1.7 Распространение туберкулеза в странах региона



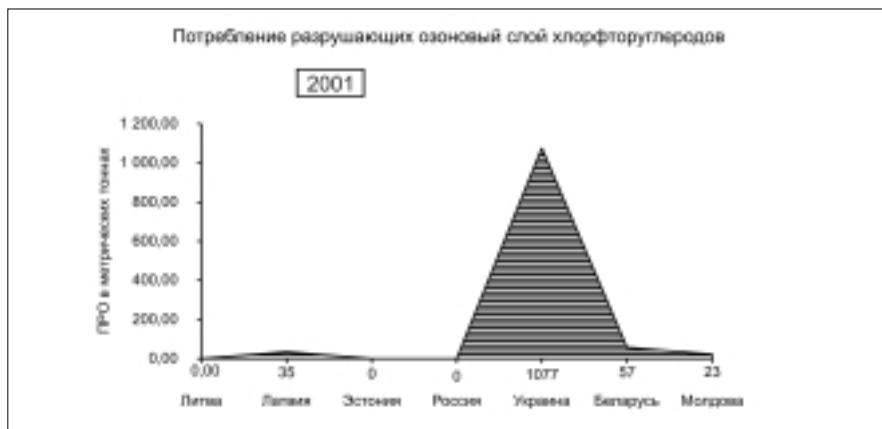
(Источник: Доклад о развитии человека за 2002 год. Углубление демократии в разобщенном мире. ПРООН. Нью-Йорк. 2002. стр. 170-173; Доклад о развитии человека. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договорённость об избавлении человечества от нищеты).  
ПРООН, 2003, стр.258-261.)

Конечно, в странах Балтии показатели умеренные и они уже снижаются. Более удачна борьба с туберкулезом в Украине и Беларуси. Самый сильный фон заболеваний в Молдове и России, где пока снижения не зафиксированы в мировых отчетах ООН. Особенно неприятна ситуация в Молдове, которая является производителем продуктов питания, консервированных овощей и фруктов. Более того, молдавские власти при поощрении экспорта продовольствия из страны особенно подчеркивают «чистоту» продуктов из Молдовы, особую экологическую чистоту. Однако по показателям развития заболеваний туберкулезом можно делать иные выводы, считать биологические, медицинские, экологические условия неблагоприятными для здоровья многих категорий жителей страны.

Современные оценки биологической безопасности строятся не только на загрязнении стронцием или пестицидами, что всегда находилось в центре внимания, особенно после аварии на Чернобыльской АЭС. Страны региона испытали на себе последствия ядерной катастрофы.

трофы и аналитических материалов на эту тему предостаточно. Вместе с тем, мировое сообщество весьма озабочено и сохранностью озонового слоя, что имеет непосредственное отношение к интересам стран региона по обеспечению здоровья своих граждан. Показатели выбросов веществ, разрушающих озоновый слой, представлены на специальной диаграмме.

Диаграмма. 1.8 Источники разрушения озона



(Источник: Доклад о развитии человека. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договорённость об избавлении человечества от нищеты. ПРООН, 2003, стр.220-221).

Характерно, что Литва, Эстония, Россия не используют технологии и сырьё, которые ведут к потреблению разрушающих озон веществ. Как правило, это относится к производству холодильников, либо использованию аналогичной техники. Латвия, Беларусь и Молдова остаются пока «разрушителями» озона. Самая большая проблема для региона — Украина, которая по потреблению «разрушителей» в 30 раз опережает Латвию и в 20 раз Беларусь. По этой причине правительство Украины затягивает решение этой проблемы, что негативно сказывается на всех странах региона, да и мирового сообщества.

---

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Анализ данных вопросов можно найти в книге: Национально-государственные интересы Республики Беларусь/Под редакцией Л.Заико. Минск, 1999. (на русском языке)
2. Декларация тысячелетия. Организация Объединенных Наций. 8-ое пленарное заседание, 8 сентября 2000 года. Представительство ООН в Республике Беларусь. [www.un.minsk.by](http://www.un.minsk.by)
3. Конечно, различные политические и социальные силы общества формулируют собственный перечень вызовов стране. Часто это идет одновременно с перечислением угроз и рисков. Понятно, что в нашем исследовании мы используем «нейтральные» по отношению к политическим институтам и движениям вызовы. Отчасти, конечно. Полной нейтральности в таких принципиальных вопросах быть не может.

# Раздел второй

- Политическая и правовая идентичность Беларуси.
- Право или политика?
- Права ли политика?

## Как определить состояние законности в Беларуси? Что и как сделать для восстановления принципа верховенства закона.

- Что такое демократическое и правовое государство с юридической точки зрения?
- Приоритет закона или закон приоритета?
- Сколько центров законотворчества нам нужно?
- Что и как надо сделать для улучшения правоприменительной практики?
- Что такое истинная законность и кто должен писать законы сегодня и завтра?

Многие критические высказывания о положении дел в Беларуси связаны с известной политизацией всей нашей жизни. Это имеет право на существование, так как в политическом процессе происходит формирование общей воли и выявление действительных векторов интересов электората и политических элит. Вместе с тем, есть область теории и практики, которая не должна испытывать различные средства давления со стороны политиков. В идеале, конечно. Речь идет о законности и нормотворчестве. Если в стране эта часть общественной жизни монополизирована политиками, то правовые процессы будут заменены политическими решениями. Такой вариант развития общества ведет в тупик и с этим сталкивались в своей истории многие страны.

Итак, правовой анализ ситуации в Беларуси следует начать с того, что согласно части первой ст. 1 Конституции (здесь и далее, если специально не указано, имеется в виду Конституция Беларуси в редакции 1996 года) «Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство». Представляется, что пока Республика Беларусь вряд ли полностью отвечает указанным признакам (кроме «унитарное») и предстоит еще немало сделать, чтобы это было так. В настоящем материале мы в основном будем рассматривать два тесно связанных между собой признака — «демократическое» и «правовое».

Для отнесения государства к правовому «необходимо признание и соблюдение неотчуждаемых прав человека (гуманитарно-правовой компонент), верховенства права и правовых законов (нормативно-правовой компонент), надлежащая правовая организация самой системы государственной власти на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (институционально-правовой, организационно-властный компонент)».<sup>1</sup>

Одним из важнейших признаков демократического правового государства является торжество законности, что предполагает строгое и неуклонное соблюдение законов (под законами в данном случае имеются в виду вообще любые акты законодательства) не только гражданами, но и, прежде всего самим государством и его органами. «Гражданин ответственен перед государством за неукоснительное соблюдение обязанностей, возложенных на него Конституцией»<sup>2</sup>, но «Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства»<sup>3</sup>. Как отмечено в Парижской хартии для новой Европы «Никто не должен стоять над законом»<sup>4</sup>.

Однако для правового государства недостаточно только соблюдения законов всеми, в том числе и государством. Необходимо, чтобы эти законы были правовыми, соответствовали требованиям права как всеобщей, необходимой формы и равной меры (нормы) свободы индивидов.<sup>5</sup> «...Правовое государство означает не просто формальную законность, которая

обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающими ее наиболее полное выражение»<sup>6</sup>.

Для того, чтобы в стране торжествовала законность, должны быть соблюдены, по крайней мере, следующие основные условия:

- наличие легитимных, сформированных демократическим путем органов власти;
- соблюдение принципа разделения властей; их самостоятельность, четкое определение компетенции каждой ветви власти и невмешательство в компетенцию друг друга, но в то же время и взаимодействие между ними;
- наличие четких, ясных, понятных каждому гражданину (во всяком случае большинству граждан) законов;
- регулирование большинства отношений, особенно в области прав человека, на уровне законов, а не подзаконных актов;
- возможность общества принимать участие в нормотворчестве, публичность нормотворчества;
- высокий уровень правовой культуры в обществе;
- наличие четкой системы правовой информации;
- неуклонное соблюдение законов, прежде всего государственными органами и их должностными лицами;
- приоритет прав человека перед правами государства, поскольку «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства»<sup>7</sup>;
- равенство всех перед законом;
- наличие независимой доступной для любого лица судебной системы;
- реальная возможность защиты прав граждан, в том числе через суд.

Полагаем, что состояние законности в Республике Беларусь еще далеко от совершенства. Так, в частности, «Конституционный Суд, оценивая состояние конституционной законности в Республике Беларусь, отмечает, что еще не приняты все достаточные меры для обеспечения верховенства права, прямого действия конституционных норм, полного осуществления прав и свобод человека и гражданина в Республике Беларусь»<sup>8</sup>. И, хотя эта констатация содержится в послании Конституционного Суда о состоянии конституционной законности за 1999 год, а в дальнейших посланиях этот Суд не употребляет столь «резких» оценок, анализ рассмотренных им дел и его замечаний по поводу законности в последующих посланиях приводят к выводу, что, к сожалению, ситуация не улучшается. Например, увеличивается количество обращений граждан и организаций в этот Суд, хотя они согласно ст.116 Конституции не имеют права обращаться с предложениями о проверке конституционности нормативных актов и Суд, принимая эти обращения, а иногда и решения по ним, исходит из общих норм Конституции (ст.40 и 60) о праве каждого обращаться в государственные органы и праве на судебную защиту. Полагаем, вывод Суда о его праве принимать на основе таких обращений решения о проверке конституционности актов является спорным, к тому же он действует «избирательно», принимая решения по одним обращениям и отказывая по другим. Тем не менее, приведем в подтверждение тезиса о состоянии законности динамику количества обращений в Суд граждан и организаций за последние годы: 2000 год — 700 обращений и 28 решений, 2001 г. соответственно 1550 и 48, 2002 г. — 1300 и 40, 2003г.- 1638 и 36, в 2004 г.- с индивидуальными и коллективными обращениями в общем итоге обратилось более 5 тыс. граждан.

Из года в год увеличивается и количество гражданских и уголовных дел, рассмотренных судами, количество совершенных правонарушений. Так, по данным МВД в Беларуси в январе-октябре 2004 г. было зарегистрировано 135 тыс. преступлений, что на 7,3% больше, чем в 2003 году<sup>9</sup>. При этом значительно возросло количество некоторых преступлений, относящихся к сфере экономики, а также совершаемых в основном чиновниками:

Сравнительные данные о некоторых преступлениях за январь-октябрь 2002 – 2004 г.г. в сфере экономики<sup>10</sup>:

	Случаев в 2004 г.	2004г. к 2003 г.	2003 г. к 2002 г.
Выявлено преступлений - всего, из них:	10.735	88.4	75.5
хищение путем злоупотребления служебным положением	960	86.6	57.8
присвоение либо растрата	1.504	94.5	61.4
Изготовление, хранение либо сбыт поддельных денег или ценных бумаг	2.297	99.2	115
злоупотребление властью или служебными полномочиями	277	112.1	150.6
служебный подлог	1.110	87.9	96.3
получение взятки	936	107.8	111.3
дача взятки	313	92.1	124.1

В настоящее время Беларусь по количеству лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, приходящихся на 100 тыс. населения (490), занимает четвертое место в мире, уступая только России, США и Казахстану<sup>11</sup>.

Одним из важнейших условий законности в государстве является верховенство закона, что означает подчинение закону всех остальных нормативных правовых актов в государстве. Закон, принимаемый высшим представительным и единственным законодательным органом страны — Парламентом в иерархии нормативных правовых актов должен занимать «высшую ступеньку», а остальные акты должны соответствовать ему. «Под приоритетом закона понимают такую ситуацию, когда воля законодателя предшествует любому другому проявлению власти...»<sup>12</sup>. По Конституции 96 в Беларуси так и было. Так, в отличие от Конституции 96 часть первая ст.7 была изложена в следующей редакции: «Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней *законов*» (здесь и везде выделено автором).

Кроме того, Конституционный Суд давал заключения, в частности, о соответствии правовых актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, постановлений Кабинета Министров, а также актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора, имеющих нормативный характер, Конституции, законам и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь<sup>13</sup>. Сегодня же указы Президента проверяются на соответствие закона только в том случае, если они изданы *во исполнение закона*, а что касается декретов Президента, то они проверяются только на соответствие Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, *но не законам*<sup>14</sup>.

Это связано, прежде всего, с тем, что в настоящее время в Республике Беларусь нарушен принцип разделения властей и появилось два центра законотворчества: Парламент и Президент. В отличие от Конституции 94 Парламент уже не является *единственным законодательным органом страны* (согласно части первой ст.90 Конституции 96 он — *представительный и законодательный орган Республики Беларусь*), а Президент в соответствии со ст.101 Конституции 96 имеет право издавать декреты, имеющие силу закона. При этом полномочия на издание декретов могут быть делегированы Президенту Парламентом законом, принятым



большинством от полного состава обеих палат (за исключением отдельных вопросов<sup>15</sup>). Согласно же части третьей указанной статьи «В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона». Практика показывает, что все 213 декретов, изданные Президентом Республики Беларусь за период с ноября 1996 г. по 31 декабря 2004 г., издавались не на основании полномочий, делегированных парламентом, а «в силу особой необходимости». При этом ни один из указанных декретов не был отменен Парламентом, который имеет на это право<sup>16</sup>. Между тем, многие из этих декретов, мягко говоря, вызывают сомнения с точки зрения их соответствия Конституции<sup>17</sup>. К тому же декреты «в силу особой необходимости» издаются и по тем отношениям, на регулирование которых согласно части второй ст.101 Конституции 96 даже Парламент не может делегировать полномочия: декреты, предусматривающие изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Так, неоднократно принимались декреты, ограничивающие конституционные права и свободы граждан<sup>18</sup>.

В настоящее время в Республике Беларусь выстроилась своеобразная иерархия нормативных правовых актов, расходящаяся с общепринятой в мировой практике. Согласно части первой ст.1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»<sup>19</sup> декреты и указы Президента отнесены к категории *законодательных актов*, в то время как в других странах и в соответствии с Конституцией 94 к этой категории относятся только законы, принимаемые Парламентом. В силу части третьей ст.10 указанного Закона «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом». К тому же Парламент Беларуси в этом случае попадает в своеобразную «ловушку», поскольку согласно той же части третьей ст.101 Конституции 96 «Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены». Таким образом, пока действует Декрет, Закон по той же проблеме не может быть принят либо (в лучшем случае) он может только дублировать нормы декрета.

«Новеллы» в нормотворчестве и иерархии нормативных правовых актов Конституции 96 вынудили ее авторов отказаться от принципа верховенства закона и ввести другой принцип «В Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права»<sup>20</sup>. Вот как объясняет этот принцип действующий председатель Конституционного Суда, профессор Г.А.Василевич: «Конечно, в советское время речь традиционно всегда шла о верховенстве закона, в узком смысле этого слова, как акта, принятого Парламентом. Однако в настоящее время существуют три достаточно независимые ветви власти. Закон как источник правового регулирования должен остаться основным регулятором общественных отношений. Вместе с тем есть исключительно конституционные полномочия Президента, которые он может реализовывать посредством издания указов или распоряжений (издание декретов означает, что Президент в соответствии с Конституцией «вторгается» в законодательное поле Парламента)»<sup>21</sup>. В связи с этим возникают простые, на первый взгляд, вопросы, на которые хотелось бы получить ответ у известных апологетов Конституции 96:

- Как соотносится в нашем случае принцип верховенства закона с принципом верховенства права?
- Если ст. 6 Конституции устанавливает принцип разделения властей и говорит об их самостоятельности, то почему одна власть имеет право вторгаться в компетенцию другой и как это соотносится с указанным принципом? Можно ли в таком случае вообще говорить о реальном разделении властей?
- Почему бы ни быть последовательными и не предоставить право Парламенту вторгаться в компетенцию Президента?

Кстати, анализ ст.84 Конституции, посвященной полномочиям Президента, приводит к выводу, эти полномочия могут быть реализованы в основном через «распорядительные», т.е. ненормативные правовые акты, и в принципе *на основании и во исполнение соответствующих законов*. Поэтому вызывает, мягко говоря, сомнение тезис об исключительной компетенции в соотношении указов и распоряжений с законами.

Не менее серьезные проблемы в отношении законности возникают сегодня непосредственно в связи со сложившейся в Республике Беларусь практикой нормотворчества. С одной стороны, можно отметить, что в стране создана довольно развитая нормативная база, регулирующая нормотворческий процесс. Так, только в последнее время принят ряд нормативных актов, направленных на упорядочение нормотворчества в Республике Беларусь, основными из которых являются Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., № 7, 2/136); Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., № 92, 1/4856). Однако многие исследователи отмечают серьезные проблемы, существующие в нормотворчестве и правоприменительной практике в Беларуси:

- наличие в сущности двух центров законотворчества — Парламент и Президент;
- действующие акты по нормотворчеству недостаточно четко регулируют участие в нем общественности, что, несомненно, отрицательно сказывается не только на качестве подготавливаемых проектов, но и на правоприменении;
- зачастую нормативные акты государственных органов не согласуются друг с другом, акты более низкой силы противоречат актам более высокой силы, в них превалирует ведомственный интерес, органы, издающие акты, превышают свои полномочия. Так, в Решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 5 февраля 2003 г. № Р-153/2003 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2002году» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., № 19, 6/356) отмечено, что «Несмотря на четкое разграничение в Конституции и Законе «О установлении местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» полномочий местных представительных и исполнительных органов, на практике имеются случаи принятия нормативных правовых актов исполнительными комитетами по вопросам, входящим в исключительную компетенцию местных Советов депутатов. При этом Конституционный Суд отмечает, что наиболее часто такая подмена полномочий осуществляется при установлении местных налогов и сборов»;
- нестабильность законодательства;
- нечеткость нормативных актов, расплывчатость формулировок, наличие большого количества бланкетных (отсылочных), а также запрещающих норм. Н.Н.Довнар, адвокат, специалист в области свободы слова в статье «Свобода слова: международные стандарты и правоприменительная практика Беларуси» ( «Проблемы конституционализма», выпуск 5, с.26-36), отметив ограничения прав журналистов, недостатка в правовом регулировании свободы слова, отсутствие в ряде случаев четких критериев в соответствующем законодательстве Беларуси, приводит одно из решений, принятых в США и признаваемых Европейским сообществом: «Правовой акт лишается силы вследствие его расплывчатости, если предусмотренные в нем запреты определены нечетко. Во-первых, поскольку мы предполагаем, что человек волен выбирать между законом и незаконным поведением, мы настаиваем, чтобы законы давали человеку с обычным уровнем интеллекта разумную возможность знать, что запрещено, чтобы оно мог действовать соответственно. Расплывчатые законы могут завлечь в ловушку невинных, не предупредив их о запрете. Во-вторых, чтобы не до-

пустить произвольного и дискриминационного исполнения законов, законы должны содержать четкие стандарты для тех, кто их применяет. Расплывчатый закон делегирует недопустимые полномочия полицейским, судьям и присяжным, позволяя им решать основные вопросы политики *ad hoc* и субъективно, что создает опасность произвольного и дискриминационного применения»;

- несистемность законодательства. Так, к примеру, Гражданский кодекс Республики Беларусь вступил в силу с 1 июля 1999 г., а некоторые акты, принятие которых он предполагал, не приняты до настоящего времени (закон об ипотеке, законы о коммерческих организациях и др.);
- множественность актов законодательства, регулирующих ту либо иную область правоотношений, и вообще слишком большое количество нормативных актов, что означает иногда излишнее вмешательство государства в те либо иные отношения. Так, за 2003 год принято 87 законов, 544 указа Президента, 1677 постановлений Правительства,

В подтверждение считаем необходимым привести несколько строк из указанного выше решения Конституционного Суда «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2002 году», подтверждающие приведенные выше выводы независимых исследований: «Однако в правотворчестве и правоприменении в истекшем году имелись существенные недостатки: коллизии нормативных правовых актов одного уровня, пробелы в правовом регулировании важных для защиты конституционных прав и свобод граждан вопросов, противоречия в нормативном регулировании одних и тех же вопросов нормативными правовыми актами равной юридической силы, отступления от принципов верховенства Конституции и др. На такие негативные явления неоднократно обращал внимание в своих решениях Конституционный Суд».

Такая ситуация приводит к тому, что на практике происходит и определенная «дезорентация» органов правоприменения, в том числе и судов. Так, тот же Конституционный Суд неоднократно отмечал, что общие суды не применяют норму части второй ст.112 Конституции 96 «Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным».

Представляется, что для торжества законности и восстановления принципа верховенства закона в Республике Беларусь должны быть приняты следующие меры:

1. восстановлена функция Парламента как высшего представительного и единственного законодательного органа страны. Формально это требует внесения изменений в Конституцию, однако даже до внесения изменений проблема может быть решена через «джентльменское соглашение» ветвей власти;
2. процедура нормотворчества должна стать более открытой, проекты важнейших нормативных актов необходимо выносить на обсуждение общественности, к их подготовке должны шире привлекаться независимые эксперты; должен быть определен четкий механизм учета общественного мнения;
3. необходимо расширить количество субъектов права законодательной инициативы и, в частности, предоставить такое право политическим партиям и общественным объединениям;
4. планы законопроектной деятельности должны разрабатываться на перспективу с учетом общественного мнения и утверждаться Парламентом;
5. при Парламенте должен быть создан (либо ему подчинен) центр (институт) законотворчества;

6. мнение парламентских комиссий при обсуждении и подготовке законопроектов должно стать определяющим, должна быть исключена ситуация, когда большинство законопроектов готовятся исключительно исполнительной властью и учитывают лишь ее интересы;
7. восстановлена функция парламентского контроля над исполнением законов и, в частности, закона о бюджете (восстановление Контрольной либо Счетной палаты или создание иного органа);
8. должна быть усилена роль Конституционного суда: введен институт конституционной жалобы (право граждан на обращение в КС), а также расширен перечень органов, имеющих право непосредственного обращения в этот Суд, на КС может быть возложено также рассмотрение споров о компетенции между госорганами и др.;
9. необходимо повысить роль и значение суда при защите прав граждан, повысить доверие к судебной системе. Для этого должна быть завершена судебная реформа, обеспечена реальная независимость суда и подчинение судей только закону (см. соответствующий раздел настоящей Книги);
10. должна быть повышена ответственность государственных органов и их должностных лиц за любые нарушения законодательства, необходимо принять акт, определяющий порядок ответственности за ущерб, причиненный гражданам и организациям их незаконными действиями;
11. необходимо усилить правовую пропаганду и правовое воспитание граждан, улучшить правовую информацию;
12. государство должно изменить отношение к общественным объединениям и, в частности, правозащитным. Они должны стать партнерами в деле правового воспитания, обеспечения реализации и защиты прав и свобод граждан.

Мы обозначили лишь некоторые основные меры, реализация которых будет, по нашему мнению, способствовать укреплению законности и реализации принципа верховенства закона в обществе. Однако это лишь «специальные» меры, которые невозможны без значительного улучшения экономических, социальных и других условий жизни, создания гражданского общества, приоритета прав и свобод граждан, реализации других демократических институтов. Истинная законность и верховенство закона не могут торжествовать там, где государство и его институты стоят «над обществом», неподотчетны ему.

В заключение считаем необходимым напомнить часть первую ст.2 Конституции Республики Беларусь «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». Именно тогда, когда эта норма станет определяющей в деятельности белорусского государства, можно будет говорить о нем, как о демократическом и правовом.

## Конституционная реформа. Как восстановить принцип разделения властей?

- Какая конституция нужна стране? Что лучше парламентская или президентская республика?
- Зачем нужны механизмы сдержек и противовесов в политической и правовой практике страны?
- Как осуществлять управление страной? Законы, указы и декреты: какие правовые механизмы лучше?
- Нужен ли стране новый конституционный проект? Где заканчивается «власть закона» и начинается «закон власти»?

*Конституционный режим покоится на следующем принципе:  
ни один закон не может быть издан иначе, как с согласия народного  
представительства.*

*Где этот принцип установлен в законодательном порядке, там неограниченной или  
самодержавной власти.. нет и не может быть места.*

*С. Гессен.*

## Конституция «de facto» — история и политика

В настоящее время в Республике Беларусь «de facto» действует конституция в редакции, принятой на референдумах 1996 и 2004 годов. Референдум 1996 года и последовавшие за ним события положили конец длившемуся едва ли не с момента вступления в должность первого президента Беларуси противостоянию исполнительной и законодательной ветвей власти, позволили консолидировать государственную власть под главенством президента, обеспечить управляемость государственным механизмом в целом, создать условия для появления практически всеохватывающей системы воздействий на социальные процессы.

Вместе с тем, вступление в силу новой конституционной редакции ознаменовало собой переход на новый, принципиально иной уровень противостояния действующей власти и политически активной части гражданского общества — политических партий. Потеряв в результате «конституционной реформы» парламентское представительство, оказавшись вне властных структур, приобретя, таким образом, статус «внесистемной», оппозиция, объединившая практически все имевшиеся политические партии, перешла в разряд «непримиримой». Именно после «конституционной реформы», приобрели системный характер притеснения со стороны властей деятельности многих общественных организаций, независимых профсоюзов, негосударственных средств массовой информации. И, наконец, вне всякого сомнения, именно «конституционная реформа» 1996 года положила начало процессу фактической политической изоляции страны на «международной» арене.

Референдум 2004 года, в ходе подготовки к которому президент призвал «камня на камне не оставить от внутренней и внешней оппозиции» лишь подчеркнул сложившийся ранее внутривластный «status quo», еще более усилив отчужденность в отношениях с влиятельными международными структурами — ОБСЕ, Советом Европы, Европейским Союзом.

Что же представляет собой действующая в Беларуси конституция? Почему появление проекта изменений основного закона в 1996 году вызвало острый внутривластный конфликт? Была ли конституционная реформа неизбежной? Не является ли действующая конституция сама по себе фактором, порождающим проблемы во внутри и внешнеполитичес-

ких сферах? Отвечает ли она сложившимся на нашем континенте критериям основного закона демократического правового государства? Способна ли она послужить надежной правовой основой для устойчивого позитивного развития страны?

Для того, чтобы ответить на эти вопросы, обратимся к конституционной истории Беларуси новейшего времени.

Конституция 1994 года принципиально изменила форму правления в Республике Беларусь. Своеобразный парламентаризм (не предусматривавший, в частности, институт главы государства) уступил место президентской республике (историческим образом которой являются США), впрочем, также отличающейся определенным своеобразием.

В целом Конституция 1994 года, наделив президента — главу государства и исполнительной власти, по определению А.Лукашенко, «бешеной властью» и «царскими полномочиями», содержала и достаточно серьезный механизм «сдержек и противовесов». Так к прерогативам парламента относилось назначение Генерального прокурора, Верховного, Высшего Хозяйственного и Конституционного Судов, Контрольной Палаты, Правления Национального банка, Центральной избирательной комиссии. Именно Верховный Совет, исходя из текста Основного Закона, должен был определить основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину. Назначения на посты Председателя Национального банка, председателей высших судов должны были находиться в совместной компетенции парламента и президента. Таким образом, применительно к Основному Закону Беларуси 1994 года можно было говорить о концепции «сильный» президент — «сильный» парламента.

Сила парламента, среди прочего, заключалась еще в том, что он имел право отстранить Президента от должности в случае нарушения им конституции или совершения преступления. Президент же, что полностью соответствует логике президентской республики, не имел права распустить парламента. Важнейшим обстоятельством было то, что для возбуждения процедуры отстранения президента от должности достаточно было 70 подписей депутатов ВС. Вопрос о нарушении Президентом Конституции должен был быть рассмотрен Конституционным судом. В случае «положительного» заключения суда, полномочия президента считались приостановленными вплоть до вынесения окончательного решения Верховным Советом большинством в две трети депутатов. Причем ни конституция, ни какой-либо закон не устанавливал сроков и для вынесения вердикта парламента, что, конечно, вряд ли можно признать цивилизованным решением вопроса. Представляется, что именно эти конституционные положения и сыграли роковую роль в «судьбе» Основного закона страны образца 1994 года. Легкость, с которой президент, при наличии определенной политической воли, мог быть устранен с политической арены, очевидно, не давала первому президенту покоя. При наличии такого «строгого» по отношению к президенту конституционного регулирования у него имелось два выхода. Либо не давать повода к обвинениям в нарушении конституции, либо тем или иным образом «уйти» сам орган, правомочный принимать решение о политической судьбе президента. Факты неопровержимо свидетельствуют о том, что был избран второй вариант.

Поблагодарив депутатов ВС 12 созыва за «ошеломляющую поддержку» при формировании правительства, А. Лукашенко вскоре изменил отношение к бывшим коллегам. Жесткий прессинг в отношении парламента, предлог для которого А.Лукашенко усмотрел в факте принятия законов «О президенте», «О Верховном Совете», по его мнению наделявших депутатов невиданными льготами, а президента ограничивавших в полномочиях, был в конце 1994 года дополнен обвинениями в затягивании принятия бюджета, в начале 1995 г. — в незаконном продлении своих полномочий, желании использовать парламентскую трибуну для предвыборной борьбы и просто в пьянстве и коррупции.

Прощаясь с депутатами на банкете, устроенном по поводу завершения работы ВС 12-го созыва, А. Лукашенко высказал предложение, что, может быть, им еще «придется сотрудни-

чать и год и два». Без сомнения, имелась ввиду ситуация, когда новый парламент не будет избран в правомочном составе. Таким образом, в апреле 1995 года А. Лукашенко не сомневался в легитимности ВС 12-го созыва в случае не избрания нового парламента. Позднее президент заявил, что он имел в виду возможность созыва парламента лишь в «чрезвычайных ситуациях», но не на очередные сессии, продемонстрировав тем самым своеобразное понимание легитимности, позволяющее признавать или не признавать ее наличие в зависимости от обстоятельств.

Ситуация же сложилась таким образом, что президенту пришлось подтвердить легитимность старого парламента, приняв участие в его сессии, собравшейся в июне 1995 года в связи с итогами парламентских выборов в результате которых новый ВС так и не был сформирован в полномочном составе. Президент заявил о готовности поддержать любые решения, которые дадут возможность работать новому парламенту (к тому времени было избрано лишь 119 из 260 депутатов). Очевидно, что такого рода решения, будь они приняты, явно выходили бы за рамки правового поля.

Решение президиума ВС собрать сессию парламента 12 созыва в сентябре, было квалифицировано президентом ни больше, ни меньше как желание «дестабилизировать обстановку». Изменения же в закон о выборах, имевшие целью гарантировать избрание парламента в конституционном составе администрация президента квалифицировала как «явно непропорциональное решение». Любопытно, что А.Лукашенко вернул в парламент ряд документов, принятых на сентябрьской сессии, хотя сделал это позже десятидневного срока, отведенного ему конституцией. Президент, очевидно следуя своему «ситуативному» пониманию легитимности ВС, испытывал все же определенные сомнения, решая, в каком именно качестве пребывал парламент в сентябре.

Чтобы избежать этих сомнений в будущем, было сделано все, чтобы, используя служебную подчиненность многих депутатов, сорвать кворум на сессии ВС, намеченной на начало октября. Перед ноябрьскими 1995 года выборами в Верховный Совет 13 созыва исполнительной властью было сделано немало для того, чтобы сорвать их. Достаточно сказать, что председателю уходящего парламента М. Грибу было отказано в праве обратиться по национальному телевидению к избирателям с призывом прийти на выборы. Для этого ему пришлось воспользоваться возможностями телеканала «Россия». Что касается А.Лукашенко, то он выступал по сути дела с едва завуалированными призывами к бойкоту выборов, дискредитируя при этом сам институт представительной власти («я не пойду на выборы, — депутаты все равно обманут») и заявляя о своей **готовности к прямому президентскому правлению** в случае, если выборы вновь не приведут к формированию полномочного парламента. Однако несмотря ни на что, ВС 13-го созыва был избран и смог приступить к работе в начале января 1996 года. Уже первое выступление А.Лукашенко перед вновь избранным парламентом показало, что идея «прямого президентского правления» не забыта. Просто, исходя из сложившейся ситуации, она будет реализована в иных формах.

### «Президентская» доктрина: конституционный ракурс

В политической полемике нашлось место и конституционным дефинициям. Об этом свидетельствовала и своеобразная теоретическая подготовка, предшествовавшая этому выступлению. А.Лукашенко дал новый импульс развитию конституционализма, обогатив теорию разделения властей новым понятием — «ствол». В качестве такого «ствола», от которого растут все иные ветви власти, был обозначен «всенародно избранный президент». Выступая же на упомянутом заседании, президент поведал депутатам, что принцип разделения властей в современных белорусских условиях «стал угрозой для нашего государства», что действующая белорусская конституция далеко не совершенна, к тому же ее проект мало обсуждался общественностью, и вообще, следует задуматься о

подготовке новой Конституции. А в рамках этой проблемы подумать над вопросом, нужен нам такой орган как Конституционный Суд.

Эти подходы были концептуально оформлены в документе «О послании Конституционного Суда Республики Беларусь», опубликованном в марте 1996 года. (Месяцем ранее КС в ежегодном послании о состоянии конституционной законности квалифицировал его как неудовлетворительное, не в последнюю очередь ввиду нормотворческой деятельности президента).

Обстоятельно написанный «ответ Конституционному суду» с одной стороны развивал и обосновывал положения, о которых президент говорил ранее. С другой — серьезно корректировал уже сказанное. С третьей — содержал совершенно новые юридические идеи. Как человек, обладающий поистине диалектическим мышлением, президент отдал должное, казалось бы, окончательно развенчанным им ранее представлениям. Оказалось что принцип разделения властей все-таки не угроза для нашего государства. Выяснилось что этот «исторически оправдавший себя в демократических государствах принцип... имеет огромнейшее значение для развития и углубления демократии и построения правового государства в нашей стране».

Однако это была, пожалуй, единственная теоретическая банальность, содержащаяся в документе. Критикуя выводы, к которым пришел Конституционный Суд, оправдывая действия, признанные судом неконституционными, «ответ» формировал своеобразную «доктрину Лукашенко», ставшую основой для будущих конституционных изменений.

Одним из важнейших положений этой доктрины стал вывод о том, что со стороны Верховного Совета проявилась тенденция «чрезмерно расширить пределы законодательного регулирования общественных отношений», обозначился «выход законодателя за рамки своего правового поля, определенного, хотя и недостаточно четко, Конституцией». (Этот вывод следует признать явно не соответствовавшим действительности. Ибо никаких предметных ограничений для того, чтобы регулировать те или иные отношения на уровне закона Конституция не предусматривала. Единственным условием правомочности действий законодателя была конституционность издаваемых им актов.) Далее прямо говорилось о необходимости «определения границ законотворческой работы парламента».

Еще одним «гвоздем» доктрины стал вывод о необходимости ревизии положения Конституции о верховенстве закона. Ссылаясь на «современную научную юридическую доктрину», авторы «послания о послании» сформулировали положение, что «акты, принимаемые в пределах своих полномочий, каждой ветвью власти, обладают высшей юридической силой», «...в Конституции следовало бы прямо записать, что указы президента, изданные в пределах его компетенции, имеют высшую юридическую силу».

Президент предложил «уважаемым депутатам решиться, а возможно сделать это на все-народном референдуме, законодательно признать за указами президента то их юридическое значение исходя из закреплённого в Конституции принципа разделения властей».

Послание засвидетельствовало намерение «не мириться с политической и правовой экспансией» не только Верховного Совета, но и «непонятной, выходящей за пределы разумного политической активности Конституционного Суда». Обоснование изменения порядка формирования Конституционного Суда и в целом его статуса в системе государственных органов логически завершало заявление о конституционных намерениях президента Лукашенко. Послание содержало заверение в том, что «указанные выше и некоторые другие предложения по дальнейшему совершенствованию нашего Основного закона, заложившего целый ряд прочных основ демократического развития белорусской государственности, будут своевременно представлены Президентом Верховному Совету в порядке осуществления им своего конституционного права».



Как отмечалось в литературе, классическая президентская модель, по существу, не имеет механизма разрешения противоречий между исполнительной и законодательной властями.<sup>22</sup> В отсутствие такого механизма, пожалуй, важнейшим фактором, способствующим разрешению конфликта на основе действующей конституции, является готовность к компромиссу на основе понимания значения стабильности основного закона. Что, в свою очередь, требует определенного уровня правовой и политической культуры. В нашей истории, к сожалению, об этом говорить не приходится. Как показало дальнейшее развитие событий, стабильность конституции приносится в жертву политической конъюнктуре всякий раз, когда это сочтено нужным действующий глава государства.

Учитывая ссылку на возможность проведения референдума, содержащуюся в «ответе» и обращение А. Лукашенко в связи с годовщиной принятия Конституции (15 марта), где утверждалось что «только народ как единственный источник государственной власти может судить о том, насколько положения Конституции соответствуют существующим реалиям, трудностям переходного периода» и «только народ владеет приоритетным конституционным правом определять, что в Основном законе устарело и должно быть отменено, а что нет», форма реализации президентом своего конституционного права — предложение о проведении референдума — была предопределена.

На перевод теоретических положений на язык правовых норм потребовалось полгода. В конце августа проект «Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями» был опубликован. Знакомство с текстом опубликованного проекта приводило к выводу, что команда президента явно лукавила, называя его «Конституцией 1994 с изменениями и дополнениями». По сути дела это был совершенно новый документ, проект совершенно нового Основного Закона.

Самое удивительное то, что формально проект предусматривал изменение формы правления — переход от президентской республики к правлению с некоторыми элементами парламентаризма. Президент становился «лишь» главой государства. Осуществление исполнительной власти возлагалось на правительство — Кабинет Министров подотчетный президенту и ответственный перед парламентом (!) Проект вводил неведомые прежде Беларуси понятия «вотум недоверия», «постановка вопроса о доверии правительству». Структура правительства должна была определяться Президентом по предложению премьер-министра. Такая же процедура предусматривалась и при назначении и освобождении вице-премьеров и других членов правительства. Правда, при этом за президентом оставалось право отправить правительство целиком либо отдельных его членов в отставку по собственной инициативе. Да и само правительство в противоречие положению об ответственности перед парламентом должно было сложить свои полномочия перед вновь избранным президентом. Такое лишенное логики, принятой во взаимоотношениях властных структур в демократических государствах, заимствование российского опыта свидетельствовало о желании придать формальному главе государства реальный статус и в системе исполнительной власти. Помимо этого глава государства наделялся правом назначения половины членов Центральной избирательной комиссии и Конституционного Суда, Председателя и членов Верховного Суда, Генерального прокурора, Председателя и членов правления Национального банка. Причем если назначение этих должностных лиц (начиная с Председателя Верховного Суда) предлагалось осуществлять «с согласия сената», то их освобождение лишь с его «уведомлением». Проект вводил новый государственный институт - комитет государственного контроля, главу которого, конечно же, назначал президент.

Процедурой импичмента, предложенной в проекте, можно было воспользоваться только теоретически. Во-первых, основанием для отстранения президента от власти помимо состояния здоровья, могли быть только государственная измена либо совершение иного тяжкого преступления, во-вторых, для окончательного решения в обоих случаях сенат должен был проголосовать тремя четвертями своего полного состава притом, что треть сенаторов должна

была назначаться президентом. Это был не единственный защитный механизм для главы государства, заложенный в проекте. Так, указы президента могли проверяться Конституционным Судом на соответствие закону только в тех случаях, когда полномочие на издание указа было этим законом и предоставлено. В остальных случаях указы президента могли быть проверены лишь на соответствие самой Конституции. Если к этому добавить, что президент наделялся еще и правом издавать декреты, обладающие силой закона, а также правом формировать только ему подотчетную Администрацию в качестве органа государственного управления, то полномочия, которыми наделялся проектом «просто» глава государства можно считать очерченными.

Содержательные изменения претерпел и раздел «Основы конституционного строя». Формулировка «государство основывается на принципе разделения властей» была заменена на положение: «государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную». Положение о том, что все органы и должностные лица действуют в рамках Конституции и принятых в соответствии с ней законов, исчезло. Теперь они должны были действовать в рамках Конституции и принятых в соответствии с ней актов **законодательства**. Наконец все эти изменения венчались провозглашением принципа «верховенства права». Взамен ранее провозглашавшегося «верховенства закона».

Результатом «всенародного обсуждения», стала значительная трансформация документа, превратившая «парламентаризм» проекта в чистой воды декорацию. В окончательном варианте относительная самостоятельность премьера и возглавляемого им правительства полностью испарилась. Президент получил право по собственной инициативе определять структуру правительства, назначать вице-премьеров и министров. Расширились кадровые прерогативы и в отношении других властей. Он получил право освобождать председателя Конституционного суда, судей КС, судей Верховного и Высшего Хозяйственного суда, Председателя и членов Центральной избирательной комиссии «по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики».

Были укреплены и законодательные полномочия президента. Если в августовском варианте издаваемые президентом временные декреты, имеющие силу закона, сохраняли силу, если они не отменены палатами, то в ноябрьском — они должны были отменяться большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. При этом была введена «обязанность» президента «представить» в трехдневный срок временные декреты для «последующего рассмотрения» палатами. В ответ на вынесенный Верховным Советом на референдум вопрос о праве граждан самим избирать местных руководителей в ноябрьском варианте проекта появилась не оставляющая сомнений в том, «кто в доме хозяин», редакция: «Главы местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности президентом РБ или в установленном им порядке и утверждаются на должность соответствующими местными Советами».

Справедливости ради следует заметить, что некоторые одиозные положения проекта были смягчены. Так, президент получил право назначать не треть «сенаторов», а только восемь. Резюмируя вышеизложенное, форму правления по конституционной редакции 1996 года следует охарактеризовать как сверхпрезидентскую республику. Система «сдержек и противовесов», призванная не допустить преобладающего влияния какой либо власти отсутствует, поскольку в государстве не осталось властей, в отношении которых у президента не было бы возможности единоличного властного решающего воздействия, в то время как возможности иных органов государственной власти осуществлять контроль за деятельностью главы государства сведены практически к нулю. Парламентский контроль за исполнительной властью, продекларирован только в отношении Совета Министров, но напрочь отсутствует в отношении Администрации Президента, конституированной в качестве органа государственного управления. Принимая во внимание способ формирования верхней

палаты — с не переменным участием «президентской вертикали», говорить о существовании полноценного представительства в стране не представляется возможным.

«Содержанию» — реальному статусу А.Лукашенко в политической системе страны была придана соответствующая форма. Именно в этом, — приведении формы в соответствие с содержанием, в освобождении главы государства от любых контрольных механизмов, любых возможных форм правового контроля и заключался смысл происшедшей в Беларуси конституционной реформы.

Как показало развитие событий, практика применения нового основного закона еще более радикально, чем сам текст акта, порывает с идеей верховенства закона. Еще раз напомним, что основополагающим принципом действующей *de facto* в РБ конституционной редакции 1996 г. является принцип «верховенства права», заменивший собой принцип «верховенства закона» — основополагающий, **стабильный** принцип европейской (континентальной) системы права, с характерной для нее **устойчивой иерархией источников права**.<sup>23</sup>

### «Декреты и указы» как искусство государственного управления

Возможностями, предоставленными ему новой конституционной редакцией, президент воспользовался сполна. Вот некоторые яркие примеры нормотворчества в силу «особой необходимости». В силу положений Конституции «ограничения конституционных прав граждан», либо возложения на граждан обязанностей должны устанавливаться только законом. Но практически каждый декрет содержит противоречия конституционным нормам. Достаточно упомянуть, что именно декретами вводилось превентивное задержание, вводились драконовские меры ответственности, ограничивались права граждан на шествия и демонстрации, регулировались трудовые отношения.

Декретами регулировались не только права граждан, но и конституционные prerogatives иных государственных органов. Декретом «О съезде судей», изданным, конечно же «в целях укрепления судебной системы, совершенствования самоуправления судей президент «поправил» закон «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь», определявший основы функционирования третьей власти в стране. Статья Конституции, трактующая полномочия президента, содержат положения о его праве отменять акты правительства, приостанавливать (только!) решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству. Но президенту этого оказалось недостаточно. Подлинную иерархию нормативных актов по их юридической силе установил, без сомнения, декрет N19 (1997г.) Им был признан утратившим силу закон «О предоставлении закрытому акционерному обществу «Форд Юнион» налоговых и таможенных льгот». Трудно сказать, что заставило Лукашенко резко изменить свое мнение о законе, подписанном им тремя месяцами ранее. Важнее другое — своим декретом президент отменил закон, — акт, в любом нормальном государстве имеющий высшую юридическую силу. Если законодательных гарантий не существует даже для таких крупных иностранных инвесторов, то говорить о подобных вещах применительно к белорусскому бизнесу вообще не приходится.

Отменив декретом действие закона, А.Лукашенко, лишний раз, продемонстрировав всем, что президенту никакой «основной» закон не писан. Причем эта демонстрация была проведена самым вызывающим способом. Ведь президент мог просто издать акт, вводящий новое регулирование. Как известно, при наличии двух актов равной юридической силы, по-разному регулирующих одни и те же отношения, действует акт, изданный последним. Да и кто бы в Беларуси поставил под сомнение декрет или даже указ президента. Но он посчитал нужным своим декретом попросту отменить закон. Более того, он сделал это во время сессии Национального собрания — полностью послушного ему «парламента». И все это при том, что основной закон предоставляет право президенту вно-

силь в палаты предложения об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. В этом случае палаты должны рассмотреть данный проект в течение десяти дней со дня внесения на их рассмотрение. Более того, по требованию Президента палаты на своих заседаниях должны принимать решения, голоса в целом за внесенный президентом проект, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом. Большее унижение «представительного и законодательного органа» трудно себе представить. Еще более часты в нынешней конституционной, а точнее антиконституционной практике случаи приостановления действия норм законов.

Судя по практике издания «временных декретов», например, в 1999 г. «особая необходимость» возникала в Беларуси каждые 9 дней. Этот год был, в частности, озаглавлен таким «шедевром» президентского нормотворчества как декрет №40. По словам тогдашнего главы государственно-правового управления Администрации Президента А.Пласковицкого: данном случае Президент РБ принял достаточно мужественное решение и «подставил плечо» всей судебной системе. По оценке же одного из представителей этой системы, судьи Высшего хозяйственного суда Д.Александрова декрет «взломал» стройную систему правоотношений, урегулированных нормами гражданского, гражданско-процессуального, административного, уголовного, уголовно-процессуального права, установив новый внесудебный порядок безвозмездного изъятия у собственника его имущества: «Полномочия суда, связанные с конфискацией имущества, были переданы названным декретом в ведение Президента, который своим волевым решением будет определять, кто является причинителем ущерба государству и чье имущество будет изъято в целях возмещения такого ущерба. Какими бы добрыми намерениями ни было продиктовано издание декрета, этим документом сведен на нет основополагающий принцип построения демократического государства — разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Полномочия последней с изданием упомянутого декрета значительно ущемлены, поскольку решать вопрос о виновности либо невиновности лица в причинении ущерба государству будет не только и не столько суд, сколько Президент, ставший теперь еще одним высшим судебным органом, что Основным Законом нашего государства не предусмотрено».<sup>24</sup>

Что касается указов, то они в отличие от декретов не имеют силы закона. По логике, они должны стоять на более низкой ступени, чем закон. Однако в статье 137 предусмотрено, что закон имеет верховенство над указом, только когда указ издан на основе закона. Если же Президент издал указ, не получив на это полномочий, и нормы этого указа расходятся с законом? Значит, согласно Конституции, закон преимущества не имеет. Из этого следует, что, вопреки логике, указ имеет большую юридическую силу, чем декрет. Ведь парламент может (хотя бы теоретически) взять обратно представленные Президентом полномочия на издание декретов в той или иной сфере; можно (хотя и сложно) отменить временный декрет (статья 101). Но с указом, даже если он устанавливает иные нормы, чем закон, парламент ничего поделать не в силах. Разве что попытаться проверить его на конституционность. Но, как известно, ни один акт президента после ноября 1996 года проверке на соответствие конституции не подвергался.

С помощью указа, на пример, был откорректирован конституционный статус Национального банка. В качестве еще одного примера можно привести указ «О некоторых вопросах законопроектной деятельности в РБ». Этим указом президент вторгся в «святая святых» прерогатив законодательной власти, в регламентацию самой процедуры законотворчества. О понимании сущности такого политико-правового явления как закон и отношении к нему свидетельствует один из первых пассажей указа: «при принятии решения о разработке законопроекта следует исходить из того, что форма закона используется в том случае, если отношения невозможно регламентировать иными нормативными актами».

Все изменения и дополнения, вносимые в законопроект в «палате представителей» так же должны направляться президенту и согласовываться: «внесение изменений и дополне-

ний в соответствующий законопроект без направления на заключение и согласование не допускаются».

Однако помимо указов и декретов президент вправе издавать распоряжения, те акты имеющие не нормативный, а оперативно-распорядительный характер. Эту юридическую форму президент также использовал для корректировки статуса государственных органов. На пример, распоряжением в свое время был образован республиканский штаб при президенте. Созданный «в целях обеспечения экономической стабильности и преодоления кризисных явлений в экономике» штаб был наделен полномочиями «по принятию решений по реализации мер определяемых президентом РБ», при чем указанные решения объявлялись обязательными «для всех государственных органов, иных юридических и физических лиц на территории РБ». Особое очарование распоряжению о создании штаба придал пассаж о том, что он «действует на основании конституции и решения президента РБ, обеспечивает неукоснительное соблюдение законодательства РБ». Пикантно выглядел и состав штаба. Под руководством главы президентской администрации в нем работали генеральный прокурор, председатель комитета государственного контроля, премьер министр, государственный секретарь совета безопасности, начальник главного государственно-правового управления администрации и председатели Верховного и Высшего хозяйственного судов.

Включение в состав этого неконституционного органа представителей судебной власти с одной стороны лишний раз подчеркнуло ее «независимость» и подчинение «только закону», с другой — красноречиво засвидетельствовало ее предназначение. Очевидно, что в сегодняшних белорусских условиях осуществление правосудия приоритетом не является. Белорусская судебная система является по преимуществу лишь инструментом обеспечения текущих политических нужд главы государства.

Всего вышеприведенного перечня юридических форм, обозначенных конституцией, президенту оказалось недостаточно. Для приостановления регистрации субъектов хозяйствования была использована такая «форма» как телеграмма. О какой предсказуемости правил игры можно говорить, если такие важнейшие для экономики вопросы в Беларуси регулируются даже не с помощью нормативных актов, определенных законодательством, а посредством президентских телеграмм.

Учитывая, что за период, на пример, с 1999 по 2003 год, количество временных декретов, которые должны издаваться «в силу особой необходимости», соотносится с количеством законов принятых парламентом (включая и ратификацию международных договоров и соглашений) в пропорции 1 к 3, 1 к 4, то есть вполне сопоставимо, что существует огромный массив нормативных указов президентов, устанавливающих иные правила, чем законы, и даже кодексы, говорить о конституционализме в подлинном смысле слова в белорусских условиях не приходится. Ибо смысл этого понятия заключается в существовании правления, **ограниченного законом**.

Как отмечает известный белорусский юрист В. Боровцов, авторы конституции ставили цель низвести закон как акт, принимаемый парламентом, с традиционно высокого места на иерархической лестнице. И это им, без сомнения, удалось. Но в качестве побочного эффекта проявились явные логические противоречия как между отдельными положениями Конституции, так и в самих этих положениях. В.Боровцов, имея в виду, прежде всего, ситуацию в области регулирования экономических отношений, заметил: «Если уж принято решение о том, что акты Президента Республики Беларусь обладают большей юридической силой, нежели законы, то это правило должно быть универсальным и не давать оснований для различных толкований, что характерно для статьи 137 действующей сейчас Конституции. Иными словами, оно должно соответствовать политическим реалиям, раз нельзя эти реалии вписать в конструкцию правового государства. У нас же система законов настолько запутанная, неструктурированная, что вместо четкой иерархии получается какая-то круговая лестница, поднимаясь по которой, легко оказаться вообще непонятно где».<sup>25</sup>

Некоторыми исследователями, со ссылками на конституции таких стран, как Франция, Италия, Греция, делается вывод о том, что право главы белорусского государства на издание актов, имеющих силу закона, является своего рода аналогом норм основных законов вышеуказанных демократических правовых государств. С этим трудно согласится. Ведь во Франции, конституция которой явно послужила внешним образцом для авторов белорусской конституционной редакции 1996 года, делегированное законодательство осуществляется **правительством, ответственным перед парламентом, с санкции парламента, и нуждается в последующем утверждении парламентом.** Акты же главы государства, нуждаются в контрасигнации премьер-министра, вновь таки, ответственного перед парламентом. Случаи, когда контрасигнации актов главы государства не требуется, четко оговорены конституцией (назначение премьер-министра, передача законопроекта на референдум, роспуск после обязательных консультаций с премьером и председателями палат Национального собрания, назначение трех членов Конституционного совета и некоторые другие процедурные вопросы. Согласно статье 16 конституции Франции, когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории оказываются под серьезной и непосредственной угрозой прекращено, Президент Республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также Конституционным советом. Он информирует об этом нацию посланием. **Эти меры должны быть продиктованы стремлением предоставить в кратчайшие сроки конституционным публичным органам возможность для выполнения их задач. По этому поводу проводятся консультации с Конституционным советом.** Как видно, разница с белорусским вариантом законодательства «в силу особой необходимости» (временными декретами) разительна. Ссылки на конституцию Италии также не имеют под собой оснований. В силу ст.77 основного закона этого государства, «правительство не может без делегации палат издавать декреты, которые имели бы силу обычного закона. Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона, то оно должно в тот же день представить их для утверждения в палаты, которые, даже если они распушены, специально созываются и собираются в течение пяти дней. Декреты теряют силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение шестидесяти дней, следующих за их опубликованием». Как видим, и здесь мало общего с белорусской практикой.

Если обратиться к российской практике, то здесь очевидно ограничение, содержащееся в ст. 90 конституции, согласно которой указы и распоряжения президента не должны противоречить федеральным законам. Вместе с тем, высказывается мнение, что поскольку конституция не требует от президента издавать указы «на основании и во исполнение законов», последний вправе устанавливать своими указами нормы законодательного уровня, восполняя, таким образом, пробелы в законе. Представляется, что такое конституционное решение, демонстрирующее с одной стороны, уважение к принципу верховенства закона, а, с другой, учитывающее объективную потребность в оперативном регулировании общественных отношений в условиях переходного периода, следует, пожалуй, признать цивилизованным. Особенно, учитывая доставшуюся в наследство от прежних времен приверженность к оперированию термином «законодательство», который включает в себя помимо законов и иные акты. Нельзя не согласиться с мнением, что этот термин снижает значение закона и применяется в постсоветских государствах с целью повышения значимости президентских указов.<sup>26</sup>

## Власть закона и закон власти

Таким образом, «белорусская правовая модель» явно выделяется из системы европейского (континентального) права, с ее устойчивой иерархией источников права, главенствующее место в которой занимает закон. В силу доминирования главы государства в белорусской политико-правовой практике говорить о реальном воплощении принципа разделения властей в сложившихся условиях не представляется возможным. Это, в свою очередь, ставит

под сомнение само понятие конституционализма применительно к белорусским условиям. Еще в 1791 году было постулировано: «общество, в котором не проведено разделение властей не имеет конституции».

Конституционализм, как совокупность принципов, норм и институтов, **повсюду** представлял собой **систему ограничения власти**.

Возникнув, первоначально, как либеральная антитеза абсолютизму старого порядка, конституционализм в дальнейшем столкнулся с необходимостью ограничения самой демократии и предотвращения ее деструктивных проявлений. Опыт коммунистической диктатуры, представлявшей себя окончательным торжеством народной воли, и перехода к демократии в Восточной Европе, сопровождавшегося ростом популизма и социальной демагогии, вновь показали актуальность этой проблемы. Как показала история, принцип народного суверенитета и единой воли народа может стать (и исторически стал) легитимирующей основой тоталитарных и авторитарных режимов XX века. Демократия и конституционализм, поэтому, ни в коей мере не могут рассматриваться как тождественные понятия. Распространение демократических принципов по всему миру не всегда влекло за собой распространение принципов обеспечения конституционных свобод. Ряд руководителей государств, избранных с соблюдением демократических процедур, воспользовались своей властью как инструментом ограничения свобод. Наиболее ярким примером чего является приход к власти в Германии в прошлом веке нацистской партии. Формально демократическая форма правления, таким образом, как показывает практика, лишенная конституционного либерализма, является формой не только недостаточной, но и опасной, несущей в себе предпосылки разрушения системы свобод, злоупотребления властью, национальной розни и даже вооруженных конфликтов. Конституционализм же подразумевает, прежде всего, ограничение властных полномочий руководителей государства, государственных органов и реализацию данных ограничений с использованием установленных процедур. Его сутью является распространение **власти закона** на исполнительную власть, в исключении возможности ограничения фундаментальных свобод отдельной личности со стороны большинства, исходя из предпосылки, что лишение граждан фундаментальных прав ведет, в конечном счете, — к обесцениванию человеческой личности как таковой.

Демократическая консолидация остается неполной без опоры на конституционный либерализм. Помимо признания правил борьбы за власть должны существовать фундаментальные и самодостаточные системы ограничения исполнительной власти. Требуется не просто часто назначать выборы или составлять перечень гражданских свобод: необходимо создать систему, которая не будет нарушать эти свободы.

Игнорирование существования парламента и управление страной на основании президентского указа, что нарушает основополагающие конституционные принципы, не редкость в современной политической практике во многих регионах мира — отдельных странах Европы, в Азии, Африке и Латинской Америке. Практически всегда такое правление обосновывается заботой о благе сограждан, необходимостью принятия экстренных мер в экстремальных ситуациях, стремлением «отвести народ от пропасти». Но парадокс заключается в том, что наиболее стабильны, экономически и социально развиты как раз те государства, где на уровне Основного закона предпочтение отдается не созданию возможностей для правительства эффективно позаботиться о народном благе, а ограничению прерогатив исполнительной власти, заботе о нерушимости прав и свобод отдельной личности, стабильности правового поля и четкой иерархии правовых актов, основанной на верховенстве закона. Конечно, конституции таких стран предусматривают особенности своего применения в чрезвычайных обстоятельствах. Конечно, в чрезвычайных обстоятельствах и в демократических государствах исполнительная власть не всегда оглядывалась на конституцию. Авраам Линкольн использовал свою власть в таких масштабах, что позднее его президентское правление было названо «конституционным диктаторством»: конституционным в том смысле, что в разгар

гражданской войны состоялись промежуточные и президентские выборы, а «диктаторством» в том смысле, что Линкольн в те времена национального кризиса иногда выходил за рамки закона и писаной Конституции. Но, вновь подчеркнем, **общим правилом реального конституционализма является ориентация на стабильность в правовой сфере**, связанная в первую очередь с **верховенством закона**, как акта, принимаемого представительным органом в процессе достаточно длительной, предполагающей публичную дискуссию процедуры, в ходе которой возможно отстаивание либо согласование различных интересов, и **ограничение исполнительной власти**. Среди посткоммунистических стран также можно видеть два разных подхода к соотношению законов и актов главы государства, законов и актов исполнительной власти. Если один из них ставит во главу угла оперативность и эффективность деятельности государственной власти, то второй — стабильность регулирования общественных отношений. Кажущийся парадокс заключается в том, что страны ориентированные на стабильность правоотношений демонстрируют куда больший динамизм и эффективность в преобразованиях.

- Очевидно, что конституция Беларуси в ее нынешнем состоянии это не гарант правовой стабильности, а мандат для «быстрого реагирования» главы государства. К каким последствиям это приводит? Беларусь, на пример, в международном рейтинге страхования экономических рисков входит в седьмую группу — стран с максимальным риском в силу политических факторов. Как следствие, по уровню иностранных инвестиций на душу населения — страна аутсайдер на европейском континенте.

Конституционная реформа 1996 года оформила «особый статус» Беларуси на европейском континенте, положив начало напряженности в отношениях с ОБСЕ, Советом Европы, Европейским союзом. В условиях происходящих в мире процессов глобализации, такой статус страны, если, конечно, она принципиально не отвергает своего участия в этих процессах, вряд ли можно считать способствующим устойчивому социально-экономическому развитию. В этой связи представляется, что «возвращение» в систему европейского права, без сомнения, способствовала бы интеграции Беларуси в общеевропейское политическое пространство, расширив возможности для позитивного развития белорусской экономики и белорусского общества. Возможно ли это на имеющейся конституционной основе? Существуют разные мнения. Согласно одному из них, «оценивая Конституцию, несмотря на некоторые минусы, можно сказать, что она создает условия для формирования сильного государственно-правового механизма. Поэтому очень важно, чтобы мерилom деятельности государственных органов было их стремление к демократии, обеспечению прав и свобод граждан».<sup>27</sup> Такому подходу корреспондирует и точка зрения, что внесенные в Конституцию 1994 года изменения и дополнения сами по себе не сделали конституцию более или менее демократической, потому, что современная конституция это не только ее нормы, но и практика их применения и неприменения.<sup>28</sup> Стремление государственной власти к демократии и обеспечению прав и свобод граждан бесспорно очень важно. Но как быть, если это стремление не обнаруживается многими как внутри страны, так и за рубежом. Не следует ли, учитывая слабость демократических традиций в обществе, уже в самом тексте конституции иметь механизмы для сдерживания и уравновешивания власти?

Конечно, теоретически можно представить ситуацию, когда новый глава государства откажется от издания временных декретов, будет издавать указы только на основании полномочий, предусмотренных в ст.84 конституции, либо установленных законами, учитывать сложившуюся в результате подлинных выборов расстановку политических сил в Палате Представителей при назначении премьер-министра, и мнение последнего при назначении министров, то есть осуществлять функции главы государства таким образом, как это принято в демократических правовых государствах. Однако, учитывая личные особенности нынешнего харизматического главы белорусского государства, представить себе демократическую передачу им власти вновь избранному лидеру практически невозможно. Смена власти будет,



с большой степенью вероятности, открывать собой новый этап развития ситуации как во внутри-, так и во внешнеполитическом плане. В этой связи смена основного закона, как символ перемен, может оказаться весьма актуальной. Вопрос, очевидно, лишь в том, когда наступит время очередной белорусской республики?

Апелляция к опыту V французской республики, чья конституция пережила своего создателя, сумев адаптироваться к новым реалиям, вряд ли применима. Да, французская Конституция 1958 года передала некоторые традиционные prerogatives парламента президенту, а конституционное правосудие находилось под его фактическим контролем. Возникла модель президентской власти, известная в литературе как «выборная монархия» или «республиканская монархия» — фактическая однопартийная (или «надпартийная»), воплощающая народный суверенитет и легитимирующая себя серией народных референдумов, используемых для радикального изменения конституции. Но французская «диктатура» была все же ограничена возможностью ее замены при изменении парламентского большинства.

Беларусь страна с иной политической культурой чем Франция. А.Лукашенко человек иной личной культуры, нежели де Голь. Уже после «изменений и дополнений» конституции 1996 года представить себе, что белорусский президент может, как де Голль, подать в отставку или даже ограничиться двумя сроками президентства было невероятно трудно.<sup>29</sup>

### **Конституционные перспективы Беларуси: возможны ли изменения, и какими они могут быть?**

Возможно ли все же приближение Беларуси к стандартам конституционного государства на основе действующего «Основного закона»? Теоретически да. Если президент откажется от «декретотворчества» на основании части 3 ст.101 конституции. Либо будет использовать свое право на издание временных декретов только в период между сессиями парламента и только в действительно чрезвычайных ситуациях. (Практика издания временных декретов в 2004 года была менее интенсивной чем ранее — «всего» 14 декретов, при этом только 2 из них имели новый предмет регулирования, остальные вносили изменения и дополнения в ранее изданные акты. Такую тенденцию можно только приветствовать) Если президентские указы будут издаваться только в случаях прямо предусмотренных конституцией (ст.84) и законами. Если президентом будут уважаться prerogatives иных ветвей власти (сейчас даже заместители министра, в «расширение» полномочий, определенных п.7 ст.84, назначаются президентом). Если, наконец, реально возникнет практика проверки на соответствие конституции актов главы государства. (Если, конечно, верховенство права будет пониматься Конституционным судом как обращение к высшим стандартам закона и справедливости, чем простое низведение закона с его традиционного места в иерархии источников права). Прогресса можно достичь и с помощью актов о толковании конституции, принимаемых палатами на основании ст.140 основного закона.

Это — минимальные предпосылки для возвращения к конституционализму.

Оптимальным решением, было бы, конечно, принятие новой конституции либо внесение изменений в действующую. Такое решение означало бы прекращение состояния «холодной войны» как на внутривнутриполитическом, так и на внешнеполитическом «фронтах», переход к цивилизованным отношениям между властью и гражданским обществом, способствовало бы переводу отношений с влиятельными международными структурами в позитивное русло. Такое развитие событий, без сомнения, расширило бы возможности устойчивого динамичного социально-политического и экономического развития страны.

Следует подчеркнуть, что ныне действующая конституция обладает рядом положений, которые можно рассматривать как политико-юридические достоинства, в сравнении с конституцией образца 1994 года. К ним относятся:

- определение статуса президента только как главы государства, что полностью соответствует с формальной точки зрения европейской конституционной традиции;
- декларирование ответственности правительства перед нижней палатой парламента;
- осуществление полномочий депутатами нижней палаты на профессиональной основе;
- перенесение чрезвычайно широкого положения о том, что президент «принимает меры по обеспечению политической и экономической стабильности» из статьи, содержащей перечень полномочий президента в статью, описывающую его статус, имеющую характер нормы-принципа;
- двухпалатный парламент, который в наших условиях дает возможность сочетать требование осуществления депутатской деятельности на профессиональной основе и традицию представительства «без отрыва от производства».

Проблемы, имеющиеся в нашей стране в области обеспечения законности и вытекают не только из очевидных несовершенств конституции — 96, главными из которых является отсутствие цивилизованной иерархии правовых норм и несбалансированность прерогатив государственных институтов, вытекающая из гипертрофированного статуса президента, но и из сложившейся практики ее интерпретации, в общем политическом и правовом климате в стране, возникшем после референдума 1996 года.

К числу необходимых изменений действующего основного закона с точки зрения приведения его в соответствия стандартам конституционализма и правового государства должны быть отнесены:

- Восстановление цивилизованной иерархии нормативных актов. Закон должен быть высшим по юридической силе актом после конституции. (естественно за исключением указов президента, издаваемых в порядке реализации полномочий, перечисленных в статье 84)
- Ограничение права президента на издание временных декретов во времени (только в период между сессиями парламента) и по предмету регулирования (только отношения, не урегулированные законом) Декреты должны вступать в силу только после их контрасигнации премьер-министром. Парламент должен обладать правом отменять декреты не квалифицированным, а абсолютным большинством голосов.
- Ликвидация противоречия между нормой об ответственности правительства (перед палатой представителей) и моментом сложения им полномочий (перед вновь избранным президентом). В соответствии с логикой, ответственное перед парламентом правительство должно складывать полномочия перед вновь избранной Палатой Представителей..
- Назначение и освобождение президентом министров по представлению премьера (как это было в первоначальном проекте, вынесенном на «на всенародное обсуждение»)
- Расширение круга субъектов имеющих право инициировать заключения конституционного суда (отдельные депутаты, комиссии палат, граждане в случаях, определенных законом)
- Расширение компетенции Совета Республики в части обязательности его согласия в случаях освобождения президентом от должности высших должностных лиц, перечисленных в п.11. ст.84 конституции.
- Целесообразно также восстановить норму о статусе пожизненного члена Совета Республики для президента, прекратившего исполнение своих полномочий (как это было в первоначальном проекте, вынесенном на «на всенародное обсуждение»).

Следует заметить, что в настоящий момент сложился ряд предпосылок, объективно способствующих изменению сложившихся правил политической игры, замене «чрезвычайщины» переходного периода цивилизованными подходами. Белорусско-российская интеграция, воспринимавшаяся многими как угроза суверенитету Беларуси, уже не может восприниматься в таком качестве. Белорусское государство состоялось, доказало свою жизнеспособность на международной арене. Его суверенитет является общей ценностью всех без исключения политических сил. Наблюдаемый в стране в настоящее время «восстановительный» экономический рост, с одной стороны, накопленный собственный и зарубежный опыт, свидетельствующий, что залог успеха не в скорости преобразований, а в последовательности осуществления избранного курса дееспособной государственной властью — с другой, значительно снижают градус полемики о путях реформирования экономики. Рыночное развитие экономики, обеспечиваемое эффективной государственной властью, также не подвергается сомнению ни одной из политических сил. Налицо своего рода «национальный консенсус» по поводу главных вопросов. Новая редакция основного закона могла бы юридически закрепить эту новую политическую реальность, расширив «национальный консенсус» за счет согласия относительно правил политической игры. Процедуры, необходимые для возвращению к подлинному конституционализму описаны в ст.138-140. Референдум по изменению конституции, либо принятие новой конституции (возможное, исходя из смысла части 1 ст.140) парламентом — варианты могут быть. При наличии соответствующей политической воли.

Известный исследователь современного конституционализма А.Шайо подчеркивает, что «конституционный проект может быть реализован лишь при наличии известного минимума политической культуры, делающей возможным социальный консенсус без нарушения фундаментальных прав». Примером проявления цивилизованной готовности к поиску компромиссов стала недавняя конституционная реформа на Украине, ставшая важнейшей частью усилий по преодолению острейшего политического кризиса.

## Право собственности. Как добиться равенства всех форм собственности?

- Собственность как таковая — дефиниции и не только
- Как понимается собственность и ее формы в системе белорусского права?
- «Собственность обязывает» — кого и чему?
- В чем важность эффективных механизмов реализации собственности?
- Каковы пределы собственности: теория и практика
- Что делать с правом собственности — «восемь шагов», как версия для законодателей

По проблемам собственности в нашей отечественной, советской и белорусской научной литературе написано предостаточно. Более того, десятилетия собственность считалась основным производственным отношением вообще, и социализма — в частности. Мы научились пространно говорить о формах собственности, ее сущности и проявлениях. Не менее гладко получается и трактовка распоряжения, использования, владения. Достаточно для создания более или менее работоспособного механизма реализации собственности. Но в реальной практике с собственностью у нас получается расстыковка теории и практики.

Дело не только в том, что в период трансформаций собственность также стала системообразующим элементом дискуссий о преобразованиях. Подчеркнем сущностное в жизненных формах собственности. Это касается конкретной правоприменительной практики, которая отражает, скорее всего, уровень представлений о собственности и экономической власти служащих государственного аппарата. Правовая идентичность по сути остается вторичной, административная власть как институт и как феномен «переигрывает» институт собственности.

Конечно, с этим надо разобраться более подробно. Начнем с того, что собственность стала глобальным феноменом современного общества и не признает границ. Так, Всеобщая декларация прав человека (далее — Декларация) в числе основных прав и свобод назвала право собственности. Статья 17 Декларации гласит:

1. **Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.**
2. **Никто не может быть произвольно лишен своего имущества**<sup>30</sup>.

Право собственности является одним из основополагающих условий свободы личности. Эксперимент по строительству социализма в СССР и других странах потерпел, неудачу, на наш взгляд, прежде всего потому, что человек оказался отделенным от права собственности. Практика показала недостаточную эффективность так называемой общенародной собственности, что выражалось, прежде всего, в отчуждении человека от средств производства, отсутствии достаточных стимулов для их надлежащего использования.

В Конституции Республики Беларусь 1994 года положения о праве собственности были включены в раздел I «Основы конституционного строя» и, кроме того, в раздел II «Личность, общество, государство»<sup>31</sup>. Тем самым законодатель подчеркнул значение права собственности как одного из самых важных, неотъемлемых, естественных прав человека. В редакции Конституции Беларуси 1996 г. (далее по тексту, если не будет указано иное, мы будем иметь в виду Конституцию Республики Беларусь в редакции 1996 года, а в необходи-

мых случаях для упрощения указывать «Конституция 94» либо «Конституция -96») указанные позиции были сохранены, хотя и претерпели некоторые изменения<sup>32</sup>, о чем ниже.

В отношении права собственности, также как и других важнейших прав, в свое время достаточно долго дискутировался вопрос, не относится ли обеспечение и защита этого права к категории «внутренних проблем государства», либо оно является предметом международных отношений<sup>33</sup>. В настоящее время, исходя из анализа деятельности ООН, других международных организаций, а также норм международного права, с неизбежностью следует вывод о том, что права человека, в том числе право собственности, перестали быть чисто внутренним делом отдельных государств и находят свое регулирование в многосторонних и двусторонних международных соглашениях.

### **Что и как гарантирует Конституция собственникам и гражданам страны**

Как уже отмечалось, нормы о гарантиях права собственности нашли свое отражение в Конституции Республики Беларусь и, прежде всего в ст.13. Согласно части первой этой статьи, собственность в Беларуси может быть государственной и частной.

Государственная собственность подразделяется на республиканскую и коммунальную. При этом от имени собственника в отношении, имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, выступает Правительство Республики Беларусь, которое организует управление государственной собственностью.<sup>34</sup> Правительство имеет право делегировать свои полномочия, в том числе и в отношении распоряжения коммунальной собственностью подчиненным ему органам.<sup>35</sup>

Коммунальная собственность в свою очередь подразделяется по уровням в зависимости от административно-территориального деления: областная (Минская городская), городская, районная, поселковая, сельских Советов. От имени собственников — административно-территориальных единиц, прежде всего, выступают соответствующие Советы депутатов, которые определяют в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью.<sup>36</sup> При этом местные Советы определяют полномочия местных исполнительно-распорядительных органов (местных исполкомов и местных администраций) по распоряжению коммунальной собственностью. В настоящее время все Советы делегировали такие полномочия исполнительным органам, и те приняли соответствующие решения о порядке распоряжения коммунальной собственностью.<sup>37</sup>

Отнесение коммунальной собственности к категории государственной, пусть и в качестве самостоятельного ее подвида, вызывает серьезные возражения и не согласуется с практикой других государств. Так, согласно ст.214 и 215 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), в России право государственной собственности (собственность РФ — федеральная и ее субъектов) и муниципальной разделено, т.е. муниципальная собственность не относится к категории государственной. Однако решение этого вопроса в Беларуси тесно связано с реформой местного самоуправления (о чем см. в других разделах настоящей книги), поскольку, например, по сложившейся в советские времена традиции органы местного самоуправления по-прежнему относятся к органам государственной власти и в этом смысле мало чем отличаются от органов республиканского управления. Более того, сегодня в Беларуси существует так называемая «вертикаль исполнительной власти», что напрямую сказывается на компетенции местного самоуправления, в том числе и в отношении коммунальной собственности.

Что касается частной собственности, то к ней согласно п.3 ст.213 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее — ГК РБ) относится имущество, принадлежащее физическим и негосударственным юридическим лицам. Часть вторая ст.13 Конституции гарантирует всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной

законом, а также равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности. Эта же статья содержит гарантии равных для всех возможностей в использовании способностей имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

Необходимо отметить, что в редакции части пятой ст.13 Конституции 96 появилось спорное, на наш взгляд, дополнение. Если в Конституции 94 эта норма выглядела следующим образом «Государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества», то теперь она дополнена следующими словами: «обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях». К сожалению (см. об этом ниже), эта норма зачастую служит оправданием для принятия на различных уровнях не всегда оправданных и основанных на законе решений, ограничивающих права собственников, необоснованного вмешательства в экономические отношения, неравенства форм собственности, несмотря на провозглашенное Конституцией равенство.

Согласно Конституции 94, законом могли быть определены объекты, находящиеся только в собственности государства, а также закреплено исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности. В принципе в этой норме уже заложена возможность некоторого отступления от принципа равенства форм собственности и приоритет государственной собственности, однако исходя из роли и значения государства, особенно на современном этапе, такую норму можно понять и объяснить. Вместе с тем в Конституции 96 появилась часть шестая ст.13, согласно которой «Недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства». Уже само по себе включение этой нормы в Конституцию вызывает определенные сомнения, поскольку поставило своеобразный «барьер» для решения, например, вопроса о праве собственности на землю фермерских хозяйств (согласно ст. 140 Конституции четыре ее раздела, в том числе те, в которых содержатся нормы о праве собственности, могут быть изменены только через референдум). Представляется, что норма Конституции 94 была в этом плане предпочтительнее. Кроме того, несмотря на прямое действие многих норм Конституции, вряд ли в ней допустима излишняя «детализация», особенно экономических отношений.

Если статья 13 Конституции содержит общие положения о праве собственности, то ст. 44 в основном посвящена гарантиям этого права, в том числе неприкосновенности собственности, свободного распоряжения имуществом, защиты права собственности, содержит общие положения о порядке принудительного отчуждения имущества, а также общие условия осуществления права собственности. Так, согласно части шестой этой статьи «Осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вреда окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц». В этой норме лежит ключ к правомочиям собственников, а также к пределам их ограничения, в том числе и со стороны государства. Эта норма также напрямую корреспондирует с частью первой ст.23 Конституции, согласно которой «Ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц». Поскольку, как уже отмечалось, право собственности относится к категории основных прав и свобод человека, то указанная норма ст.23 естественно распространяется и на отношения собственности.

Таким образом, можно констатировать, что конституционные нормы о праве собственности в Беларуси в основном соответствуют общепризнанным нормам и принципам международного права, содержат ряд серьезных гарантий приобретения права собственности, его использования, а также защиты. В то же время отдельные нормы Конституции 96, касающиеся права собственности, могут быть истолкованы неоднозначно, позволяют государству и

его органам необоснованно ограничивать права собственников, излишне вмешиваться в осуществление предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, могут способствовать нарушению принципа равенства форм собственности.

## Гражданский Кодекс о собственности

Конституционные нормы о праве собственности нашли свое развитие в других актах законодательства Республики Беларусь. Важнейшим среди них является ГК РБ — экономическая конституция государства.

В ГК РБ положения о праве собственности включены в число основных принципов (начал) гражданского законодательства. В частности, среди таких принципов назван следующий (ст.2 ГК): «право собственности, приобретенной законным способом, охраняется законом и защищается государством, ее неприкосновенность гарантируется, а принудительное отчуждение допускается лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременным и полным компенсированием стоимости отчужденного имущества либо согласно постановлению суда (принцип неприкосновенности собственности)». Нетрудно заметить, что в этой части ГК абсолютно согласуется с нормами Конституции. Кроме того, в отличие от ГК РФ, в котором только обозначен этот принцип, ГК РБ, как видим, его «расшифровал». Также в отличие от ГК РФ, в ст. 1 которого указаны 7 основных традиционных принципов гражданского законодательства (равенство участников отношений, неприкосновенность собственности, свобода договора, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебная защита), в ГК РБ перечень таких принципов шире и, кроме того, отдельные из них даны в своеобразной трактовке.

Выше мы уже указывали на довольно спорную норму части пятой ст. 13 Конституции, которая допускает, на наш взгляд, возможность необоснованного вмешательства в отношения собственности со стороны государства и без изменений включена в ст.2 ГК РБ; однако и некоторые другие основные принципы в трактовке ГК РБ содержат определенные «оговорки», которые вряд ли полностью соответствуют традиционным критериям гражданского права и вообще относятся к другим отраслям права. Так, если в ГК РФ перечень принципов начинается с равенства участников отношений (этим гражданско-правовые отношения отличаются, прежде всего, от административно-правовых, налоговых и других), то в ГК РБ этот перечень начинается с принципа верховенства права (скорее принцип конституционного права, нежели гражданского), а принцип равенства участников стоит лишь на четвертом месте. Если в ГК РФ указан принцип свободы договора, то в ГК РБ специально подчеркнуто, что «Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена законодательством или добровольно принятым обязательством (принцип свободы договора)». В принципе и в ГК РФ существуют нормы, ограничивающие свободу договора, однако они не введены в состав общих принципов и принимаются как исключения, но самое главное заключается в том, что понуждение к заключению договора возможно только тогда, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, **законом или добровольно принятым обязательством**.<sup>38</sup>

Нетрудно заметить, что белорусский законодатель допускает понуждение к заключению договора, а, следовательно, и ограничение прав собственников не только на уровне закона, но и на уровне *актов законодательства*, то есть подзаконных актов. Вообще ГК РБ отличается от ГК РФ, прежде всего тем, что первый в регулировании большого количества гражданско-правовых отношений, в том числе и права собственности, отсылает к *законодательству*, в то время как второй к *закону*. Естественно, во втором случае мы имеем большие гарантии прав, поскольку регулирование на уровне именно закона это предполагает. Если в ГК РФ просто запрещено произвольное вмешательство в частные дела, то соответствующая

норма ГК РБ также имеет свои «особенности»: «вмешательство в частные дела не допускается, за исключением случаев, когда такое вмешательство осуществляется на основании правовых норм в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (принцип недопустимости произвольного вмешательства в частные дела)». Здесь также, полагаем, заложена возможность все же «произвольного» вмешательства в частные дела, в том числе в отношении собственности. Такое вмешательство может осуществляться на основании любых правовых норм, в том числе и подзаконных актов.

Важнейшим для регулирования отношений собственности является раздел II ГК РБ «Право собственности и другие вещные права». Среди норм этого раздела необходимо обратить особое внимание на следующие положения, часть которых являются для белорусского законодательства новыми, ориентированными на рыночные отношения:

- определены правомочия собственника в отношении принадлежащего ему имущества. Согласно пункту 2 ст.210 собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества «любые действия, не противоречащие законодательству, общественной пользе и безопасности, не наносящие вреда окружающей среде, историко-культурным ценностям и не ущемляющие прав и защищаемых законом интересов других лиц». В ГК Российской Федерации условием таких действий является не противоречие законам и другим правовым актам и ненарушение прав и охраняемых законом интересов других лиц. Полагаем, что такое различие носит явно не формальный характер, поскольку ГК РБ расширяет, на наш взгляд, возможности для субъективных оценок действий собственника. Так, весьма широко может трактоваться понятие «общественная польза» (например, такой аргумент использовался при сносе торговых киосков в ряде городов);
- впервые на уровне ГК урегулирован вопрос о передаче имущества в доверительное управление;
- определено, что количество и стоимость имущества, находящегося в собственности граждан, не ограничивается, за исключением случаев, когда такие ограничения установлены законом в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Для юридических лиц такие ограничения могут быть установлены законодательными актами (примерно такая же норма содержится и в ГК РФ);
- также как и в Конституции, названы две формы собственности — государственная и частная, при этом государственная делится на республиканскую и коммунальную. В свою очередь государственная собственность состоит из двух частей — казны и имущества, закрепленного за государственными юридическими лицами;
- четко определены и урегулированы вещные права лиц, не являющихся собственниками, и статус этих прав: право хозяйственного ведения и право оперативного управления; право пожизненного наследуемого владения земельным участком; право постоянного пользования земельным участком; сервитуты;
- определены основания и способы приобретения права собственности (глава 14), в том числе новелла — приобретательная давность (ст. 235);
- детально урегулировано прекращение права собственности. Установлено, что оно происходит в случаях, предусмотренных законодательством (в ГК РФ — законом);
- специальная глава посвящена регулированию права общей собственности (долевой и совместной). При этом установлено, что по общему правилу общая собственность является долевой, за исключением случаев, когда законодательными актами допускается образование совместной собственности. ГК и другие акты законодательства се-



годня допускают наличие только двух случаев общей совместной собственности: супругов и членов крестьянского фермерского хозяйства;

- также отдельная глава посвящена праву собственности и другим вещным правам на жилые помещения. Для этих помещений установлен специальный правовой режим — режим целевого назначения, для собственников введены определенные ограничения в части как использования, так и распоряжения этими помещениями (так, отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника, допускается только с согласия органа опеки и попечительства). Несмотря на то, что собственники квартир в многоквартирном жилом доме имеют право общей долевой собственности на общие помещения, конструкции и т.д., они не вправе (в отличие от общего правила) отчуждать свою долю в праве собственности на общее имущество, а также совершать иные действия, влекущие передачу этой доли отдельно от права собственности на квартиру;
- в главе 20 содержатся гарантии защиты права собственности, предусмотрено предъявление двух видов исков: об истребовании имущества из чужого незаконного владения (виндикационный иск) и об устранении нарушений, не связанных с лишением владения (негаторный иск). Особое внимание следует обратить на норму ст.287, согласно которой государство обязано возместить убытки, причиненные собственнику в случае принятия акта законодательства, прекращающего право собственности. К сожалению, эта норма пока носит явно декларативный характер, поскольку не нашла своей детальной реализации в других необходимых актах законодательства и на практике такого возмещения добиться практически невозможно.

### **«Реализация» собственности в иных актах законодательства. Правоприменительная практика.**

Итак, мы отметили, что содержащиеся в Конституции и Гражданском кодексе Республики Беларусь нормы о праве собственности в основном согласуются с международными нормами. Однако не всегда продекларированные в актах более высокого порядка нормы абсолютно точно реализуются в актах, имеющих меньшую силу, а тем более на практике. К сожалению, эта проблема существует и в Беларуси.

Не всегда полно реализуется норма ст.13 Конституции о и равной защите и равных условиях для всех форм собственности. Так, Закон Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства»<sup>39</sup>, перечислив в ст. 2 такие объекты (35 пунктов), не только не допускает приобретение этих объектов субъектами негосударственной собственности, но и запрещает им создавать такие объекты за счет собственных средств, хотя среди них не все являются «стратегически важными».

Указ Президента Республики Беларусь от 1 марта 2004 г. № 125 «Об особом праве («золотой акции») государства на участие в управлении хозяйственными обществами»<sup>40</sup>:

- предусматривает введение этого института в хозяйственных обществах независимо от доли государства в них;
- установил, что решения государственного органа, государственной организации, связанные с деятельностью хозяйственного общества, в котором введена «золотая акция», обязательны для выполнения органами управления этого общества. При этом такие решения государственного органа, государственной организации оформляются органами управления хозяйственного общества в виде собственных решений в беспорядном порядке, то есть без права их отклонения или отмены.

Таким образом, нарушается один из основных принципов деятельности хозяйственных обществ: количество голосов в органах управления при принятии решений зависит от доли в имуществе общества (количества акций), т.е. в основе снова же лежит право собственности.

Следовательно, введение «золотой акции» на таких принципах отдаст преимущества государственной собственности и означает дискриминацию частной собственности.

Указом Президента Республики Беларусь от 12 ноября 2003 г. № 508 «О некоторых вопросах экономической несостоятельности (банкротства)»<sup>41</sup> предусмотрен особый порядок банкротства для государственных предприятий, а также введен запрет на ликвидацию ряда субъектов хозяйствования, который будет действовать снова же в отношении в основном предприятий государственной собственности. Следовательно, и в процедурах банкротства существует дискриминация в отношении частной собственности.

К сожалению, довольно широко используется норма части седьмой ст.13 Конституции 96 о возможности закрепления исключительного права государства на осуществление отдельных видов деятельности. В настоящее время ряд видов деятельности могут осуществлять только государственные предприятия (учреждения), при этом решения принимаются не на уровне законов, а подзаконных актов.

Декрет Президента Республики Беларусь от 16 ноября 2000 г. №22 «О внесении изменений и дополнений в Декрет Президента Республики Беларусь от 16 марта 1999 г. N 11 и некоторых вопросах государственной регистрации отдельных юридических лиц»<sup>42</sup> (далее – Декрет №22), упростив процедуры регистрации и прекращения деятельности предпринимателей по сравнению с Декретом от 16 марта 1999 г. №11, оставил возможность внесудебной (по решению регистрирующих органов) ликвидации коммерческих организаций, что, естественно, касается преимущественно субъектов негосударственной собственности. Вызывают сомнения, мягко говоря, многие из оснований для ликвидации, предусмотренные Декретом: наличие убытков по итогам второго и каждого последующего финансовых годов и ненаправление сообщения о причинах этого в государственные органы; уменьшение стоимости чистых активов ниже установленного минимального размера уставного фонда по итогам второго и каждого последующего годов; неосуществление деятельности в течение 6 месяцев подряд и ненаправление сообщения о причинах этого соответствующим государственным органам.

Тот же Декрет №22 установил *внесудебное ограничение* на регистрацию коммерческих и некоммерческих организаций, если в качестве собственников их имущества (участников, учредителей) выступают лица, имеющие судимость за широкий «спектр» преступлений. Декретом установлены повышенные размеры платы за регистрацию второй и каждой последующей коммерческой организации, создаваемой одними и теми же учредителями. Пунктом 2.4. Декрета установлен особый порядок деятельности и полномочия государственных объединений (концернов, союзов, ассоциаций), в то время как подобные образования частной формы собственности должны действовать строго в рамках гражданского законодательства и, в частности, не имеют права осуществлять функции управления по отношению к входящим в их состав организациям.

На практике известны также случаи, когда, особенно местные органы, дают официальные и неофициальные указания субъектам хозяйствования государственной собственности ограничивать продажу (поставку) товаров субъектам частной собственности, запрещают передачу им в аренду зданий и сооружений, вводят административные ограничения на продажу «чужих» товаров на своей территории<sup>43</sup> и т.д.

Дискриминация сегодня проявляется и при решении таких жизненно важных вопросов для многих предпринимателей как установление ставок арендной платы за нежилые помещения, на рынках и др. местах. Здесь государственные органы широко используют свои монопольные возможности, диктуя условия.

Декрет Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2003 г. № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи»<sup>44</sup>, определяет направления использования иностранной безвозмездной помощи. Однако вероятно эти направления вправе опреде-

лять не государство, а те, кто эту помощь предоставляет и использует! По общему правилу, имущество может быть конфисковано у собственника за правонарушения, т.е. при наличии вины. Однако из Декрета вытекает возможность конфискации такой помощи (например, полученного в безвозмездное пользование имущества) только потому, что «нецелевое использование» допустило лицо, которому такая помощь предоставлена (т.е. и при отсутствии вины собственника).

Весьма широко полномочия государственных органов в отношении изъятия имущества, наложения на него ареста, приостановления операций по счетам, бесспорного списания средств, лишения лицензий, приостановления деятельности субъектов хозяйствования, их закрытия и т.д. Такими правами обладают многие органы, причем они зачастую имеют «перекрещивающуюся компетенцию». Несмотря на то, что в этих случаях лишение права собственности не происходит, однако ограничения такого права явно присутствуют. Так, к примеру, лишение лицензии на осуществление того либо иного вида деятельности может, в сущности, означать запрет не только на профессию, но и на использование собственности, потому что, например, то или иное имущество может использоваться только в определенных целях. Таким образом, сохраняя внесудебное аннулирование лицензий, мы административными методами ограничиваем не только право на труд, но и право собственности.

На практике существуют и более изощренные методы нарушения прав собственников, особенно на уровне местных органов, действующих в традициях советского времени когда существовала «единая общенародная» собственность. Так, ряд решений Администрации Новобелицкого района г. Гомеля обязывал местные предприятия убирать улицы, предоставлять транспорт милиции, поликлиникам и т.д. При этом об оплате за такие «услуги» не сказано ни слова. Следует также подчеркнуть и то, что в нашей экономической практике возможно предоставление налоговых и других льгот субъектам хозяйствования по решению Президента Республики Беларусь.<sup>45</sup> Однако практика показывает, что такие льготы предоставляются в большинстве своем государственным предприятиям.

Вместе с тем весьма расплывчаты и туманны нормы об ответственности государственных органов в случаях, когда в результате их незаконных решений и действий причинен ущерб собственникам. В принципе до настоящего времени нет четкого, ясного нормативного акта о такой ответственности. Полагаем, приведенные примеры в достаточной мере подтверждают вывод о том, что в отношении права собственности в Беларуси существуют серьезные проблемы, в том числе и неравенство двух форм собственности: государственной и частной.

### Что необходимо сделать?

Среди возможных действий по созданию механизмов эффективной реализации всех форм собственности мы специально выделяем наиболее важные и простые меры. Их осуществление приведет к формированию предпосылок нормального функционирования института собственности в стране. Специально ограничиваем количество таких шагов, их будет пока только восемь.

Считаем, что для устранения ограничений прав собственников, расширения гарантий их защиты, принципа равенства всех форм собственности необходимо:

1. привести нормы Конституции Беларуси в соответствие с нормами международного права, использовать опыт передовых государств. Право собственности должно быть объявлено действительно одним из основных, неотъемлемых прав человека и необходимы более четкие гарантии этого права. Нужно отказаться от закрепления непосредственно в Конституции перечня объектов исключительной собственности государства и вообще отказаться от исключительной собственности государства на сельскохозяйственные земли;

2. внести изменения в ГК РБ, исключив нормы, позволяющие необоснованно вмешиваться в отношения собственности, ограничивать права собственников, а также принимать дискриминационные нормы. В частности, необходимо изменить редакцию ст.2 ГК РБ в части ряда основных принципов (см. об этом выше);
3. провести мониторинг и отменить все дискриминационные нормы в отношении права собственности и, в частности, Указов о «золотой акции», о банкротстве, Декрета о регистрации и др.;
4. установить, что все ограничения прав собственников в распоряжении имуществом могут осуществляться только через закон и в строгом соответствии с Конституцией;
5. гарантировать равные права для всех собственников на практике, обеспечить субъектам права частной собственности равный с государственными предприятиями доступ к ресурсам, кредитам и т.д.;
6. ограничить либо вообще исключить внесудебные полномочия различных государственных органов, ограничивающие права собственников;
7. принять нормативный акт, определяющий порядок ответственности государственных органов и их должностных лиц за ущерб, причиненный их незаконными действиями собственникам;
8. усилить судебную защиту прав собственников, упростить доступ к такой защите.

Создание соответствующего правоприменительного образа поведения полисмейкеров и чиновников должно происходить параллельно с формированием эффективного правового пространства собственности, что позволит Беларуси иметь все возможности создания благоприятного инвестиционного климата, оптимистической деловой среды. Собственно именно такие задачи и ставит постоянно перед собой руководство любой страны. Естественно, что и мы не хотели бы быть исключением из этого правила.

## **Суды и их место в государстве. Как создать независимую судебную систему в Беларуси?**

- Независимость судебной системы: дилемма транзитивного общества
- Что соответствует морали общества и реалиям жизни: честь и «Ваша честь»
- Почему общество и политики должны защищать независимость судей?
- Статус судей: как найти равновесие традиции, морали, ментальности и права
- Почему судьям так важно разделение властей?
- Как найти «соломоново решение» для тех, кто такие решения выносят?

Одним из важнейших признаков демократического правового государства является наличие в нем независимой судебной системы. «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией и законом»<sup>46</sup>. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, принятому Генеральной ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., каждое участвующее в этом Пакте государство обязуется, в частности, «обеспечивать, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты»<sup>47</sup>.

### **Принципы судебной независимости**

Для определения положения судебных органов важное значение имеют Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов (далее- Основные принципы), принятые седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1985 г.<sup>48</sup>. В частности, среди таких принципов названы следующие:

- независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в конституции или законах страны. Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов;
- судебные органы решают переданные им дела беспристрастно, на основе фактов и в соответствии с законом, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного, с чьей бы то ни было стороны и по каким бы то ни было причинам;
- не должно иметь места неправомерное или несанкционированное вмешательство в процесс правосудия, и судебные решения, вынесенные судами, не подлежат пересмотру. Этот принцип не препятствует осуществляемому в соответствии с законом судебному пересмотру или смягчению приговоров, вынесенных судебными органами.

Конституция Республики Беларусь (здесь и далее, если специально не указано имеется в виду редакция 1996 г.) относит судебную систему к одной из ветвей государственной власти: «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе ее разделения на

законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 6). Следует также отметить, что Конституция, как того и требуют указанные выше Основные принципы, содержит основные гарантии независимости судебной системы. Эти гарантии заключаются в следующем:

- в самостоятельности государственных органов в пределах их полномочий, что, естественно, относится и к судебным органам (ст.6);
- каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки (часть первая ст.60);
- судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону (ст.110);
- для судей установлены ограничения на занятие предпринимательской деятельностью, выполнение иной оплачиваемой работы, кроме преподавательской и научно-исследовательской. Основания для избрания (назначения) судей на должности и их освобождения предусматриваются законом (ст.111);
- суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов (часть первая ст.112).

Основным нормативным правовым актом, определяющим организацию судебной системы в Беларуси, является Закон о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь от 13 января 1995 г.<sup>49</sup>. Согласно ст. 1 этого Закона «Судебная власть осуществляется общими, хозяйственными и иными судами, предусмотренными законами Республики Беларусь. К общим судам в Республике Беларусь относятся: Верховный Суд Республики Беларусь, областные, Минский городской, районные (городские), а также военные суды. К хозяйственным судам относятся: Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь, хозяйственные суды областей и хозяйственный суд города Минска. В системе общих и хозяйственных судов допускается образование специализированных коллегий, а в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь, в системе общих и хозяйственных судов могут быть образованы специализированные суды: по делам несовершеннолетних, семейным делам, административные, земельные, налоговые и иные». Статья 9 указанного Закона называется «Независимость судей и подчинение их только закону» и содержит следующие гарантии такой независимости:

- судьи всех судов и народные заседатели являются независимыми и подчиняются только закону;
- какое-либо вмешательство в деятельность судей и народных заседателей по осуществлению правосудия не допускается и влечет ответственность по закону.
- независимость судей обеспечивается установленным законом порядком их назначения и освобождения, неприкосновенностью судей, юридической процедурой осуществления правосудия, тайной совещания судей при вынесении решений и запрещением требовать ее разглашения, ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в разрешение конкретных дел, созданием необходимых организационно-технических условий для деятельности судов, а также материальным и социальным обеспечением судей, установленными гарантиями, соответствующими их высокому статусу.

На основании анализа указанных норм Конституции и Закона о судостроительстве и статусе судей можно сделать вывод о том, что в Беларуси обеспечены необходимые гарантии независимости судебной системы. Однако, к сожалению, такой вывод не подтверждается практикой деятельности судов. Многие специалисты считают, что формально провозглашенные принципы независимости судов нарушаются, на самом деле они находятся в сильной зависимости от других ветвей государственной власти. Так, к примеру, бывший судья кон-

ституционного Суда Республики Беларусь, профессор Пастухов М.И. пришел к следующему выводу: «Суды фактически утратили остатки своей независимости, превратившись в аппарат по обслуживанию интересов исполнительной власти. Они выносят решения, которые красноречиво свидетельствуют об их ангажированности и политической пристрастности.

Это и неудивительно. Финансовое, материально-техническое и иное обеспечение судов стало делом органов исполнительной власти. Вопросы подбора кадров, назначения судей на должность и освобождения от должности — тоже прерогатива органов управления. Доходит до того, что размер выплаты премий судьям определяется по согласованию с начальником управления юстиции облисполкома (Мингорисполкома)»<sup>50</sup>.

А вот мнение бывшего Председателя Верховного Совета Республики Беларусь, заслуженного юриста Республики Беларусь Гриба М.И. «Цяпер судоваму корпусу, бадай, трохі дадалося матэрыяльных дабротаў. Але ж і залежнасць ад выканачай улады стала татальнай. Прызначае суддзяў прэзідэнт, кватэры дае мясцовая улада. Прычым жылло службовае. Не дагадзіў — вымятайся на вуліцу.

Дык хіба варта дзівіцца, што часцяком паводле прыцягнутых за вушы абвінавачвання караюць тых, хто мае смеласць станавіцца у апазіцыю да рэжыму?»<sup>51</sup>.

### Что происходит с нашей судебной системой?

Многие исследования показывают, что в Беларуси недостаточно реализуются основные принципы осуществления правосудия (независимость судей и подчинение их только закону, недопустимость вмешательства в деятельность по отправлению правосудия, гласность судебного разбирательства и др.). Независимые исследователи отмечают, в частности, что «...суды превратились в придаток исполнительной власти, утратив присущие органам правосудия качества: самостоятельность, справедливость, независимость, подчинение его Величеству — Закону» (см. А.Трепук «А судьи кто?». «Неделя», №1, 23-30 сентября 2004). В результате даже официальные лица признают, что у населения невысокий уровень доверия к судебной власти. Так, Председатель Верховного Суда В.Сукало, выступая на первом съезде судей Беларуси отметил, что по результатам опросов общественного мнения уровень доверия населения к правосудию не превышает 35%<sup>52</sup>. Ниже приводятся данные из исследования Независимого института социальных и политических исследований (НИСЭПИ) о динамике уровня доверия к судам в %<sup>53</sup>:

Варианты ответа	10.01	12.02	03.03	06.04
Доверяют	34.7	28.7	31.6	36.4
Не доверяют	44.0	54.9	47.6	46.8

В чем же причина такого положения дел с судебной системой Беларуси? Почему на самом деле реализация принципа ее независимости вызывает такие неоднозначные оценки специалистов и, главное, почему столь невысок уровень доверия населения судам?

Полагаем, в приведенных выше высказываниях и примерах частично содержатся ответы на эти вопросы. Однако для «полноты картины» попробуем систематизировать аргументы.

Во-первых, суды и судьи на самом деле находятся в сильной материально-технической зависимости от исполнительной власти и все, что сказано, например, Пастуховым М.И., Грибом М.И. на самом деле соответствует истине. Конечно, можно спорить о степени влияния этих факторов на независимость судебной системы, однако вряд ли можно считать, что они не оказывают никакого влияния.

То, что судей назначает на должность и освобождает от должности Президент страны, также само по себе вряд ли можно считать «большой бедой». Но следует учесть, что Президент Республики Беларусь, хотя формально определен «Главой государства, гарантом Кон-

ституции, прав и свобод человека и гражданина» (часть первая ст. 79 Конституции), на самом деле является главой исполнительной власти<sup>54</sup>. В связи с этим процедура назначения судей приобретает особое звучание и на самом деле можно говорить о их зависимости от исполнительной власти. Поэтому вряд ли можно полностью согласиться с утверждением судьи Конституционного Суда Республики Беларусь В.Подгруши: «Некоторые усматривают в такой процедуре назначения судей на должность чуть ли не единственную причину отсутствия подлинной независимости суда. Но ведь такие процедуры не являются чисто нашим изобретением, они характерны для многих стран, которые относят себя к правовым и демократическим, когда судьи судов общей юрисдикции назначаются главой государства»<sup>55</sup>. Правда, назначение судей общих и хозяйственных судов осуществляется с учетом заключения соответствующей квалификационной коллегии, а судей Верховного и Высшего Хозяйственного Суда — и с согласия Совета Республики. Вместе с тем следует отметить, что Парламент в принципе фактически отстранен от процедуры назначения судей.

Судьи общих и хозяйственных судов исполняют свои обязанности бессрочно, кроме назначенных на должность судьи впервые. Судьи, назначенные на должность впервые, назначаются бессрочно после пяти лет работы судьей. Однако, заметим, что существует пятилетний «испытательный срок», а с другой стороны, раньше судьи назначались пожизненно, теперь же в связи с изменениями в законодательстве о государственной службе возраст их пребывания на должности судьи ограничен 65 годами, а для судей Конституционного Суда — 70 (ст. 116 Конституции).

В соответствии со ст. 72 Закона О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь судьи могут быть лишены своих полномочий за умышленное нарушение законности или совершение порочащего поступка, несовместимого с их высоким званием, не иначе как по решению Президента, а также в связи с вступившим в силу обвинительным приговором суда в отношении их.. При этом, если речь идет об освобождении судей всех высших судов, то с уведомлением Совета Республики. Указанная статья содержит перечень и других оснований для освобождения от исполнения обязанностей. Заметим, что снова же решение зависит от воли одного человека. Правда, решение об освобождении судьи от исполнения обязанностей принимается Президентом Республики Беларусь практически во всех случаях с учетом заключения соответствующей квалификационной коллегии судей, но это заключение имеет формальное значение.

В отношении судьи не допускаются задержание, привод, личный досмотр. Судья не может быть привлечен к какой-либо ответственности за высказанное им при осуществлении правосудия суждение и принятое решение, если только вступившим в силу приговором суда не будет установлена его виновность в преступном злоупотреблении, т.е. вынесении заведомо неправосудных приговоров, решений или иных судебных постановлений (принцип неприкосновенности судей). Однако на практике, к сожалению, судьи зачастую имеют «неприятности» при вынесении решений, не устраивающих исполнительную власть.

Есть проблемы и в отношении материального обеспечения судей после окончания работы в должности судьи. Так, в период работы или занятия предпринимательской деятельностью выплата пенсии за выслугу лет приостанавливается. Правда, в таком случае судья в отставке вправе оформить пенсию по возрасту, которая выплачивается независимо от работы. Учитывая невысокие размеры пенсий в стране, это еще одна из причин определенной зависимости судей.

К сожалению, оценка результатов работы судов и судей зачастую в нашей стране также носит своеобразный характер, поскольку не приветствуется вынесение оправдательных приговоров и до настоящего времени деятельность судебной системы носит «обвинительный уклон» (по оценкам оправдательные приговоры составляют совершенно незначительное число среди вынесенных); также отрицательно оцениваются решения по хозяйственным делам, принятые не в пользу государственных органов. В



сущности суды фактически относятся к системе правоохранительных органов, хотя на самом деле это совершенно не так. Превалирует мнение о том, что суды стоят «на защите интересов государства». Однако, к сожалению, интересы государства трактуются зачастую своеобразно, а с другой стороны, игнорируется то, что «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью государства и общества», а государства, в том числе суды, ответственны перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности (ст. 2 Конституции).

## **Шаги к реальной независимости судов и судей**

Для того, чтобы судебная система Беларуси действительно стала независимой и ее статус соответствовал, прежде всего, провозглашенным Конституцией страны принципам (см. выше) представляется необходимым сделать следующее:

- добиться четкого и неуклонного исполнения конституционного принципа разделения властей. Это естественно может произойти только в комплексе и касается всех ветвей власти. В законодательстве должна быть категорически исключена возможность какого бы то ни было незаконного воздействия одной ветви власти на другую и особенно это относится к судебной системе;
- необходимо провести судебно-правовую реформу, концепция которой была утверждена Верховным Советом Республики Беларусь 23 апреля 1992 года<sup>66</sup>, однако до настоящего времени многие положения этой Концепции не реализованы. Вместе с тем эта Концепция должна быть, вероятно, модифицирована с учетом произошедших в обществе изменений. И уже имеются предложения в связи с этим. Так, Пастухов М.И. в указанном выше материале называет те меры, которые дополнительно должны быть предусмотрены в Концепции. Справедливости ради следует отметить, что отдельные меры по совершенствованию судебной системы в стране предпринимаются (принят новый Хозяйственно-процессуальный кодекс, на рассмотрении Парламента находится Кодекс о судостроительстве), однако, к сожалению, эти меры не являются комплексными;
- в судебной системе возродить и усилить главенствующую роль Конституционного Суда. Ввести институт конституционной жалобы, т.е. право непосредственного обращения граждан в этот Суд за защитой своих конституционных прав;
- ввести суд присяжных, учредить специализированную систему мировых судов. Естественно, это потребует увеличения численности судей в судах, позволит разгрузить их и даст возможность судьям работать более продуктивно;
- возможно необходимо, чтобы судьи высших судов избирались Парламентом, что усилит гарантии их независимости. При этом предлагается, чтобы председатели судов и их заместители избирались самими судьями;
- ввести правило о несменяемости судей и их пожизненном статусе;
- ввести запрет на перемещение судей без их согласия;
- улучшить материально-техническое обеспечение судов и судей. В том числе повысить их заработную плату и пенсионное обеспечение;
- повысить роль судейского самоуправления. По примеру некоторых стран можно было бы передать этим органам и решение вопросов о распределении средств, выделяемых государством на финансирование судебной системы;
- существенно изменить процессуальное законодательство, все основные процессуальные меры должны применяться только по решению суда (аресты, обыски и др. действия, связанные с посягательством на неприкосновенность и личную жизнь граж-

дан.). В связи с этим должна быть учреждена должность следственного судьи. Это потребует, естественно, изменения роли и статуса прокуратуры;

- все основные споры должны решаться только в судебном порядке, также как и применение большинства административных взысканий должно осуществляться только по решению суда. Это потребует пересмотра компетенции контрольных органов, лишение их права применять различные меры внесудебного характера (применение административных взысканий, изъятие и арест имущества, приостановление деятельности предприятий и даже их ликвидация и т.д.). Должна быть введена система административной юстиции — административных судов, основная задача которых должна заключаться в разрешении споров между гражданами и исполнительной властью;
- в законодательстве должно действовать непреложное правило о толковании всех неустраняемых сомнений и противоречий в пользу граждан, а не государства.;
- должны быть усилены роль и значение адвокатуры, расширены права адвокатов на всех этапах рассмотрения дел. Принцип состязательности в судебных процессах должен реализоваться неукоснительно. Адвокат должен стать на практике независимым от государственных органов и подчиняться только закону. В связи с этим необходима коренная перестройка системы адвокатуры.

Мы перечислили только некоторые из мер, которые могут обеспечить на деле независимость судебной системы. На самом деле их гораздо больше, однако перечисленные, полагаем, являются решающими.

## **Общество и политические партии. Как обеспечить эффективную реализацию политических прав граждан?**

- Зачем нужны партии, и сколько их должно быть
- Имеют ли будущее партийные системы?
- Что делают партии и как они способствуют экономическому и социальному прогрессу страны?
- За что ругают партии?  
Каково будущее политических партий в Беларуси?
- Что такое «консенсусный режим правления»?

### **Гражданское общество и партии**

Мировой опыт показывает, что существование демократического общества невозможно без нормального развития многопартийной системы в стране. Политические партии являются одним из базовых институтов современного общества. Без них трудно представить функционирование представительной демократии. Будучи важным элементом гражданского общества, партии стабилизируют его политическое развитие, являются частью механизма саморегуляции социума. Благодаря многопартийности, имеющие место противоречия между обществом и государством, между различными социальными силами внутри общества удерживаются в безопасных для сохранения социальной стабильности пределах. Партии не только выражают интересы определенных групп населения, но и формулируют их, активно участвуют в формировании самих этих интересов. Трансформируя недовольство населения, его социальную неудовлетворенность в позитивные политические цели, конструктивные программы, партии направляют стихийную энергию социального протеста в мирные парламентские формы, в русло борьбы в рамках закона. Конкуренция политических партий является важным фактором демократического развития общества, препятствует узурпаторским тенденциям. Оппозиционные силы имеют возможность осуществлять контроль за деятельностью правящей партии, государственных структур с целью пресечения злоупотреблений властью, постоянно предлагать альтернативные решения назревших проблем. Процесс становления многопартийной системы является показателем демократизации общества, фактором, в значительной мере влияющим на социально-экономические и политические изменения в стране.

Это особенно злободневно для нынешней ситуации в Беларуси. Поэтому в контексте сегодняшних политических реальностей анализ роли и значения партий в политической системе приобретает особую актуальность не столько даже в теоретическом, сколько в прикладном плане. От становления многопартийной системы во многом зависит возможность консолидации общества и достижения политической стабильности.

Отсутствие в республике сложившейся многопартийной системы, сильных партий, пользующихся значительной поддержкой народа и легитимно представляющих интересы основных социальных слоев, на первый взгляд, развязывает руки властям в выборе политики. И руководящие круги этим пользуются, практически никак не учитывая в своей деятельности предложений политических партий. Однако такая политика является близорукой. Независимость власти от общества оказывается иллюзорной. Попытки президента и правительства вместо диалога с партиями осуществлять контроль над обществом с помощью таких карманных организаций как ФГПБ и БРСМ не решают проблемы. Ибо диалог с самим собой. Вместо идентифицируемых оппонентов, с которыми можно искать компромисс, обеспечива-

ющий поддержку или хотя бы непротивление различных слоев населения проводимому правительственному курсу, власти противостоит хаотичный конгломерат дезориентированных, разуверившихся во всем людей. С обострением экономического кризиса и ростом социальной напряженности падение доверия к партийным формам участия граждан в государственной политике является тревожным сигналом скрытого накопления в обществе неуправляемой социальной энергии. Слабость партий неизбежно оборачивается бессилием государства, лишаящегося обратной связи с обществом и утрачивающего контроль над политическим процессом. Именно поэтому, например, взрыв массовых забастовок и выступлений рабочих в апреле 1991г. был для тогдашнего правительства полностью неожиданным. В нашем обществе, в массовом сознании которого все еще устойчиво доминируют тоталитарные стереотипы и мотивы политического поведения, признающие насилие в качестве основного способа решения конфликтов, формирование дееспособной многопартийной системы в качестве альтернативы деструктивным выбросам социальной энергии выходит на уровень проблем национального самосохранения. Поэтому государство в лице президента, правительства и Национального Собрания должны думать не о сиюминутной политической конъюнктуре, а о долговременных национальных интересах и помочь становлению партийной системы.

## Сущность и происхождение партий

Партия в переводе с латинского языка означает «часть», «группа». Политические партии являются одним из базовых институтов современного общества. Будучи важным элементом функционирования представительной демократии, они стабилизируют политическую систему, являясь частью механизма саморегуляции социума.

Партия — это организованная группа людей с одинаковыми политическими взглядами, созданная для борьбы за завоевание и использование политической власти.

Чтобы группу людей квалифицировать как партию, она должна иметь четыре компонента: структурированную организацию, идейную или политическую основу, социальную опору, стремление к борьбе за власть

Прообразы политических партий появились еще в Древней Греции. Партии в нынешнем понимании начали формироваться в конце XVII — начале XVIII вв., в период зарождения политической системы раннебуржуазных государств Западной Европы и Северной Америки.

Партии знаменовали собой определенный этап в усложнении политической системы индустриального типа. Решающим фактором возникновения и развития партий явилось утверждение такого элемента демократии, как институт политического представительства. Принципы представительства и выборности депутатов от различных социальных групп в законодательные и иные органы власти поставили вопрос об инструментах и средствах политической реализации этих принципов. В качестве таких инструментов постепенно во всех индустриальных странах возникли и утвердились политические партии. Они стали следствием появления парламентов и распространения избирательного права. Теперь те, кто хотел приобрести или сохранить власть, должны были обеспечить себе массовую поддержку.

Партогенез по-своему отображает социально-экономическую динамику, эволюцию политических систем. Либеральные партии возникли в борьбе против феодальных режимов. Консервативные партии сформировались в борьбе против буржуазных революций. Во второй половине — конце XIX в. конфликты между процессами первоначального накопления капитала и становления обществ индустриального типа в Западной Европе и Северной Америке вызвали создание массовых социалистических партий. Аграрные партии возникли как реакция против индустриального развития, христианские партии — в борьбе против секулярных, антиклерикальных движений. Интенсивный передел мира в первой и второй миро-

вых войнах породил мощный источник формирования национальных партий. Ответом на кризис демократии в европейских странах в 20-30-х гг. XX в. стало возникновение фашистских партий.

### **Функции политических партий**

Политические партии выполняют несколько важных общественных функций. Прежде всего, партии выполняют функцию интеграции государства и общества. Через этот институт люди выдвигают свои групповые требования к государству и одновременно получают от него обращения за поддержкой в решении тех или иных политических вопросов. Таким образом, партии развивают как прямые, так и обратные связи народа и государства. Они приобретают функции своего рода интегрирующих нервов и сосудов между обществом и миром политическим, объединяя их в единое неразрывное целое. Соединяя гражданское общество с государством, партии способствуют преодолению или смягчению конфликтов, имманентно присущих их отношениям, а также конфликтов между различными социальными силами внутри общества. Благодаря этим институтам, все общественные противоречия удерживаются в пределах, безопасных для сохранения социальной стабильности. Развитая партийная система не ослабляет, а наоборот, усиливает государство, укрепляя каналы обратной связи последнего с обществом, его контроль над политическим процессом.

Важнейшей функцией партий является политическая социализация граждан, формирование у них свойств и навыков участия в отношениях власти, привлечение их к политической жизни. Одновременно роль этих институтов состоит в формализации и институционализации этого участия, замене спонтанных, стихийных, неорганизованных и зачастую «незаконных» (бунт, восстание и т. д.) форм политических действий «законными», институционализированными формами через партии и избирательную систему. Трансформируя недовольство населения, его социальную неудовлетворенность в позитивные политические цели, конструктивные программы, партии направляют стихийную энергию социального протеста в мирные парламентские формы, в русло борьбы в рамках закона.

Партии выполняют функцию представительства интересов общественных групп, их формулирование и обоснование на политическом уровне. Узкие, локальные интересы могут представлять и группы интересов, общественные организации. Партии объединяют множество частных интересов отдельных граждан, различных социальных слоев, заинтересованных групп в их совокупный политический интерес путем сведения этих интересов к единому знаменателю. Партии придают политическое измерение идеям, мыслям, мнениям, имеющим место в обществе. Без них дискуссии, происходящие дома, в общественных местах или СМИ оставались бы предложениями, мнениями отдельных граждан и групп. Партии выводят идеи на политический уровень, придают им как бы материальную силу, помогают претворить их на практике. Многие предложения в социально-экономической и политической сфере так и остались бы только отдельными мнениями, если бы ими не заинтересовались эти институты. Так в Беларуси чернобыльская проблема стала важным фактором общественной жизни благодаря тому, что Белорусский народный фронт на рубеже 80-90-х гг. сделал ее одним из основных направлений своей политики.

Политические партии не только выражают интересы тех или иных социальных групп, но и активно участвуют в формировании этих интересов, выполняют воспитательную функцию, предлагают населению свое видение политики. Особенно важное значение эта функция приобретает в переходные исторические периоды, когда общество переживает глубокую трансформацию. В таких условиях массовое сознание не поспевает за объективно назревшими изменениями. Осознание необходимости реформ приходит сначала к политической элите. В этих условиях роль партий как инструмента формирования и распространения новых идей трудно заменима.

Партии выступают одним из важнейших механизмов распределения (перераспределения) в обществе властных статусов. Прежде всего, партии нацелены на борьбу за завоевание и использование политической власти в интересах поддерживающих их групп населения. Если группы интересов, как правило, пытаются решить те или иные проблемы в рамках сложившегося режима правления, то партии, предлагая собственную программу решения внутри- и внешнеполитических вопросов, могут выдвигать претензии и на изменения высшей политической власти, и даже конституционного строя. В этом смысле они выступают таким механизмом агрегирования интересов граждан, который дает возможность избежать общественных потрясений при изменении баланса политических сил. Наиболее ярко партии реализуют эту свою функцию в ходе выборов. Они выступают мощным инструментом мобилизации голосов избирателей в поддержку своих кандидатов.

Одной из важных функций партий является осуществление власти. Одержавшие победу на выборах или сумевшие провести в законодательные органы своих представителей партии получают возможность формировать органы власти, принимать политические решения и контролировать их исполнение.

Значительное место в деятельности партий занимает формирование политических элит, отбор в ходе конкуренции кадров для государственных органов. В большинстве демократических стран любой человек, стремящийся сделать политическую карьеру, должен быть членом какой-либо партии. Они контролируют, а иногда и монополизируют процесс выдвижения кандидатов в депутаты, избрания их в парламент, подбор и расстановку управленческих кадров. Именно участвуя в предвыборной кампании, в политических дискуссиях и баталиях, работая в тех или иных парламентских комитетах, политик набирается практического опыта, вырабатывает качества, необходимые для профессиональной политической и государственной деятельности.

Конкуренция политических партий является важным фактором демократического развития общества. Оппозиционные партии выполняют функцию контроля за властью, критически оценивают деятельность правящих партий, тем самым препятствуют узурпаторским тенденциям, ограничивают возможность злоупотреблений и ошибок государственных чиновников. Например, известный «сексуальный скандал» президента США Б. Клинтона, представителя Демократической партии, был инициирован его оппонентами из Республиканской партии.

В большинстве стран статус и деятельность партий регулируется специальными законами или конституционными нормами. К ним относится, например, закон о партиях, принятый в ФРГ в 1967 г. В Великобритании, Швейцарии, Австралии, Канаде и других странах нет специальных законов о партиях, на них распространяются общие положения конституции или законов о союзах. Особенно тщательно регулируются законами вопросы финансирования политических партий. Последние во многих странах финансируются государством.

В последние два-три десятилетия в политической жизни индустриально развитых стран наблюдаются новые тенденции. В отличие от прошлого нарушается зависимость между голосованием избирателей за ту или иную партию и их принадлежностью к определенной социальной группе. Например, многие рабочие голосуют за консервативные и либеральные партии. У большинства партий наблюдается тенденция ориентирования не только на традиционно «свои» группы избирателей, а на более широкие слои электората. Они превращаются в так называемые «народные партии» или «партии для всех», претендующих на представительство всех слоев населения. При этом понятия «левые» и «правые» стали относительными.

Усилились неопределенность и неустойчивость социальной базы, возрастают колебания идейно-политических позиций и партийно-политических предпочтений значительных кон-

тингентов избирателей. Это свидетельствует об увеличении «автономии» последних по отношению к партиям. Растет число избирателей, называющих себя независимыми.

### Типология партий

Существует несколько критериев, а значит и моделей типологии политических партий. Довольно часто партии типологизируются в зависимости от степени влияния идейных оснований на их деятельность. Это подразумевает деление на доктринальные (строго придерживающиеся выработанных идей) и прагматические партии (ориентирующиеся на практическую целесообразность своих действий). Сегодня, однако, преобладают партии смешанного типа, представляющие нечто среднее между доктринальными и прагматическими партиями.

В этом же классификационном ряду находится тип харизматической партии, в которой люди объединяются вокруг лидера. Классический пример — Либерально-демократическая партия России, единственным цементирующим элементом которой является ее руководитель В. Жириновский.

Среди доктринальных партий принято выделять идеологические и религиозные (клерикальные) партии, среди которых также существует своя дифференциация. Например, идеологические партии в зависимости от исповедуемой политической идеологии подразделяются на либеральные, консервативные, социал-демократические, коммунистические, национальные, фашистские и др.

В свою очередь, клерикальные партии в зависимости от конфессиональной принадлежности их участников делятся на христианские (например, католические, православные), исламские, буддистские и т. д. Религиозные ценности нередко становятся существенной частью исповедуемой политической идеологии, что также приводит к появлению партий комбинированного, смешанного типа. В качестве примера можно привести такую неоконсервативную партию, как Христианско-демократический союз Германии.

В зависимости от тех или иных социальных оснований образования партий различают социально-классовые (рабочие, аграрные и т. д.), этнические (бакская партия «Эрри батусана»), демографические (Женская объединенная партия Бельгии), экологические (Партия «зеленых» Германии) и культурологические.

Весьма распространенной является классификации партий по их отношению к ценностям рыночной экономики, частной собственности и предпринимательства, экономической роли государства. В соответствии с ней партии располагаются на линейной шкале «левые-правые», где левые (например, социал-демократы) являются в той или иной степени приверженцами государственного ограничения частной собственности, а правые (либералы, неоконсерваторы) — сторонниками свободного рынка.

С точки зрения организационной структуры и используемых методов мобилизации политической поддержки партии дифференцируются на парламентские и авангардные. Парламентские партии организуются на основе территориального принципа, ориентируются на борьбу за представительные органы власти и используют в основном электоральные технологии завоевания политической поддержки. К данному типу относятся все либеральные, консервативные и многие социал-демократические партии. Авангардные партии построены на принципах территориально-производственного объединения и широко используют внепарламентские методы политической борьбы (например, коммунистические партии).

Довольно распространена типология партий в зависимости от их статуса в политическом режиме, правящие и оппозиционные, партии-лидеры и партии-аутсайдеры, легальные и нелегальные и т. д.

Наиболее популярную классификацию партий дал французский ученый М. Дюверже. В качестве основного критерия он выделил организационное строение партий. Исходя из этого, он разделил их на кадровые, массовые и строго централизованные.

Кадровые партии формируются вокруг известных общественных лидеров. Они имеют гибкую структуру, слабую дисциплину, значительную самостоятельность местных комитетов. Как правило, такие партии активизируют свою деятельность только во время выборов. Они отдают приоритет не количеству, а качеству своих членов, делают акцент на людей, способных эффективно организовать избирательную кампанию. Это, в основном, консервативные, либеральные партии.

Массовые партии имеют большое число членов. Они возникли в конце XIX в. и рекрутировали свою социальную базу, как правило, из низших слоев населения. В основном это были социалистические партии. Они представляли собой централизованные, хорошо организованные и дисциплинированные образования, с уставным членством. Большое значение придается здесь идеологическому единству, которое используется для массовой политической мобилизации.

В строго централизованных партиях идеологический компонент превращается в основополагающее начало. Для них характерны множество иерархических звеньев, строгая, почти военная дисциплина, высокая организованность действий, почитание вождей. К этому типу относят коммунистические и фашистские партии.

## Партийные системы

В политологии принято классифицировать партийные системы — формы и условия существования партий в данном государстве, их взаимодействие между собой и с правительственными институтами. Расхождение в характере этих связей позволяет говорить о том, что современных обществах существуют различные системы политических партий.

Наиболее принципиальные различия пролегают между неконкурентными авторитарными (однопартийными) и состязательными демократическими (многопартийными) системами. Эти различия зависят от двух основных факторов:

- 1) возможность для партий свободно образовываться и конкурировать в борьбе за поддержку граждан;
- 2) наличие прямой зависимости между получением партией такой поддержки и установлением ее контроля над законодательной и исполнительной властью.

Однопартийные (неконкурентные) системы характеризуются тем, что агрегация интересов происходит в рамках одной партии или в ходе ее взаимодействия с узким кругом корпоративных групп интересов (бюрократии, предпринимателей, военных и т. д.). Граждане лишены возможности влиять на этот процесс посредством выбора партийных альтернатив.

В таких системах предполагается полный контроль партийного руководства над политическим процессом. Правящая партия пронизывает собой все общество, и мобилизуют поддержку политике, выработанной наверху (как это было, например, в СССР, Албании или происходит и сейчас на Кубе, Северной Корее).

Другие исследователи квалифицируют тоталитарные режимы с эксклюзивной партией как апартийные системы. По их мнению, монополизация государственной власти и политики одной партией, ее тотальный контроль над политическими ресурсами и отрицание любой другой партийной агрегации интересов ведут к тому, что правящая партия сращивается с государством, превращается в часть госаппарата и тем самым перестает быть политической партией в собственном смысле.

Многопартийные (состязательные) системы — это системы, в которых не одна, а несколько различных партии пытаются завоевать контроль над правительством через конкурентную борьбу за завоевание большинства или значительной части голосов избирателей. Для этого партии соревнуются между собой в агрегации интересов множества автономных групп и выработке наиболее привлекательного для своего базового электората политичес-



кого курса. Граждане получают возможность влиять на формирование государственной политики путем выбора одной из многих политических альтернатив.

В состязательных партийных системах агрегация интересов сначала происходит в рамках отдельных партий, поскольку партия отбирает своих кандидатов и выдвигает для согласования предложения относительно предвыборного общепартийного, а нередко и коалиционного политического курса. Затем агрегация переходит на уровень электоральной конкуренции, когда отобранные кандидаты и выработанные курсы предлагаются на суд избирателей, выносящих вердикт о направлении государственного политического курса. Однако в зависимости от характера избирательной системы и режима правления окончательное определение государственного курса возможно не только на электоральном уровне, но и через послевыборную агрегацию интересов, политический торг и создание партийных коалиций в рамках законодательной и исполнительной власти.

Конкурентные партийные системы в основном различаются по числу влиятельных партий. Они подразделяются на мультипартийные системы, трехпартийные системы, двухпартийные системы, системы с одной доминирующей партией.

Многопартийная система или мультипартизм — это политическая модель, в которой функционирует больше трех влиятельных партий. Она, как правило, возникает в обществе с множеством экономических укладов, разнообразием культур и языков, многочисленными каналами и институтами артикуляции социальных, национальных, религиозных и прочих интересов. Ее утверждению способствует пропорциональная избирательная система. Многопартийная система существовала во Франции в период Четвертой республики, в Италии после второй мировой войны до начала 90-х гг., а сегодня действует в Бельгии, Нидерландах, Австрии, Дании, России, Украине и других странах.

Трехпартийная система (ее еще называют «2,5 система») — это такая модель, в которой реальным политическим весом обладают две большие партии и одна маленькая, но оказывающая значительное влияние на расстановку сил. Классический пример — ФРГ, где долгое время завоевание власти двумя главными партиями ХДС-ХСС и СДПГ зависело от союза с небольшой СвДП.

Двухпартийная система или бипартизм — это модель, где у власти попеременно находятся две крупные партии. Ее установлению способствует мажоритарная избирательная система. Для бипартизма характерны устойчивость и политическая стабильность. Такая система функционирует в США, Англии, Канаде, Австралии, Ирландии и ряде других стран.

Система с доминирующей партией — это такая модель, в которой существует много партий, но одна из них стабильно получает на выборах не менее 30-40% голосов и все время находится у власти. Например, Либерально-демократическая партия в Японии правила с 1952 по 1993 гг., Социал-демократическая партия в Швеции в 1936-1977 гг., Христианско-демократическая партия в Италии в 1947-начале 90-х гг. и др. Такая система распространена в странах третьего мира, где в условиях авторитарных и полуавторитарных режимов правящие партии, применяя силовые методы, не допускают к власти оппозицию.

Не существует единого стандарта в оценках эффективности тех или иных партийных систем. В то же время важнейшим основанием сопоставления их деятельности является обеспечиваемая политической системой чуткость к социальным запросам и нуждам населения, возможность включения в процесс принятия решений как можно большего числа властно значимых интересов граждан, способность населения к демократическому контролю за деятельностью правящих элит, политическая стабильность.

Хотя число партий влияет на уровень политической стабильности, более важную роль играет степень антагонизма или поляризации партий. На основании этого критерия некоторые исследователи, например, Аренд Лейпхарт, выделяют консенсусные, конфликтные и примирительные партийные системы. В консенсусных партийных системах ведущие партии

не слишком сильно различаются между собой идеологическими ценностями и политическими курсами. Они доверяют друг другу и политической системе. Поэтому возникающие между ними конфликты не угрожают политической дестабилизацией и системным кризисом. Современными образцами такой системы являются как двухпартийные модели, сложившиеся в США и Великобритании, так мультипартийные модели, успешно функционирующие в Германии, Норвегии и Швеции.

В конфликтных партийных системах доминируют партии, занимающие противоположные идеологические позиции, они резко расходятся между собой по принципиальным политическим вопросам, враждебно настроены по отношению друг к другу и к политической системе. Антагонизм между ними может принять столь острые формы, что станет причиной государственного переворота или гражданской войны, как это произошло, например, с двухпартийной системой Австрии в середине 1930-х гг. Классическими примерами конфликтных мультипартийных систем являются Веймарская Германия, Четвертая Республика во Франции, послевоенная Италия. Сегодня тенденции к воспроизводству подобной модели проявились в некоторых государствах СНГ: Украине, Грузии, Азербайджане, Армении.

Примирительная, или консоциативная (со-общественная партийная система обладает, по А. Лейхарту, смешанными характеристиками, то есть, чертами и консенсусной, и конфликтной системы. В таких системах политические лидеры иногда находят возможности преодолеть антагонистические противоречия между группами избирателей и со временем перейти к консенсусной партийной системе.

Примирительные модели возникают в глубоко расколотых и фрагментированных обществах, где демократический транзитотягощен серьезными внутренними конфликтами на социально-классовой, этнической или религиозной почве. Так, после Второй мировой войны со-общественные системы создавались для урегулирования конфликтов между противостоящими социальными группами и формирования на этой основе устойчивых демократических правительств в Австрии (католики и социалисты), Бельгии (католики, фламандцы и валлоны), Ливане (христиане и мусульмане), Южной Африке (белое меньшинство и два наиболее значительных сегмента черного большинства).

Руководство соперничающих партий сумело выработать в этих странах систему заранее спланированных компромиссов, гарантировавших различным сегментам проведение справедливых выборов, участие в формировании многопартийного коалиционного правительства и определении государственного курса. В большинстве случаев со-общественные порядки позволили перейти на путь мирного демократического развития и создать своеобразный, консенсусный режим правления.

Таким образом, вне зависимости от количества действующих партий партийные системы, удерживающие антагонизмы между партиями на умеренном уровне, способны сохранять стабильность и эффективно функционировать. При возникновении кризиса решающее значение имеет готовность партийных лидеров к сотрудничеству и защите демократии.

## Политические партии Беларуси

С началом демократизации, разложением коммунистического режима начался процесс формирования политических партий в Беларуси. В 1989 г. была создана первая партия — Белорусский народный фронт (БНФ). Формирование партийной системы в стране можно разделить на несколько периодов.

1990-1991 гг. Первые партии создавались в условиях существования коммунистического режима. Их особенностью было то, что это были партии идеи, т.е. объединяли сторонников определенной идеологии. За ними еще не стояли в полном смысле слова конкретные социальные слои, интересы которых они выражали бы, поскольку социальные интересы еще не вычленились. Так возникли партии идеи национальной (БНФ), либераль-

ной (Объединенная демократическая партия Беларуси), христианской (Белорусский христианско-демократический союз), социал-демократической (Белорусская социал-демократическая громада), коммунистической (Партия коммунистов Беларуси).

1992-1993 гг. С началом движения к рынку появились первые признаки расслоения общества, вычленение социальных групп со своими специфическими интересами. С другой стороны, после краха коммунистического режима за создание партий принялись представители государственной и хозяйственной номенклатуры. Вследствие этого стали возникать организации, которые условно можно назвать партии-лобби. Это партии прагматиков, ставящих конкретные цели и задачи, для которых идеология второстепенна. Так возникли Партия народного согласия, объединившая реформаторскую часть госаппарата, Объединенная аграрно-демократическая партия (позже переименованная в Аграрную партию), созданная председателями колхозов и директорами совхозов, Белорусский научно-производственный конгресс, объединившая директоров промышленных предприятий и др.

1994-1995 гг. Президентские и парламентские выборы стимулировали бурный процесс создания партий. Их количество быстро увеличивалось. В майских выборах 1995 г. в Верховный Совет участвовало 29 политических партий, а в ноябрьско-декабрьских — уже 34. Их представители составили 65% кандидатов в депутаты и чуть больше 50% депутатов Верховного Совета 13-го созыва. Действовали три экологические партии, три христианские, три республиканские, две национальные, две спортивные. Этот период был кульминацией в развитии белорусской многопартийности. В стране начала складываться партийная система, напоминавшая европейские модели.

Ноябрь 1996 г. по настоящее время. После Изменения Конституции и политической системы условия для деятельности партий резко ухудшились. Свыше десяти партий ликвидированы по решению суда по причине отсутствия признаков их существования. Другие не прошли перерегистрацию после принятия нового закона о партиях и общественных объединениях в 1999 году. Официально действуют сегодня 17 партий. В реальности же функционируют, т.е. имеют работающие структуры на местах и участвуют в политической борьбе не больше половины из них. Последние три года Министерство юстиции под разными предлогами отказывается регистрировать новые партии.

Особенность политической системы Беларуси способствует тому, что в стране нет ни одной массовой партии, если оценивать по принятой в международной практике классификации. Большинство существующих партий являются кадровыми.

Традиционное в мировой практике деление партий на левые и правые имеет в Беларуси свою специфику. Отношение к суверенитету и национальному возрождению является фактором, который ломает привычную, сложившуюся в политологии схему. Так, если по социально-экономическим воззрениям некоторые партии можно отнести к левым, то по отношению к национальному вопросу, они скорее правые (например, Партия «Белорусская социал-демократическая громада»).

Все политические партии можно сгруппировать по четырем направлениям.

Национально-демократическое направление. Представлено Партией БНФ (председатель В. Вечерко), Консервативно-христианской партией БНФ (председатель З. Позняк), отчасти Партией «Белорусская социал-демократическая громада» (председатель С. Шушкевич). Эти партии ориентированы на белорусскую национальную идею, выступают за расширение употребления белорусского языка, интеграцию в европейское сообщество и против интеграции с Россией.

Либеральное направление. Представлено Объединенной гражданской партией (председатель А. Лебедько). Партия выступает за рыночные реформы, восстановление демократии, приоритет прав человека, вступление в ЕС.

Социал-демократическое направление. О своей приверженности социал-демократии заявили несколько партий: Белорусская социал-демократическая партия (Народная громада) (председатель А. Левкович), Партия «Белорусская социал-демократическая громада», Белорусская партия женщин «Надзея» (председатель В. Матусевич), Социалистическая партия народного согласия (председатель С. Ермак). Все эти партии, кроме последней, оппозиционные. Они выступают за усиление социальной защиты людей, сильное и независимое профсоюзное движение. Сейчас происходит процесс объединения социал-демократии. Две партии — Партия «Белорусская социал-демократическая громада» и Белорусская социал-демократическая партия (Народная громада) объединяются на основе последней.

Коммунистическое направление. Представлено двумя партиями: Партией коммунистов белорусской (председатель С. Калякин) и Коммунистической партией Белоруссии (первый секретарь Т. Голубева). Обе партии выступают под флагом коммунистических идей, однако, в модернизированном виде: значительная роль государства в развитии общества, социальная защита граждан, интеграция с Россией. Социальная база партий — в основном люди старшего поколения. Заметна постепенная эволюция ПКБ в направлении социал-демократических ценностей. Раскол между партиями произошел по вопросу об отношении к политике А. Лукашенко: КПБ поддерживает ее, а ПКБ находится в оппозиции.

Существуют две экологические партии: Белорусская партия «Зеленые» и Белорусская экологическая партия зеленых «БЭЗ». Однако они ведут себя очень пассивно и практически не присутствуют на политической арене.

Либерально-демократическая партия — это классический пример харизматической или вождистской партии, единственный смысл которой — обслуживание политических амбиций своего лидера С. Гайдукевича. По этой причине говорить о какой-то определенной идеологии не приходится.

Хотелось бы обратить внимание, что несмотря на десятилетнюю интеграцию Беларуси и России, в стране не существует панславистской партии, которая бы выступала за объединение двух стран в одно государство.

Из 17 политических партий 10 являются оппозиционными, выступают против политики нынешней власти.

После бойкота выборов 2000 года сейчас все политические партии Беларуси (кроме КХП-БНФ) активно участвуют в избирательных кампаниях. Так, еще за год до выборов 2004 года основные оппозиционные партии объединились в коалицию «Пятерка плюс». В нее вошли Объединенная гражданская партия, Партия коммунистов белорусская, Белорусская социал-демократическая громада, Партия труда (ликвидированная по решению суда в 2004 г.), Партия зеленых и Партия БНФ. Коалиция выставила в каждом избирательном округе, как правило, по два кандидата.

Две партии (Белорусская социал-демократическая партия «Народная громада» и Женская партия «Надзея») создали свою коалицию под названием Европейская коалиция «Свободная Беларусь». Она выдвинула 56 кандидатов.

В предыдущем составе Палаты представителей Национального собрания было 15 членов партий. В новом составе Палаты представителей — 12 членов партий: 8 депутатов представляющих КПБ, 3 — Аграрную партию, 1 — ЛДП.

## Кто виноват?

Влияние политических партий на нынешнюю общественную жизнь Беларуси незначительно. Для большинства их характерны малочисленность, аморфность организационной структуры. Они не пользуются популярностью среди населения. Рейтинг политических партий в Беларуси сегодня — «ниже колена». Даже меньше, чем у милиции.

Партии не ругает сегодня разве что ленивый. Сам А Лукашенко неоднократно очень негативно отзывался о деятельности политических партий. Они и незрелые, не отражают интересов населения, потому более двух третей граждан не поддерживает ни одну из них. Глава государства высказал достаточно распространенную точку зрения. Государственные и негосударственные СМИ обвиняют партии и их лидеров во всех смертных грехах. Они, дескать, оторвались от народа, не хотят идти к людям, варятся в собственном соку и т.д.

Главный лейтмотив этой антипартийной пропаганды состоит в том, что в своем нынешнем горестном положении виноваты сами партии, причины их слабости объясняются главным образом собственными просчетами в деятельности. И если бы они вели себя по-другому, не ленились идти «в народ», то и их роль в обществе сразу же возросла бы. Эти мифы носят устойчивый характер, их изо дня в день распространяют через СМИ лидеры общественного мнения.

На наш взгляд, на самом деле фундаментальные причины слабости политических партий Беларуси состоят совсем в другом. В стране отсутствуют условия, необходимые для функционирования партий. Иначе говоря, нынешняя слабость партий есть очень важный признак, достаточно точно отражающий сущность политической системы.

Прежде всего, Беларусь представляет собой нереформированное посттоталитарное общество. Его самоорганизация находится в зачаточном состоянии. Элементы общественного самоуправления только зарождаются в условиях сильного противодействия со стороны государства. В стране отсутствует полноценная социальная база для формирования партий и групп интересов. В обществе, где около 80% собственности принадлежит государству, количество собственников ничтожно. Общество не структурировано и, значит, не дифференцировано в социально-политическом плане. Социальные слои и группы со своими специфическими интересами только начинают складываться. Большинство населения не осознало своих интересов и руководствуется преимущественно политическими инстинктами и идеологическими пристрастиями.

Второй причиной является отсутствие в Беларуси публичной политики, т.е. борьбы различных общественных сил за влияние на принятие политических решений. Как отмечалось выше, исторический процесс возникновения политических партий был вызван к жизни рождением двух общественных институтов: парламента и выборов. Только в рамках существования представительных органов власти и демократических выборов партии могут нормально функционировать и выполнять отведенную им роль в обществе. При отсутствии этих условий партии перестают играть роль инструмента политического представительства и влияния на принятие властных решений, оказываются на периферии общественной жизни, превращаются в маргинальные структуры. Именно в таком положении оказались белорусские партии, поскольку у нас нет ни реальных представительных институтов, ни выборов. Есть лишь их суррогаты.

Государство активно противодействует развитию партийной системы. Необходимо подчеркнуть, что белорусские власти упорно сопротивляются введению пропорциональной избирательной системы, в рамках которой голосование происходит за партийные списки. Такая система действует во всех соседних странах. В результате там роль политических партий резко возросла. Именно этого и не хотят наши власти.

Все партии вытолкнуты из легальной политической борьбы и превратились в политические клубы. Причем, на что важно обратить внимание, в таком положении оказались как оппозиционные партии, так и проправительственные. (Очень знаменательно, что сейчас в Палате представителей вообще нет фракций ни партийных, ни внепартийных.) Власти заблокировали основные каналы коммуникации между партийными организациями и населением. Оппозиционные структуры загнаны в своеобразные гетто, в которых они вынуждены

вариться в собственном соку. Поэтому, скорее надо удивляться, что партии все еще существуют. Ибо в созданной в стране политической системе они давно стали лишним звеном.

В этом смысле очень показательными являются прошедшие в октябре выборы в Палату представителей и референдум. Главные субъекты политики во всем мире — политические партии — были вытеснены на обочину избирательной кампании. Среди членов окружных избирательных комиссий члены партий составляли 7%, в участковых комиссиях — 8% вместе с представителями общественных организаций. Кандидатами в депутаты были зарегистрированы лишь представители 8 из 17 официально действующих в стране партий. Среди незарегистрированных кандидатов большинство были партийные. Основным субъектом политики у нас остаются трудовые коллективы и неорганизованные группы граждан.

Таким образом, искусственно противодействуя формированию гражданского общества, вытесняя его структуры из избирательного процесса и политической системы вообще, власти переносят центр тяжести кампании по выборам на аморфное, неструктурированное и недифференцированное население, объединенное в осколки прежней системы (трудовые коллективы), которые реанимируются и превращаются в узловое звено управления обществом.

Судя по всему, после референдума власти взяли курс на ликвидацию партий вообще. Появилось письмо Министерства юстиции, требующее, чтобы партийные организации политических партий регистрировались не в жилых помещениях, а в офисах. Практическая реализация этого документа может привести к юридической ликвидации примерно 80% партийных организаций, а следом за тем, и упразднением партий, оставшихся без структур в регионах.

## Что делать?

Без трансформации существующей политической системы нынешнее маргинальное положение партий в обществе изменить невозможно. Необходимо воссоздание условий для публичной политики. Только восстановление полноценного парламента и демократических выборов может вернуть партии в системную политику. И именно укрепление партий, восстановление их дееспособности может стать дополнительным фактором демократизации общества и государства.

Важным условием развития многопартийной системы стало бы проведение рыночных реформ. В результате экономических преобразований ускорится структурирование, социальная дифференциация общества. Возникнут социальные слои и группы со своими специфическими интересами, для защиты которых нужны будут партии.

Нужны изменения в Избирательном кодексе, предусматривающие пропорциональную или, по крайней мере, смешанную, пропорционально-мажоритарную систему (как до сих пор было в России, Украине, Литве). В этих условиях возникает «рынок партий».

Сегодня электорату нет никакой необходимости знакомиться с партиями, их программами, лидерами. Ибо во время выборов они голосуют за конкретного кандидата у себя в округе. И даже если там есть члены партий, все равно значительная часть избирателей оценивает личностные качества кандидатов, а не их политические программы.

Когда же выборы будут проходить по пропорциональной системе, то начнется активная агитация за партии с использованием СМИ (телевизионные рекламные ролики, публичные дискуссии и др.). Избирателю по необходимости придется знакомиться ближе с партиями, отличать одну от другой, вникать в их лозунги и программы, узнавать их лидеров. А это укрепит партии и блоки, будет способствовать их превращению в важный фактор общественной жизни.

Чтобы отсечь от выборов мелкие, фантомные партии, необходимо создать какой-то порог, для преодоления которого потребуются задействовать определенные ресурсы. Напри-

мер, законодательно закрепить положение о том, что только та партия может участвовать в выборах, которая соберет 15 тысяч подписей избирателей.

Выборы по пропорциональной системе создадут благоприятные условия для улучшения качественного состава парламента (в смысле профессионализма), ибо общереспубликанские партийные списки будут включать в себя всех наиболее способных политиков Беларуси, политический цвет нации. Высший орган законодательной власти окажется более работоспособным, ибо вместо хаотичной массы независимых депутатов появятся организованные партийные фракции, которым гораздо легче найти компромисс.

Нынешний Избирательный кодекс предусматривает положения, ограничивающие возможность партий помогать своим членам в ходе выборов. Необходимо убрать эти препятствия. Ибо одна из функций партий как раз и состоит в том, чтобы продвигать своих представителей в выборные органы власти.

Нужно закрепить право законодательной инициативы за партиями, представленными в парламенте.

Партии должны иметь преимущества при создании избирательных комиссий. Если после утверждения партийных представителей в составе комиссий остаются вакансии, лишь тогда их можно заполнять гражданами, делегированными от избирателей путем сбора подписей.

Трудовые коллективы должны быть исключены из избирательного процесса, как пережиток тоталитарной системы. Вообще необходимо осуществить деполитизацию предприятий и учреждений, избавить их от политических функций. Политическая борьба должна происходить за пределами трудовых коллективов. Поскольку выборы есть важнейшее проявление такой борьбы, то предприятия и учреждения не должны никоим образом в них участвовать, они не должны выдвигать своих представителей ни в избирательные комиссии, ни кандидатами в депутаты.

С другой стороны, каждый гражданин (кроме работников силовых структур, правоохранительных органов) имеет право быть членом партии, участвовать в политической деятельности. Должна быть введена уголовная ответственность за преследование людей, в том числе в трудовом коллективе в связи с их партийностью, участием в легальной политической борьбе, если она проводится вне предприятия и учреждения и в свободное от работы время.

Необходимо внести изменения в закон о политических партиях, который создавал бы благоприятные условия для их развития. Он должен быть ориентирован на либерализацию, сокращение количества регламентаций деятельности партийных структур, ограничение вмешательства государства во внутреннюю жизнь партий. Те из них, которые представлены в парламенте, могли бы получать финансовую помощь от государства, иметь гарантированную возможность выступать в государственных средствах массовой информации и т.д. Партии должны иметь полную свободу в осуществлении внепарламентских форм политической борьбы, проведении митингов, шествий, пикетов и др.

Формирование развитой партийной системы — важного условия экономического и социального прогресса — в первую очередь зависит от политики государства. Задача парламента — создание благоприятных законодательных механизмов функционирования партий.

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ. КАК СДЕЛАТЬ ГОСУДАРСТВО ПРОЗРАЧНЫМ, ЭФФЕКТИВНЫМ И ДЕШЕВЫМ.**

- Существующая система государственного управления сложна, непрозрачна и безответственна.
- Местные органы власти, комитеты и концерны как основа белорусской бюрократии.
- Новая Зеландия устанавливает стандарты административной реформы для всего мира.
- Какой должна быть белорусская система государственного управления. Путь к прозрачности и эффективности или как повернуть власть лицом к человеку.

### **Текущее состояние административно-территориальной системы в Беларуси**

Беларусь полностью сохранила административно-территориальное деление советской системы. Глубина консерватизма отечественных властей становится очевидной, когда осознаешь, что более 40 лет здесь ничего не меняется. 6 областей и г. Минск, 118 районов, 110 городов, 25 районов в городах, 103 поселка городского типа, 1455 сельских Советов, 24117 сельских населенных пунктов — все это является в большой степени результатом советского планирования и размещения производств. Это наследие прошлого, которое во многом не соответствует современным экономическим отношениям. За 15 лет власти пока не представили нам рациональную концепцию своей, национальной административно-территориальной системы. Но проблемы становятся такими очевидными, что не замечать их больше нельзя.

Средняя численность населения района (без г. Минска и городов областного подчинения, не являющихся райцентрами) составляет 68,3 тыс. чел. В 26 районах проживает менее 30 тыс. чел., а в тринадцати — менее 20 тыс. чел. Очевидно, что в этих районах нет достаточной экономической активности, чтобы содержать аппарат районных властей. Людям бывает крайне неудобно добираться до местных администраций. 14 районных центров находятся на расстоянии более 200 км от своего областного центра, а 16 — расположены ближе к Минску, чем к своему районному центру. 51 центр сельсовета удален от райцентра на 50 и более километров.

Чтобы управлять всей этой сложной системой надо несколько десятков тысяч людей. На начало 2005 года примерная численность работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах составила: в Брестской области — 3500, Витебской — 3500, Гродненской — 3400, Гомельской — 3650, Могилевской — 3500, Минской — 4300, г. Минске — 1600, т. е. около 23450 штатные единицы. На 1 служащего государственного аппарата в среднем по республике приходится 427 человек. Больше всего чиновников на душу населения в Могилевской области — 346 человек на 1 чиновника, в Гродненской области 348:1. Меньше всего — в Минске: 1083 человек на одного чиновника. Ближе всего к среднему показателю по стране находятся Брестская (422) и Гомельская (420) области. Штат органов государственного управления всех уровней составляет примерно 48 тысяч единиц.



Численность государственных служащих, занятых в органах государственного управления, по уровням управления на 1 ноября 2002 года<sup>1)</sup> (человек)

	Численность государственных служащих	
	по штату	фактическая
Всего	47603,7	46946
в том числе занятых в органах:		
республиканских	5963	5749
областных - всего	9146	8875
из них:		
территориальных органах управления министерств и комитетов	5390	5257
областных исполнительных		
комитетах	3756	3618
районных и городских	27823	27499
из них:		
территориальных органах управления министерств и комитетов	15041,5	14954
районных и городских исполнительных комитетах	12781,5	12545
поселковых и сельских Советах депутатов	4671,7	4823

<sup>1)</sup> Не включая численности государственных служащих Совета Безопасности, КГБ, МВД, Минобороны, МЧС, Государственного комитета пограничных войск и Государственного таможенного комитета.

По данным Минстата общая численность работников органов государственного управления превышает 65 тысяч человек. Из них госслужащими были 52,7 тысяч человек. Вопреки жестким установкам снижать численность госаппарата число чиновников растет из года в год. К этим цифрам надо добавить служащих Совета Безопасности, КГБ, МВД, Минобороны, МЧС и пограничников и таможенно. По экспертным оценкам, это около 240 тысяч. Если учесть этих людей, которые тоже получают зарплату из средств налогоплательщиков, то на одного бюджетника приходится только 33 человека. Если же в этой калькуляции учесть пенсионеров, которые получают деньги из бюджета, то получится картинка типичного сильно бюрократизированного государства. Один бюджетник регулирует (охраняет, контролирует, лицензирует и т.д.) 24 реально работающих в экономике человек. Это неподъемная нагрузка на реальный и финансовый сектор, который вынужден работать во все более конкурентной внутренней и внешней среде. Поэтому когда речь заходит об административной реформе, мало говорить о сокращении даже на 50% численности госаппарата. Надо серьезным образом подвергать ревизии отношения «государство — бизнес», «государство — человек» в целом. Сократить чиновников на гражданке, оставив за кадром силовиков, мы не снизим фискальную нагрузку на бизнес. Как показывает опыт России, без пересмотра функций и полномочий органов государственной власти, снятия дублирования между различными структурами, определения механизмов ответственности госслужащих и источников финансирования администрируемых ими программ, любая административная реформа обречена на провал.

### *Местные органы власти и комитеты как основа белорусской бюрократии*

Белорусская бюрократия крепко стоит на ногах не только за счет многочисленных республиканских органов власти, но и за счет пустивших глубокие корни местного чиновничества. Райисполкомы состоят из аппаратов управления, структурных управлений и отделов. Лучшие всех в них представлены отделы по развитию социальной сферы (29,1%). В них входят представители по делам здравоохранения, образования (по делам молодежи), управления по труду и социальной защите. Экономическим развитием занимаются 17,53% людей райисполкомов, сельским хозяйством — 18,8%, строительством и жилищно-коммунальным хозяй-

йством — 11,7%. Именно эти люди доводят до предпринимателей планы, заставляют их давать «добровольные» взносы. Именно они имеют широкие лоббистские возможности и часто пускают в ход административные рычаги, которые приносят выгоду политическим предпринимателям.

В большинстве районов Беларуси структура и состав органов управления не зависит от производственной и экономической базы. К примеру, в Берестовицком райисполкоме работает 74 человека на 21 тысячу населения (284 чел. на 1 чиновника), а в соседнем Волковыском районе — 129 человек на 83,9 тысяч населения (650, или в 1,5 раза больше). Большее количество чиновников никак не транслируется в больший объем производимого ВВП. Так объем продукции промышленности Берестовицкого района составляет менее 10%, в строительстве 9% по сравнению с Волковыским районом.

Наряду с промышленно развитыми территориальными единицами существуют районы с 14–15 тысячами сельского населения. В Дрибинском районе Могилевской области из проживающих 15,2 тысяч человек 12 тысяч — сельское население. В Россонском районе Витебской области из 14,2 тысяч 8,2 живут на селе. При Барановичах, Пинске, Лиде и многих других городах имеются одноименные практически полностью сельские районы.

Анализ, проведенный государственными специалистами, показал также, что в местных органах власти нерационально используются представители территориальных органов управления. К примеру, численность персонала в областных инспекциях Министерства по налогам и сборам не зависит ни от количества зарегистрированных в них юридических, физических лиц и индивидуальных предпринимателей, ни от числа трудоспособного населения и экономической ситуации в регионе. К примеру, на 01.01.2003 в ИМНС по Бобруйскому району Могилевской области работало 28 человек (без учета охраны и персонала по обслуживанию зданий). В этой районе было зарегистрировано 315 юридических и 131 физических лиц, 85 индивидуальных предпринимателей (на 11,6 тыс. чел. трудоспособного населения Бобруйского района). Работники Лепельской ИМНС в количестве 27 человек завидуют бобруйчанам. У них зарегистрировано 326 юридических и 780 физических лиц, 960 индивидуальных предпринимателей (на 23,9 тыс. чел. трудоспособного населения). В ИМНС по Минскому району штат из 90 инспекторов следит за работой 2688 юридических и 5004 физических лиц, 2905 индивидуальных предпринимателей на 83769 чел. трудоспособного населения Минского района.

Предлагаемые представителями государственных структур решения в рамках административной реформы не соответствуют требованиям времени и не отвечают вызовам современного государства. Авторы административно-территориальной реформы выработали предложения, которые не ставят под сомнение существующие функции государства. Оно должно не только следить за порядком, выплачивать пенсии и пособия, следить за работой транспорта, школ и больниц, но и регулировать работу предприятий в том же объеме, как и сегодня. Такая реформа не сделает государство дешевым, прозрачным и эффективным, не поднимет престиж государственной службы, не устранил глубинные корни коррупции и создаст эффективные механизмы борьбы с нарушениями прав собственности. В России государство выполняет около 5000 функций. Разрекламированная административная реформа предполагает сокращение всего лишь 250 функций. Примерно в той же парадигме предлагают сделать административную реформу белорусские государственные эксперты.

В соответствии с рекомендациями по упорядочению численности госаппарата, исходя из индекса 427 человек на 1 чиновника, госслужащих (без учета силовых структур) должно быть примерно 22 тысячи. Сократить в 2,4 раза число чиновников руками самих чиновников очень сложно. Поэтому успешно провести эту работу может только новый человек, наделенный серьезными полномочиями. Объединение городов и одноименных районов приведет к сокращению около 15% госслужащих. Приведение численности госслужащих на уровне района в соответствие с индексом 1:427 даст сокращение еще на 3,7%. Ликвидация почти 30

малочисленных районов присоединением их к экономически сильным также даст экономии нескольких процентных пунктов. Как вариант рассматривается возможность создать единое управление крупных городов с небольшими «городами-спутниками», находящимися на расстоянии 30–40 км. (Минск — Дзержинский район, Брест — Жабинковский район, Барановичи — Ляховичский район, Новополоцк — Полоцк, Мозырь — Калинковичский район, Бобруйск — Кировский район и т.д.). Такие решения являются половинчатыми. Их реализация привела бы лишь к изменению конфигурации все той же всеобъемлющей бюрократии.

### *Два варианта административно-территориального деления*

Государственные эксперты предложили два варианта реформы административно-территориального деления (АТД) Беларуси. В первом варианте предусмотрен республиканский уровень, региональный — область, и местный — районные и городские муниципальные образования.\* Границы муниципальных образований предлагается установить в пределах 40-минутной транспортной доступности от центрального поселения. Теоретическая площадь муниципалитета составит около 2,5 тыс. кв. км. Площадь Беларуси составляет 207,6 тыс. кв. км. Число муниципалитетов может насчитывать 90 — 119 единиц. Теоретическая площадь администрации по критериям доступности (велосипедная доступность — 10–12 км от центра администрации до границы) может составлять от 300 до 500 кв. км. Значит, количество администраций в одном муниципалитете может быть от 5 до 8, а в целом по республике около 700 единиц. В них планируется создать 2–3 штатные единицы. Муниципалитеты Гомельской области предлагается укрупнить в связи с загрязнением территорий от Чернобыля. На областном уровне будет работать не 500 — 600 человек, как сегодня, а 400.

Во втором варианте АТД предполагает увеличении количества административно-территориальных единиц и уменьшении их размеров. Вместо 6 нынешних областей и Минска будет создано 15 новых областей (округов): Минск, Брест, Барановичи, Пинск, Витебск, Полоцк, Гомель, Мозырь, Гродно Лида, Борисов, Молодечно, Слуцк, Могилев, Бобруйск. Средний радиус доступности окружающих центров составит от 54 до 80 км. Базовой административно-территориальной единицей должен стать новый район (община, волость) в количестве 250–275 единиц. В этом укладе сельские советы будут упразднены, а их функции будут возложены на исполкомы волостей. Для решения вопросов на местах будет введен институт старост (старейшин) и их помощников. Это решение авторы предлагают, исходя из опыта Швеции (24 лена и 288 коммун) и Литвы (10 регионов и 60 муниципалитетов). 15 новых областей должны, по сути дела, копировать те функции, которые сегодня выполняют обл- и райисполкомы. При этом число чиновников на уровне области увеличится на 2–3 тысячи, но на первичном уровне сократится, как минимум, на 7 — 8 тысячи.

Административно-территориальная реформа вызывает много вопросов. Какая бы конфигурация административных территорий не была выбрана, очевиден тот факт, что производственная структура Беларуси до сих пор является частью системы широкомасштабного государственного регулирования и планирования, а не действием рыночных сил. Рационально было бы сначала получить естественную структуру занятости и производства, а потом под нее подстраивать административно-территориальное деление.

### **Административная реформа: Новая Зеландия устанавливает стандарты для всего мира**

Когда международные эксперты говорят об удачно проведенной административной реформе, они, как правило, приводят в пример Новую Зеландию. В 1984 — 1990 гг. эта страна показала миру, как сделать правительство дешевым, прозрачным и эффективным. Новая Зеландия — унитарное государство с однопалатным парламентом. Конституция Новой Зеландии давала правительству возможность быстрого и решительного законодотворчества. До 1996 года правительство формировалось партией парламентского большин-

нства. То есть правящая партия могла осуществлять свою программу с минимальными задержками. Важным для успеха реформ было так же и то, что в момент реформ профсоюзы обладали слабыми возможностями влияния на их ход. Кроме того, в государственном секторе имелось достаточное количество компетентных менеджеров (в том числе и в области права), а также происходил приток экспертов из частного сектора.

Столкнувшись с серьезным финансовым кризисом, Новая Зеландия начала широкую приватизацию, полностью открыв внутренний рынок для конкуренции иностранных товаров (импортная таможенная пошлина здесь равно нулю). Затем были приняты основные законы, которые утвердили новую структуру правительства и определили порядок найма и работы госслужащего. Принятие закона о доступе к информации сделало все органы государственной власти прозрачными и подконтрольными. Затем прошла децентрализация систем здравоохранения и образования, т. е. передача местным властям полномочий по регулированию данных секторов.

Успех реформ был обеспечен тем, что правительство сознательно отказалось от не своих функций инвестора и предпринимателя. Оно перестало вмешиваться в дела бизнеса — и экономика ответила бурным ростом. Политические органы были отделены от структур, которые использовали бюджетные ресурсы для оказания услуг или закупки товаров. Были разведены функции регулирования (выдача лицензий, сертификация) с одной стороны и владения и распоряжения активами с другой. В рамках отдельных департаментов начальники получили широкие полномочия на основе заключаемых контрактов.

Были внесены кардинальные изменения в порядок финансовой отчетности. С целью предоставления большей информации о выполнении правительством роли собственника и потребителя услуг ведомств отчетность о текущих расходах была отделена от отчетности о капитальных затратах. Был введен накопительный принцип отчетности: расходы/доходы отражаются в момент их реального использования/заработка, а не в момент их перечисления/получения. Был изменен бюджетный цикл. Дата составления годового баланса была перенесена с 31 марта на 30 июня.

Государство должно было осуществлять только функции связанные с его конституционной и принудительной властью и/или функции, в осуществлении которых оно имеет сравнительное преимущество (переосмысление роли государства).

Каждое правительственное агентство получило недвусмысленные непротиворечивые прозрачные цели. Чисто коммерческие функции ответственность, за которых продолжает нести государство должны осуществляться частным сектором конкурентно нейтральными формами под управлением совета директоров, с уплатой налогов и дивидендов (корпоратизация).

Функции советов связанные с государственными интересами и ответственностью, осуществляемые для управления правительством, регулирующие функции и предоставление услуг связанных с конституционной и исполнительной властью государства, стали осуществляться департаментом Общественных услуг, полицией и вооруженными силами непосредственно подчиненными министрам (определение размеров, собственно, государства). Некоммерческие и неправительственные функции осуществляются агентствами под управлением назначенными или избранными советами или конкурентно нейтральными частными или добровольными поставщиками (определение неправительственной сферы). Целями реформ были эффективность, производительность, прозрачность, подотчетность, последовательность.

#### **Ключевые элементы реформ включали:**

- корпоратизацию и приватизацию государственных предприятий;

- реструктуризацию отделов с целью рационализации функций и формы в департаментах общественных услуг, в частности посредством отделения политических советов, предоставления услуг и функций регулирования и связанное с этим отделение ролей финансирования, закупок и снабжения. Некоторые из функций предоставления услуг были переданы группе государственных агентств (так называемых агентств короны);
- децентрализация управления в отделах: исполнительным директорам ведомств были переданы полномочия и ответственность за принятие решений в отношении управления кадрами, отбора и закупкой необходимого для поставки общественных товаров и услуг;
- широкое использование контрактной системы (например, соглашения между министерствами и главами исполнительных комитетов, соглашения о поставках между министрами и отделениями, контакты между финансирующими и поставщиками а также между поставщиками и закупщиками),
- изменения основ финансового менеджмента государственного сектора путем введения накопительных счетов, переход от контроля затраченных ресурсов к контролю поставленных общественных товаров и услуг, а также их воздействию на экономику.

Существенным фактором успеха реформ в Новой Зеландии был политический конституционный и институциональный контекст. Реформы были введены посредством законодательства поддержанного административными изменениями. Изданные законы были направлены на то, чтобы сделать ясными цели, философию и технику изменений. Это подчеркивает тот факт, что правительство было настроено на радикальные изменения в управлении в секторе. Кроме того, в момент начала реформ среди двух основных политических партиями Новой Зеландии (лейбористская и национальная) существовал консенсус относительно необходимости введения фискальных ограничений. Различия между позициями партиями скорее касались в масштабах реформ, чем их направления. Существенным для успеха реформ было так же и то, что в момент реформ профсоюзы обладали слабыми возможностями влияния на их ход. Кроме того, в государственном секторе имелось достаточное количество компетентных менеджеров (в том числе и в области права), а также происходил приток менеджеров из частного сектора. Наконец, очень важным фактором являются традиции дисциплины, высокие стандарты исполнения бюджета, управления, требований к отчетности. Коррупция не была распространенной культурной практикой в общественном секторе Новой Зеландии.

## **Каким должно быть государство: административная реформа для Беларуси**

Ни одна из 27 переходных стран ЦВЕ и СНГ не может похвастаться удачно проведенной административной реформой. Несмотря на очевидный провал государства в управлении собственностью, финансами и недрами, сбрасывая со счетов огромные издержки государственного интервенционизма, игнорируя человеческие жертвы и деморализацию общества, национальные бюрократии сохранили командные высоты в большинстве переходных стран. Центральные органы власти приняли европейский вид. Местные чиновники нашли общий язык с «придворным» бизнесом. Силовики поделили сферы влияния и коммерциализировали охранные услуги. Национальные банки и не думали разрешать реальную конкуренцию валют. Все они были заинтересованы, чтобы гриф «ДСП» и «Секретно» распространялся как можно на большее число документов. Реформа органов государственного управления застряла на старте. Поэтому Беларуси надо исходить из стоящих перед ней вызовов и задач, угроз для национальной и экономической безопасности, необходимости создать фундаменты устойчивого развития конкурентной экономики, опираясь на передовой опыт развивающихся и развитых стран.

Как пройти важнейший этап реформирования государственной власти без социальных конфликтов и разрушения механизмов управления обществом? Среди вариантов реструктурирования правительства мы приводим в нашей книге раздел «Специальный проект», в котором развивается вариант «Антибюрократическая реформа. Путь в гражданское общество. Модель новых институтов правительства Беларуси». Конечно, изменение роли правительства, его функций и нахождение оптимальной системы управления страной может быть построено и иными путями. Будут и различия в типах институтов и их количестве. Именно по этой причине предлагается в качестве вариативного следующий план реформирования административного управления.

Специально обращаем внимание на то, что административную реформу надо начинать после того, как мы выберем одну из двух парадигм развития: 1) рынок предлагает лучшие решения, а государство выполняет функцию ночного сторожа, 2) государство лучше знает, как должна развиваться страна, как защищать человека от совершения ошибок. До сих пор Беларусь развивалась по второму пути. Как доказали ученые школы общественного выбора, он неизбежно заканчивается полной бюрократизацией жизни и социально-экономическими кризисами. Поэтому мы предлагаем административную реформу, направленную на создание рыночных институтов и включение Беларуси в мировую систему разделения труда.

Функции государства на переходном этапе несколько шире, чем в классической рыночной стране. Помимо организации работы милиции, армии, органов безопасности, судебной системы, так называемых естественных монополий (тепло, свет, канализация, дороги), заботы о детях и стариках правительство должно продать большинство своих активов, сформулировать одинаковые для всех правила игры, в том числе для иностранцев. Выполнение только этих задач требует колоссальных усилий и концентрации ресурсов, мобилизации высокопрофессионального человеческого капитала и внешней поддержки. Новая архитектура власти будет эффективной, только если будет учитывать привычки и традиции людей и чиновников, уровень их образованности и богатства, склонность бюрократии к разрастанию.

Поэтому на переходном этапе не менее важно определить, что органам власти делать запрещено. Ни правительство, ни местные органы власти не должны регулировать цены (за редким исключением цен естественных монополий), чинить препятствие торговле, жить не по средствам, ограничивать число участников рынка и определять стратегические направления развития экономики страны или отдельного региона. Приняв такой подход, мы даже существующие белорусские исполнительные органы можем сразу же сократить вдвое. А если пересмотреть их структуру, ликвидировать дублирующие комитеты, то экономия средств и качество управления резко повысятся.

### ***Структура республиканских органов власти***

Мы будем гордиться своим правительством, если оно будет прозрачным (т. е. открытым для контроля), дешевым и оказывать нам, гражданам, качественные услуги. Прозрачность обеспечивается за счет принятия обязательной нормы публикации стенограмм всех заседаний правительства и министерств, всех принимаемых ими документов. Министры и чиновники более низкого уровня, в том числе руководители областей и районов, обязаны представлять общественности и СМИ полный отчет о трате бюджетных средств, проведении тендеров и конкурсов по распределению госзаказа и закупки товаров для нужд госаппарата. В плане обеспечения прозрачности мы можем брать пример с Финляндии, Швеции и Дании. Эти страны являются наименее коррумпированными не потому, что они верят в бога или высоко нравственны от рождения, а потому, что на протяжении десятилетий имели жесткие законы, контролирующие чиновников, защищающие права собственности, а также гарантирующие независимость СМИ и их доступ к информации.

12 февраля 2004 года указом президента № 66 была утверждена новая структура правительства: 25 министерств, 6 комитетов со статусов министерства и 8 государственных комите-

тов при Совмине. В дополнение к ним продолжат работать 8 государственных организаций, подчиненных Совету Министров. Среди них 6 концернов, Белорусская железная дорога и Белкоопсоюз. По сравнению с предыдущей структурой в правительстве появилось новое министерство больше. Бывший комитет лесного хозяйства при Совмине получил более высокий статус. Министерство связи стало Министерством связи и информатизации. Государственный военно-промышленный комитет занял свое надлежащее место в структуре власти. Такой же статус получил Государственный комитет по науке и технологиям.

Предыдущие изменения в структуре правительства были проведены указами № 516 от 24 сентября 2001 года, № 282 от 3 июня 2002 г. и № 56 от 3 февраля 2003 года. Они касались незначительных поправок, связанных то с национальной академией наук, то с формальным статусом других комитетов. Указ № 66 возрождает бюрократическую традицию увеличивать количество формальных структур. В 2001 году упразднили одно министерство и 19 госкомитетов и учреждений. Все эти годы шел процесс разрастания бюрократии вглубь. И вот — снова вибрирует.

В Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды создан департамент по геологии, разумеется, с правом юридического лица. В Министерстве сельского хозяйства и продовольствия создан департамент по мелиорации и водному хозяйству. Отношение властей к развитию малого и среднего бизнеса наглядно демонстрирует факт передачи территориальных органов предпринимательства Министерства соответствующим облисполкомам и Минскому горисполкому. По мнению Администрации президента, частный бизнес в Беларуси должен развиваться под заботливым крылом комитетов экономики местных исполкомов. Создавать для этого отдельную структуру совсем не обязательно.

Центральные аппараты госорганов и организаций могут создавать структурные подразделения. Люди, занятые в них, оказывают большое влияние на судьбу серьезных законопроектов. Таким образом структурированная бюрократия блокирует реформы и распределяет ресурсы в свою пользу. Существующая структура исполнительной власти закрепляет порочную практику коммерциализации государственных органов, поэтому госслужба в современной Беларуси является не только более стабильным местом занятости, но и более легким способом входа на рынок отдельных товаров и услуг.

Концерны или государственные организации в этом смысле занимают уникальную позицию. С одной стороны, они имеют полный контроль над предприятиями его образующими. С другой стороны, не несут никакой материальной ответственности за результаты хозяйственной и финансовой деятельности. К примеру, в состав Белгоспищепрома входят 9 предприятий, в том числе Минский завод шампанских вин, Минская кондитерская фабрика «Слодыч», Гродненская табачная фабрика и даже одна типография. Представьте, какими разносторонними должны быть менеджеры концерна, чтобы, как говорится в постановлении Минсельхозпрода о его создании, *«увеличивать производство продукции пищевой промышленности, пользующейся спросом у населения»*.

В состав «Белнефтехима» входят 67 предприятий, среди которых выделяются ПО «Беларуськалий», ПО «Азот» и ПО «Нафтан». Согласно уставу этого концерна, он должен обеспечивать *«потребности народного хозяйства и населения республики нефтью и нефтепродуктами, химической и нефтехимической продукцией, повышение их качества и конкурентоспособности, создание условий для экономического развития и удовлетворения социальных нужд трудовых коллективов»*.

Таким образом, концерны остаются своеобразными смотрящими за государственными предприятиями. Для осуществления контроля за государственными активами и ресурсами только министерств и комитетов для администрации президента мало. Задача окончательно сокрушить предпринимательский дух и лишить директоров предприятий инициативы решается через концерны. Этот слой бюрократической сети особенно вреден, потому что кровно

не заинтересован ни в каких структурных преобразованиях и приватизации. Дело в том, что согласно п. 5. 3. указа № 66, *«расходы на содержание аппарата государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, финансируются за счет отчислений от прибыли, остающейся в распоряжении входящих в их состав организаций»*. Может показаться, что представители концернов будут создавать условия для прибыльной работы своих членов. Но они, пробывая льготы и дешевые кредиты, добываясь списания долгов и таможенных преференций, просто контролируют ресурсные и финансовые потоки предприятий, не неся никакой персональной ответственности за результаты из деятельности.

В структуре правительства Национальный центр интеллектуальной собственности, который подчиняется Государственному комитету по науке и технологиям, защищает права на объекты интеллектуальной собственности «за счет взимаемых им пошлин и сборов». Так еще одна важная госструктура перешла на самофинансирование и самоокупаемость. К чему это может привести, можно судить по зданиям санстанций и других лицензирующих органов, которые уже давно пробили себе право не обременять бюджет, а тихо и спокойно брать деньги (кстати, эти потоки ни депутаты, ни общественность практически проконтролировать не могут) с клиентов.

Отметим, что роль и значения Совета Министров в разработке и принятии стратегических решений по социально-экономическому развитию резко снизилась. Ключевые решения принимает администрация президента, которая является полноценным правительством. Совет Министров сведет к положению секретариата, который делает лишь то, что ему говорит вышестоящая инстанция.

Администрация президента продолжает оставаться единственным значимым, наделенным полномочиями и ресурсами органом исполнительной власти. Она блокирует попытки создать рациональный аппарат госуправления, нацеленный на проведение реформ, при этом стараясь переложить ответственность за экономические проблемы как раз на правительство.

Вместо наделения Совета Министров реальными полномочиями, снятия дублирования функций разными структурами мы получаем возвышение военно-промышленного комплекса, государственных монополий и крупных госпредприятий и банков, которые не работают в условиях свободного рынка. Такой уклад выгоден для чиновников и монополистов, создаваемых органами государственной власти коммерческих структур.

### ***Какой должна быть структура органов власти?***

Целями реформы системы управления экономикой Республики Беларусь являются:

- адаптация структуры правительства к выполнению текущих и долгосрочных задач по проведению системных экономических трансформаций и построению рыночных институтов;
- обеспечение выполнения приоритетных обязательств государства по отношению к своим гражданам;
- сокращение расходов на содержание государственного аппарата издержек юридических и физических лиц по выполнению своих обязательств по отношению к государству;
- обеспечение прозрачности использования государственных ресурсов;

В рамках реформы системы управления реальным сектором экономики предполагается ликвидация отраслевых концернов, наделение предприятий хозяйственной самостоятельностью. При этом на момент приватизации главным представителем и управляющим от имени государства является Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации.

Вместо 25 министерств, 6 комитетов со статусов министерства и 8 государственных комитетов при Совмине и 8 государственных организаций, превратившейся в параллельное



правительство Администрации президента и дублирующих друг друга силовых структур Беларусь должна иметь совершенно иную структуру органов исполнительной власти.

Для проведения реформ, сохранения управляемости государства и адаптации органов государственного управления к современным вызовам необходимо иметь двухуровневую систему управления. Первый уровень — 8 министерств: 1) внутренних дел, 2) иностранных дел, 3) обороны, 4) по управлению государственным имуществом и приватизации, 5) финансов, 6) юстиции, 7) социальной защиты, 8) национальной безопасности. Эти структуры несут полную ответственность за качество базовых услуг, которые граждане ожидают получить от государства. Они не дублируют друг друга и не забирают один у другого «хлеб». Администрация президента должна стать логистической структурой, секретариатом, который обеспечивает деятельность президента и не имеет никаких рычагов влияния на правительство. В принципе, возможен и второй вариант, когда Совет Министров вообще расформируется. В этом случае президент выполняет роль главы правительства, а его администрация структурно представляет собой те самые восемь департаментов.

На втором уровне работает 12 агентств, которые в переходный период занимаются различными секторами экономики. Они формируются в рамках министерства по управлению государственным имуществом и приватизации. Соответственно, их статус в иерархии государственного управления ниже министерского. Речь идет об агентствах по 1) промышленности, 2) сельскому хозяйству, 3) образованию и науке, 4) здравоохранению, 5) жилищно-коммунальному хозяйству, 6) экологии и природным ресурсам, 7) архитектуре и строительству, 8) телекоммуникации и связи, 9) транспорта, 10) статистики и анализа, 11) по санации и банкротству, 12) антимонопольной деятельности. В рамках министерства финансов могут создавать агентства по 1) стандартизации, метрологии и сертификации, 2) налогам и сборам, 3) патентам и интеллектуальной собственности, 4) таможен и экспортному контролю. Агентства не имеют права создавать свои региональные структуры. Такие полномочия есть только у министерств.

**Таким образом, предлагаемая структура правительства выглядит следующим образом:**

- 1. Министерство внутренних дел**
- 2. Министерство иностранных дел**
- 3. Министерство обороны**
- 4. Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации**
- 5. Министерство финансов**
- 6. Министерство юстиции**
- 7. Министерство социальной защиты**
- 8. Министерство национальной безопасности**

**В рамках Министерства по управлению государственным имуществом и приватизации создаются следующие агентства:**

- 1. Агентство по промышленности;**
- 2. Агентство по сельскому хозяйству**
- 3. Агентство по образованию**
- 4. Агентство по здравоохранению**
- 5. Агентство по жилищно-коммунальной реформе**
- 6. Агентство по экологии и природным ресурсам**
- 7. Агентство по архитектуре и строительству**

8. Агентство по телекоммуникации и связи
9. Агентство транспорта
10. Агентство статистики и анализа
11. Агентство по санации и банкротству
12. Агентство по антимонопольной деятельности

**В рамках Министерства финансов создаются следующие Агентства:**

1. Агентство по стандартизации, метрологии и сертификации
2. Агентство по налогам и сборам
3. Агентство по патентам и интеллектуальной собственности
4. Агентство по таможене и экспортному контролю

Это «рабочий план» преобразования институтов правительства. Естественно, что при проведении глубокой административной реформы надо будет сконцентрировать усилия на выборе типологии институтов правительства, определиться с тем, как будет развиваться наше общество в новом столетии. Обращаем внимание и на представленный вариант антибюрократической реформы, в которой идет речь о создании новых структур правительства, которые включают в себя представителей гражданского общества. Сможет ли страна пойти на это? Или достаточно будет избрать и назначить (одновременно) лишь один институт комбинированного типа — общественную палату. Что сделали россияне, причем после длительных обсуждений, хотя и быстро в соответствии с решением президента В.Путина.

Что касается нашей страны, то центральное место занимает в этом процессе способность элит страны выбрать оригинальный и эффективный проект новой системы и механизмов государственной власти.

### ***Конкуренция среди чиновников***

Чтобы иметь профессиональную национальную бюрократию, которая не будет зависеть от капризов партийных функционеров и случайных людей в политике, надо разграничить функции заказчика государственных услуг и исполнителей. Заказчиком должны выступать избираемые политики, и исполнителями — профессиональные чиновники. Модель голландца Ван ден Дойла, которую он тщательно проверил, и которая работает в целом ряде стран, будет реализована на первом этапе в размах взаимоотношений Министерства по управлению государственным имуществом, Министерства финансов и входящих в них агентств. Она называется моделью самоуправления государственных служащих.

Агентства, ответственные за разработку и исполнение конкретных программ, вместо иерархической структуры преобразуются в сообщества коллег. Все госслужащие с организационной точки зрения в ведомстве равны. Большинство голосов они выбирают представителей, которые определяют политику ведомства и назначают его главу. Агентство финансируется из бюджета, размер которого определяется политиками. В нашем случае Мингосимущество и руководство правительства ведут переговоры с представителями госслужащих о требуемых к исполнению на основе бюджета задачах, а также обеспечивают координацию работы между агентствами. Таким образом, между различными группами чиновников образуется конкуренция за право заключить договор на оказание определенного рода услуг для государства на определенный срок. Появляется сильный спрос на честных, профессиональных чиновников. Появляется мотивированный контроль за каждым действием бюрократа со стороны тех людей, которые хотят занять его место. Процесс переговоров между политиками и чиновниками также будет находиться под пристальным контролем. Договора с ответственными чиновниками подписываются на разные сроки от двух до четырех лет.

*Государственные органы и коммерция несовместимы*

Агентствам и тем более министерствам будет запрещено заниматься коммерческой деятельностью, в том числе торговать информацией, которую они обязаны предоставлять общественности по своему статусу. Формальным собственником всех госактивов и ресурсов должно быть Мингосимущества и приватизации. Особое внимание будет уделено материальному статусу руководителей министерств и агентств. После заключения контрактов с правительством руководители агентств будут иметь широкие полномочия по кадровой политике, определению порядка вознаграждения служащих и выполнения поставленных задач в целом. Деньги будут единственной материальной формой вознаграждения госслужащих. Все льготы будут отменены и переведены в денежную форму. Это значит, что профессиональный чиновник на высокой должности должен получать, как минимум, \$1000 в месяц, чтобы не думать о том, как получить за счет государства дешевую квартиру или бесплатно обучить своих детей в вузе.

Местные органы власти также будут смоделированы под выполнение конкретных задач, в первую очередь связанных с поддержанием правопорядка, организацией социальной помощи, образованием и здравоохранением. Каждое подразделение будет вести свой бухгалтерский учет, чтобы иметь возможность отчитаться за потраченные деньги. За счет изменения структуры республиканских органов власти их численность будет сокращена с почти 6000 человек сегодня до 500-800 единиц. Территориальные органы управления министерств и агентств также сократятся с 5300 человек сегодня до 500-800 человек в новой структуре.

Упразднение функций экономического регулирования, вертикальная организация агентств позволит сократить число работников исполнительных структур в районах и городах с 27500 сегодня до максимум 5000. Параллельно будет идти реформа государственной системы безопасности (ликвидация дублирующих друг друга структур), сокращение армии и оптимизация числа работников милиции. Экономия только на содержании госаппарата составит сотни миллионов долларов. Дебюрократизация экономики позволит наполнять бюджет при гораздо меньшей налоговой нагрузке и издержках выполнения предприятиями требований госбюджета. Взяточничество станет крайне редким явлением в госструктурах, а о чиновниках начнут, наконец, говорить с уважением. Повысится престиж службы в армии, милиции и других силовых структурах.

После продажи основной части государственной собственности и апробации новых механизмов управления целесообразно провести территориальную реформу. Тогда станет примерно ясен экономический потенциал городов и регионов. Предложенную административную реформу можно провести только при сильной, концентрированной политической власти. Для нее мотивация появится только лишь тогда, когда в условиях кризиса управлять по-старому будет уже невозможно. Главными противниками такой реформы являются не столько те, кто сегодня контролирует политические рычаги власти, а те, кто имеет возможность профитировать свое место в государственной структуре власти, зарабатывает личные состояния на бюджетных ресурсах, государственном заказе и не несет никакой ответственности за реализацию программ государственного производства, инвестирования и потребления.

## **Политика безопасности. Военная реформа. Гражданский контроль силовых структур.**

- Можно ли быть в безопасности на линии цивилизационного разлома?
- Есть ли у Беларуси враги?
- Кто и как занимается политикой безопасности?
- Сколько стоит безопасность: внутренняя и внешняя?
- Какая армия нужна стране: профессиональная или обычная?
- Зачем контролировать силовые структуры? Нужно ли нам Агентство Национальной Безопасности?

Политика безопасности формируется на национальном уровне как система мер и действий по реализации национальных интересов, защите интересов граждан Беларуси, государственных и частных институтов собственности и хозяйствования. В узком смысле политика безопасности направлена на предотвращение угроз и рисков, которые формируются внутри страны и за ее пределами. Главные сферы реализации этой политики: национальная, региональная и международная.

После 11 сентября особый предмет стран мирового сообщества — безопасность конкретной страны и ее граждан. На наш взгляд безопасность получает новые измерения, стираются грани между «жесткой» и «мягкой» безопасностью. Это показывает эволюция НАТО, изменения концепций национальной безопасности и военных доктрин. Более подробно с различными концепциями национальной безопасности стран Балтии, России, Польши, Украины можно познакомиться в изданной Аналитическим центром «Стратегия» книге под названием «Национальная и региональная безопасность». Минск, 2002.

### **Геополитический разлом в Балто-Черноморском регионе. Новые вызовы национальной безопасности Беларуси.**

Ведущим региональным и международным институтом безопасности является НАТО, которое прошло в 90-ых гг. собственный путь эволюции и стало ведущим элементов безопасности в Европе. Развитие НАТО опередило изменения в ОБСЕ, хотя ряд стран, включая Россию и Беларусь, предлагали придать статус ведущей конструкции европейской и международной безопасности ОБСЕ. Предпринятая попытка оказалась неудачной. НАТО по существу укрепил свои позиции и обеспечил собственную политическую и стратегическую международную перспективу.

Архитектура европейской и международной безопасности, по мнению стран входящих (и не входящих) в НАТО, должна быть целой и неделимой. Это пока не удается делать, хотя ряд действий по сотрудничеству стран постсоветского пространства осуществлено (ПИМ, особый статус отношений с Россией и т.п.).

Беларусь находится на рубежной линии между НАТО и «неНАТО» и может формировать свои механизмы вхождения в региональную и международную систему безопасности. По этой причине страна объективно не может также декларировать и соблюдать свой нейтралитет, как это представлялось в начале 90-х годов. Собственно это и произошло, Беларусь вошла в Договор о коллективной безопасности, заключенный странами СНГ. С другой стороны, существует и партнерское участие в специализированной про-

грамме НАТО, направленной на создание механизмов взаимодействия стран НАТО и тех, кто не вошел в данный альянс.

До 2004 года существовали неопределенности в отношении стратегического выбора Украины, что существенно сказывалось на геополитическом положении Беларуси. Аналогично это можно отнести к Молдове. После победы В.Ющенко на президентских выборах европейский вариант украинского выбора стал четким и ясным, несмотря на известный раскол в стране. Итоги выборов в Украине создают для Беларуси ряд новых угроз и рисков, хотя в известной степени данные угрозы можно конвертировать в выгоды для страны.

Суть проблемы заключается в том, что практически Беларусь остается единственным малым государством (Молдова не ставит перед собой основных стратегических и геополитических ролей в регионе) на балто-черноморском пространстве, дистанцирующимся преднамеренно от Европейского Союза и НАТО. В значительной степени ситуация может быть не в пользу Беларуси. В геополитическом и военном отношении страна оказывается «полуостровом», своеобразной дугой в линии разграничения между европейским и евразийским сообществом. Более того, роль Беларуси становится двусмысленной, особенно, если она будет активно противодействовать Западу и досаждаю по мелочам России. Такая ситуация не имеет хорошей перспективы и может привести к кризису в региональных отношениях.

Новая миссия Украины, как крупного славянского государства, выбравшего европейский путь развития и интеграцию в европейские политические и экономические структуры, снижает роль Беларуси в региональных процессах. Это стало понятно даже во времена кризисной ситуации в Киеве, когда президенты Литвы, Польши, Чехии способствовали решению кризиса. Белорусская сторона отсутствовала, что называется, по определению. Беларусь, выражая, или нет свое отношение к оранжевой революции, стала противником новой власти в соседней, «братской» славянской стране. Это размежевание двух близких стран не может быть слишком долгим, асимметрия вариантов славянского выбора интересна, но неконструктивна по существу.

Таким образом, у страны есть 2 варианта своей региональной и европейской политики. Первый — практически превратиться в приграничное (условно прифронтовое) государство. Миссия Беларуси будет в искаженном виде напоминать миссию СССР в период холодной войны. Мы будем противодействовать новому врагу, возможно включая и новых соседей, бороться за мир и европейскую безопасность. Нас будут профилактировать по известным правилам: зарубежные радиостанции, ограничение официальных контактов, дипломатические демарши, ноты и заявления. Вполне возможны и более жесткие меры, вплоть до снижения уровня контактов, сведения их вообще к условным формам.

Двусмысленной становится и система национальной безопасности страны. Военные средства и вооруженные силы будут выполнять функции условного гаранта внешней безопасности страны. Однако такой безопасности не будет, если она не станет частью общей с Россией системы безопасности. Военные структуры СНГ едва ли смогут заменить то, что выполнял Варшавский Договор. Образно говоря Беларусь остается один на один с самым сильным в мире военным союзом. Деликатность и двусмысленность ситуации заключается и в том, что Россия имеет специальные собственные отношения с НАТО, Украина станет членом НАТО в ближайшие 3-5 лет. У Беларуси противоположное будущее, если исходить из работающей сейчас официальной парадигмы. Такой вариант геополитических процессов для нашей страны является самым уязвимым и бесперспективным. Одновременно следует исходить из того, что сама политика безопасности меняется в силу изменчивости современного общества, как в Беларуси, так и в других странах. Меняются и основные принципы, парадигмы безопасности.

## Политика безопасности: новые парадигмы

После окончания первой мировой «холодной войны» человечество не отказалось от многих традиций противостояния, которые формировались столетиями и фундируются в национальной психологии, обычаях и морали. Современное понимание безопасности, конечно, иное, нежели оно было сотню лет тому назад. Главное — «очеловечивание» самой политики безопасности, в центре — человек. Эта парадигма не стала доминирующей повсеместно, во всех странах. Сохраняется традиция трактовки безопасности через призму государства, государственных интересов. В этом случае человек теряется среди безусловных принципов поддержания государственной безопасности, национальной безопасности. Это относится не только к постсоветским странам, но имеет место в других странах, особенно не отличающихся демократическими традициями.

Конфликт между демократическими, человеческими ценностями и национальной безопасностью быстро стал развиваться и в странах, традиционно считающимися демократическими. В США и государствах ЕС после начала международной террористической войны в ее новых формах сразу же стали ограничиваться персональные свободы и права, возникли новые методы контроля и мониторинга перемещения людей, классификации персональных данных, движения денег и иных активов.

Конечно, в условиях дефицита времени меры правительственных служб безопасности можно считать необходимыми и обязательными, хотя угроза потери демократических свобод в ходе такой реструктуризации политики безопасности есть. Конфликт между свободами человека и технологиями и средствами обеспечения безопасности существовал и ранее. С 2001 года ведущие страны мира вступили в новую эру, когда политика безопасности «переиграла» приоритеты. Безопасность населения страны в известном смысле стала доминантой, внутренняя безопасность превратилась в самоцель и цель №1 для многих стран, включая США и Россию. Именно эти государства пошли на серьезные изменения всей внутренней политики в контексте обеспечения безопасности, будь то выдача виз, или назначение губернаторов.

Более того, усиление роли спецслужб и тесное международное сотрудничество специалистов в области безопасности может привести к образованию своего рода международной номенклатуры, которая «мониторит» терроризм и иные криминальные структуры. В итоге возникает новая политическая и финансовая, если учесть ресурсы террористов, наркоторговцев, международная сила. Такая сеть международная спецслужб может стимулировать или инспирировать формирование новых ареалов безопасности, то есть начнет работать сама на себя.

Другой особенностью современного общества становится то, что проблемы «жесткой» безопасности, к которой относятся военные угрозы, обнаружение потенциального военного противника и поддержание для противодействия армии и иных военизированных сил, становятся менее актуальными. На первый план выходят «война» против терроризма, которая не обязательно требует сильной армии и специальных военных ресурсов. Конечно, война в Ираке и Афганистане потребовала задействования больших сил со стороны США и ЕС, других стран, но эти армейские операции были ответом на опасности, генерируемые странами-изгоями.

В этой связи важно подчеркнуть, что Россия в своей новой политике безопасности также не исключает нанесение силовых ударов против террористов и их баз за пределами своей территории. Практически это может быть сделано в любой точке мира. Такой подход явно отличается от методов обеспечения безопасности советского прошлого, которые входили в реестр принципов мирного существования. Выход силовых структур за границы России означает новый этап в развитии региональной и международной безопасности. Особенно чувствительно восприняла это заявление Грузия. Причины достаточно просты: панкийское ущелье

является грузинской территорией, а борьба с терроризмом официальным Тбилиси ведется ни шатко, ни валко.

В перспективе использование крупных войсковых соединений будет исключением из правила борьбы против международного терроризма. Эту особенность можно принять в качестве важной составляющей оценки перспектив развития армии в международном сообществе. Военная сила стала странным инструментом политики безопасности. Потенциально ракеты, танки и самолеты не просто могут угрожать чьей-то безопасности, но и применяться в разных политических условиях. Продолжать политику другими средствами. Для Беларуси содержание 80 тысячной армии с ракетными установками (нестратегическими), танки и авиация пока остается составной частью идеологии безопасности. Белорусская армия нужна, по той причине, что без нее политики не представляют возможным обеспечение суверенитета и национальных интересов.

Возможно, что действительно без армии свой политический суверенитет мы недостаточно сможем обеспечить. Возможно, но что потенциально может произойти? НАТО применит силу? Россия поставит ультиматум? Украина или Литва будут претендовать на часть территории страны?

Внастоящее время такого рода предположения являются нереалистичными. НАТО или Россия окажутся нашими противниками? Это будет война на собственное поражение. С другой стороны, ни Польша, ни страны Балтии не смогут принять ни одного шага против Беларуси, будучи членами НАТО. Собственно, НАТО и закрывает для нас вопросы противодействия потенциальному противнику из любой соседней страны. Но НАТО ничего не будет делать, если сила будет применена со стороны России. Однако, вероятность военных действий против Беларуси со стороны России крайне низка. Это самая осторожная точка зрения.

Что же следует принимать во внимание, развивая собственную политику безопасности? В белорусской политической элите нет активной части политиков, выступающих как «астробомбы», если не считать словесных выпадов против НАТО и США. Впрочем, и эти экспликации не наносят вреда в наших международных делах, за неприязнью нет ничего реального. Претензий на территории соседних страны у Беларуси также нет. С военной точки зрения силовые операции против Беларуси могут иметь ограниченный характер.

Гипотетически можно предположить, что в некий момент времени политическая обстановка в регионе резко обострится и возникнет угроза внешнего нападения. Что же это может быть? По опыту локальных войн прошлого столетия и военных операций нынешнего десятилетия следует предположить несколько сценариев, но все они предполагают значительное применение авиации. Это вызвало особое внимание к ВВС и ПВО, что привело в итоге к объединению данных родов войск в белорусских вооруженных силах.

Вместе с тем время стремительно меняет и представления о безопасности в самом прямом смысле этого термина. В начале 21 века после первых мощных террористических ударов против США и России быстро стала меняться и концептуальность понимания и реализации политики безопасности. Во-первых, военные блоки и союзы не стали преградой для нанесения неприемлемых ударов странам мирового сообщества. Отчетливо это стало видно на примерах террористических атак в Северной Америке и Европе. Во-вторых, НАТО и военные группировки не готовы вести войну «без правил» и без противника. В-третьих, затраты на безопасность оказались неэффективными. В-четвертых, усиление мер обнаружения и противодействия террористическим образованиям привело к снижению уровня защиты прав человека и превращению системы безопасности в тотальную планетарную систему контроля и манипулирования людьми.

## Доминантные парадигмы международной и национальной безопасности:

- Глобальная неделимость безопасности
- Распространение систем безопасности и защиты граждан на все институты общества
- Неразрывность безопасности во времени и пространстве
- Общечеловеческий характер безопасности и ее универсализм
- Развитие тенденции кооперации систем безопасности разных стран
- Возрастание степени неопределенности в идентификации возможных актов терроризма, их характера и привлекаемых средств

Для Беларуси важно оценить новые парадигмы и принять свои собственные приоритеты действий в условиях роста внутренних и внешних угроз. С другой стороны, следует учитывать изменение представлений о безопасности. Социальная и экономическая неустойчивость и нестабильность могут привести к более тяжелым потерям, нежели бомбовые удары противника. Вывести из строя отечественные заводы могут не только диверсанты, но и плохие менеджеры, чиновники, принимающие решения в столице и на местах. Малое предприятие по производству одежды можно разбомбить, а можно и разгромить при помощи налогов, штрафных санкций, пени. Это делается успешнее, нежели применение нейтронной бомбы.

Учитывая размер страны, ее реальное место в мировой политике и экономике следует реалистично выстраивать и свою собственную систему национальной безопасности. Как учесть новые парадигмы? Во-первых, наша безопасность возможная только при гарантиях безопасности не только соседних стран, но и больших игроков мировой политики. То, как раскладываются векторы мировой политики, необходимо не просто учитывать, а адаптировать в собственную внешнюю стратегию. Мы свободны в мировой политике, но не столь сильны, чтобы превратить эту свободу в абсолютный императив. При этом следует не забывать о монополярности мира, точнее усилиях ряда стран по достижению такой формулы мировой политики.

Следующий фактор — универсализм безопасности. Для Беларуси это означает необходимость конвергенции усилий по достижению общественной безопасности. Системный характер новой политики безопасности, когда кроссируются внешние и внутренние риски и угрозы, когда «мягкие» и «жесткие» формы безопасности модифицируются и конвергируются, может быть реализован в новой формуле правительственных институтов. Это поняли политики США и применили новую формулу организации безопасности в стране, соединив основные структуры и службы, ответственные за безопасность. Уроки сентября 2001 года как раз заключались в том, что рассогласование деятельности структур безопасности, обособленность потоков информации, наличие многих уровней оценки угроз, бюрократизация управления привели к провалу в деятельности институтов национальной безопасности, что и привело к общенациональной и мировой трагедии в Нью-Йорке.

Суть предлагаемых вариантов состоит в том, что, во-первых, можно оставить все как есть и совершенствовать саму сложившуюся систему безопасности, включая армию, спецслужбы, милицию. Во-вторых, можно радикально изменить саму конфигурацию мониторинга, управления безопасности, финансирование и применение государственных институтов обеспечения безопасности. Второй вариант может быть конкретизирован более глубоко.

Во втором варианте используется и новая формула правительства, что представлена в одной из глав данной книги. Исходя из новой модели правительства, модель министерства безопасности может быть представлена следующим образом.





Данная конфигурация элементов национальной безопасности более эффективна и мобильна. Следует обратить внимание на то, что угрозы в основном происходят из источников, которые трудно идентифицировать. По крайней мере, сделать это сразу и быстро. С другой стороны, в случае наступления самых сложных угроз, высшей степени опасности в нашей практике, в других странах всегда применялся системный подход реагирования. Смысл, как раз и состоит в том, чтобы синергетично использовать все имеющиеся возможности и ресурсы. Армия и милиция, силы специального назначения применялись при разблокировании всех крупных терактов на территории России. Синхронность действий национальных сил безопасности станет главным средством быстрого и эффективного решения угроз различного типа. Особенно, если ситуация происходит скоротечно и требуется «сильное» управление ситуацией.

Следует обратить внимание и на то, что в предлагаемой модели государственного управления помимо министерства безопасности общества будет присутствовать и специальное «Агентство Национальной Безопасности», о чем речь идет в специальной главе о реформе правительственных институтов.

## Нужна ли Беларуси финансовая разведка?

Конечно, когда мы оказались между двумя айсбергами, на одном из которых плывет в новую жизнь 455 миллионов европейцев, а на другом — синдикат постсоветского пространства, по размерам территории и ресурсам еще более внушительный, то надо быть очень чуткими к любым слабым сигналам внешних рынков. Мы не играем на мировых фондовых рынках, не торгуем с размахом нефтью и газом, что дает шанс быть обойденными вниманием международной организованной преступности. Да и белорусские банки по своему собственному капиталу сопоставимы с персональными денежными счетами сотрудников всего одной крупной международной организации.

Но, есть проблемы национальной безопасности, проблемы финансовой безопасности страны, решение которых даст возможность сделать нас более прозрачными, ясными для самих себя и наших партнеров, работающих в Беларуси. Речь идет о таком институте государства, как финансовая разведка. Мы ее пока не имеем, но создать такой орган пора, тем более что советуют и специалисты в области финансового рынка. Заметим также, что специалисты МВФ в последних рекомендациях нам это также посоветовали.

Разведка, всегда и везде была делом тонким. Это специфическая сфера информационной, специализированной деятельности, которая позволяет защищать национальные государственные интересы, упреждать угрозы и риски, создаваемые как внутри, так и вне страны. Точно также в сфере экономики происходят невидимые процессы, значимость которых может быть очень серьезной для нашей безопасности. Дело в том, что мы пока не можем четко и ясно получать информацию о денежных потоках, направлениях трансфертов весьма важных для стратегических решений в экономике. Более того, возникают парадоксальные явления, суть которых не всегда укладывается в логику оценок.

Не первый год приходится обнаруживать дисбалансы потоков доходов и расходов внутри Беларуси. Последнее время, например, при росте доходов на 10% население покупает товаров на 15% больше. Это хорошо, с одной стороны, высокая склонность к потреблению увеличивает агрегированный внутренний спрос, что стимулирует экономику в целом. Однако объемы потоков доходов статистически установить точно не удастся, хотя именно в Беларуси это сделать проще, чем, например, в России. Парадоксом последнего времени стало увеличение цен на недвижимость, которое явно опережает возможности домашних хозяйств. Среди гипотез, высказываемых в этом отношении, есть и такая, что коррумпированные чиновники, сбрасывая деньги в сферу недвижимости стали отмывать свои доходы. Дескать, именно они и изменили баланс спроса и предложения на этом рынке.

Аналогично просматривается ситуация в коттеджном строительстве. Постперестроечные «графские развалины» стали мгновенно превращаться в дорогие престижные домостроения, которых у нас вообще не было никогда. Причем и цены и качество таких построек растут явно быстрее темпов прироста доходов: в прошлом году при рекордно минимальном за последние годы приросте денежной заработной платы вообще трудно было предполагать активность на строительном рынке. Но на деле, оказывается, иначе.

Что же происходит? Можно с уверенностью говорить о том, что в стране работает две экономики, два вида экономической активности — официальная и неофициальная. Это не открытие, так формировался рынок в большинстве переходных стран. Однако важно не упустить момент в нормализации наших экономических отношений. Такая двутраковая экономика может стать монстром, привести к деформациям в обществе. Дело не в олигархах. Если не стремиться к прозрачности финансовых потоков, доходов и расходов нашего населения, то мы сформируем мутантную, деформируемую систему распределения и потребления. Бюджет будет формироваться плохо и однобоко. Социальные диспропорции скажутся быстро.

Внимательное изучение нашей экономики вызывает много вопросов. Причем часть из них уже не может считаться чисто теоретическими, выходит за рамки научной аналитики (хотя финансовая разведка, прежде всего, должна строиться на качественной аналитике). Хорошо, что в 2004 году резко выросли показатели экономики, но что стоит за такими фактами. ВВП прирос почти на 10%. Понятно и логично то, что кредитов банки выдали на 10% больше. При этом объем среднегодневного оборота платежей в первые месяцы года увеличился в 1,7 раза.

Чиновники считают, что экономика Беларуси бурно растет, что требует увеличения платежного обеспечения. Однако продажи на внутреннем рынке в течение первого квартала увеличились «всего» на 15%. Какие реалии заложены в росте финансовых сделок на 70%? Что это за сделки, когда они не отражают объективного потока товаров и услуг. Когда денежные потоки опережают товарные, то можно принять во внимание все сегменты денежного рынка, финансовые обязательства, ценные бумаги. У нас нет такого финансового рынка. Когда система потоков простая, то почему агенты рынка так быстро наращивают свои сделки? Сколько среди этого моря транзакций фиктивных сделок, отмывания денег? Кто ответит на этот вопрос?

Кроме отмеченных есть и иные причины создания спецслужбы для идентификации реального экономического и финансового положения дел в стране. Россия и ряд соседних стран уже создали свои финансовые разведки. В России она действует в соответствии с Законом РФ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Официально она именуется как Федеральная служба Российской Федерации по финансовому мониторингу (ФСФМ России, ранее известная как КФМ). Руководитель Службы Зубков В.А. фактически напрямую подчиняется Президенту. Это естественно, так как проблемы безопасности переместились в новые сферы, меняется характер угроз стране.

Если в России в данной системе только банками передаются в ФСФМ ежедневно до 8 тыс. сообщений о подозрительных сделках своих клиентов, то за два года работы в базах данных накоплено около 1,5 миллиона спецсообщений. У нас будет на порядок меньше, но база данных нужна, необходима и качественная аналитика, в нынешних условиях статистики недостаточно для выявления реальной ситуации в стране, финансовых потоках. Которые, как известно, отражают положение дел в экономике и обществе.

Создав службу финансовой разведки в Беларуси, мы сможем сформировать эффективный источник информации для принятия экономических и политических решений на высшем государственном уровне. Естественно, будут реализованы и прикладные задачи обеспечения экономической безопасности. Финансовая разведка может стать головной и координирующей структуры в деле борьбы государства с отмыванием грязных денег, следить за денежными потоками и распутывать петли наших и «ненаших» финансистов.

Почему вопрос стоит сейчас? Дело в координации международных усилий, нашей включенности в проблемы международной и безопасности. Создав такую службу, мы получаем возможность вступить в группу «Эгмонт», которая выстраивает международное сотрудничество в этой сфере. В этом случае есть возможность получать необходимую внешнюю информацию, которая сейчас нам просто недоступна. С другой стороны, координация усилий в рамках этой группы позволяет эффективно действовать по защите своих интересов на мировых рынках, предупреждать возникающие внешние экономические угрозы, принимать эффективные решения на благо нашей страны.

## **Военная реформа: политический и профессиональный контекст**

Все страны СНГ проводили и проводят военные реформы, особенно в 90-ые годы. Часть экспертов считает, что эти реформы уже завершаются, но реального эффекта пока не получено. Первая проблема для любой страны — численность армии. Если балтийские государства свели свои воинские формирования к минимальной величине и создали небольшие вооруженные силы, то Украина и Россия до сих пор реформируют свои вооруженные силы, отталкиваясь от советского варианта военной политики. Собственно, другое было бы трудно предположить — генералитет остался советский, принципы военной политики меняются с трудом.

К началу нового столетия Беларусь, по мнению самих армейских военачальников, уже завершает военную реформу. Попытки реформирования вооруженных сил в первой половине 90-х годов, по мнению тех же военачальников, не оправдали надежд. Создав собственные Вооруженные Силы в 1992 году, начались серии попыток реформировать армию, точнее конвертировать Белорусский военный округ в Министерство обороны Республики Беларусь.<sup>57</sup>

На старте создания своих вооруженных сил страна имела самый высокий показатель концентрации войск — 1 военный на 43 человека гражданского населения. В России аналогичный показатель был 1: 634. Военнослужащих было много, но не было ни концепции нацио-

нальной безопасности, ни собственной военной доктрины. То, что применялось как военная доктрина, по мнению нынешнего министра обороны, являлось «паранаучной политической декларацией»<sup>58</sup>. Не было плана военного строительства и министерству обороны приходилось ежегодно издавать собственные директивы, ориентируясь на задачи каждого года. Можно ли это было считать реформированием вооруженных сил?

Едва ли, хотя в практической сфере необходимые меры осуществлялись. От 250 тысяч в армии к 1995 году должно было остаться (в соответствии с Договором об обычных Вооруженных силах в Европе) в 100 тысяч человек. Армии сокращали: в 1992 году на 30 тысяч человек, уволили 7500 офицеров. В 1993 году уволили 10 тысяч офицеров. Отметим также и то, что в странах СНГ в 1992 году было выпущено 4000 лейтенантов, родившихся в Беларуси, или поступивших в училища из Беларуси. Они также попытались вернуться, но места для них не нашлось. С течением времени они либо адаптировались в общество, либо покинули территорию страны. Появился большой контингент 35 летних военных пенсионеров. Можно представить их финансовое положение, если в 1994 году командир полка получал 35 долларов в месяц, при средней зарплате в стране в течение 1991-1994 гг. в 25-30 долларов.

Такие сокращения вызывали резкий рост социальных расходов, что также было сложно для страны. Одновременно в течение небольшого времени было «сокращено» 1773 танка, 130 боевых самолетов, 1341 боевая бронированная машина. Реформы в армии свелись к тому, что армии переименовали в корпуса, дивизии — в бригады, создали несколько баз хранения вооружений и реструктурировали некоторые службы.

Было ли это реформой? В определенной степени было, так как армия уменьшилась почти что в 3 раза<sup>59</sup>, появились другие задачи и цели военной политики, хотя «сдерживание», «активная оборона», «концепция предотвращения войны» были более идентичными и самостоятельными. Особенно, если сравнить с балтийскими странами, где вся военная реформа свелась к подготовке к вступлению в НАТО. Мы пошли другим путем и идем по нему до сих пор. Реформа продолжается.

Успешность реформы, в нашем собственном понимании, была признана в 2001 году, когда было принято решение о завершении реформирования Вооруженных Сил Республики Беларусь. Ссылки на это делаются и аргументацией на создание новой Концепции национальной безопасности (2001г.), новой редакции Военной доктрины.

Как это все взаимосвязано можно понять: генералитет и высшие должностные лица служб безопасности остановились на стадии постсоветских трансформаций, и такой спокойный вариант обеспечения военной безопасности устроил всех и военных и политиков. Военная доктрина страны стала открытой, ее разместили на сайте Министерства обороны. Она проста: оборонительный характер, отсутствие у Беларуси потенциальных противников (из числа государств), военная безопасность есть защищенность национальных интересов. Кстати, не вступая в широкую дискуссию, следует подчеркнуть, что защищенность наших национальных интересов пока не столь высока. Можно формально относиться к этой позиции доктрины, но реальности иные. Особенно в международных отношениях, когда мы практически изолированы от участия в решении важнейших вопросов европейских стран.

Итак, в 2001 году была принята программа завершения реформирования Вооруженных сил на 2001-2005 годы. Это позволяет думать, что в 2005 году реформирование нашей армии и всех вооруженных сил заканчивается в ближайшие месяцы. Одновременно существует и Концепция строительства Вооруженных Сил до 2010 года. Реформы заканчиваются в 2005 году, дальше армия строится, выстраивается и развивается.

Что же главное в действиях военного руководства? Поддерживать техническое и организационное состояние войск и средств обороны на высоком уровне. Понятно, что 1000 офицеров ежедневно находится на боевом дежурстве в системе ПВО. Понятно, что главными направлениями развития армии стали ПВО, авиация, ракетные войска, РЭБ, разведка, связь. Но

есть и главный элемент военной безопасности — система стратегического сдерживания. Это важный элемент, своего рода клон аналогов, использованных в период холодной войны. Он использовался по обе стороны баррикад.

Суть нашей системы стратегического сдерживания состоит в том, чтобы системами мер дипломатических, политических, военных структур страны убедить «эвентуального агрессора в невозможности достижения им политических целей насильственными методами из-за неприемлемости для него ответных действий». Об этом пишет в своей монографии «Вооруженные Силы Республики Беларусь» нынешний министр обороны, кандидат социологических наук Л.С.Мальцев.

Убедить эвентуального агрессора о том, чтобы он не стремился добиться своих политических целей, нам едва ли придется. Таким агрессором может быть (социологически это диагностируется) — НАТО, США, Россия. Порядок оценок соответствует текущим восприятиям белорусского населения внешних угроз для страны. В разные годы, по разному, но «тройка» сложилась достаточно устойчиво. Убедить в чем-то таких гигантов военной машины едва ли удастся, особенно, если США и Россия нашли общий язык, а НАТО и США, что называется «говорится одно, слышится другое».

Итак, актуальность военной реформы не является знаковой для нынешнего военного истеблишмента. Но есть ли необходимость реструктурировать армию, общество, военную организацию общества в направлении изменений 21 века? Ответ — да. Это подтверждено изменением угроз современному обществу, в том числе и Беларуси.

По существу везде, а не только в Беларуси, США или России армия оказалась громоздкой и большой машиной, которая ничего не могла сделать в действиях против терроризма. Введя свои войска в Ирак, США еще раз убедились в этой констатации. «Закрывать» армию было бы глупостью, но оставлять ее в нынешнем виде также нет смысла. Плюс чеченский и афганский опыт. Может по этой логике более точно выстроили систему военной безопасности Швейцария или Литва? Реструктурировать армию в мобильные подразделения территориальной защиты, самообороны и противодействия малыми, но очень эффективными средствами.

Водить войска по равнинам и лесам, «по долинам и по взгорьям» уже поздно, группа боевиков или террористов может деморализовать столицу ядерной сверхдержавы и добиться, говоря языком наших военных, своих политических целей насильственными методами. В такой международной и внутренней опасности эффективными могут быть иные войска — специальные подразделения, мобильные технически супер оснащенные группы профессионалов. Представляется, что просто «команды» ГРУ или иные структуры спецназа могут быть тиражированы и сформированы в более масштабные подразделения бойцов-универсалов.

Военная реформа нужна Беларуси по многим причинам. Мы исходим из того, что государство обязано создать военную систему, направленную на максимальное сохранение жизни граждан Беларуси, в том числе военнослужащих, в мирное время и минимизацию потерь личного состава в ходе боевых действий. Военная реформа — это не только реформа вооруженных сил. В ее проведении важнейшее значение приобретают политические, а не сугубо военные мероприятия. В рамках военной реформы в Беларуси будут осуществлены следующие мероприятия и приняты следующие решения:

- обеспечение гражданского контроля со стороны парламента, правительства и общества в целом над военной организацией государства (ВОГ). Ключевой здесь представляется роль законодательных органов (процедура обсуждения военного бюджета, слушания в комиссиях и т. д.), а также роль парламента и гражданского общества в формировании общественного мнения по вопросам безопасности;

- создание системы военно-политического руководства страной в мирное и военное время, а также в период нейтрализации других угроз, ликвидации последствий стихийных бедствий, техногенных катастроф;
- приведение структуры, состава, количественно-качественных параметров всех силовых компонентов ВОГ в соответствие с национальными интересами государства и существующими угрозами, социально-экономическим возможностям страны;
- формирование единой государственной системы обеспечения ВОГ, создание гарантий устойчивого функционирования ВОГ в любых условиях;
- нормативно-правовое регулирование создания ВОГ и проведение военной реформы. Придание военной реформе статуса одной из первоочередной государственной программы.

В структуре военной организации мы считаем необходимым и оправданным повышение роли Вооруженных Сил в сфере обеспечения военной безопасности. Центральным моментом всего комплекса преобразований в этих условиях выступает пересмотр нынешнего принципа комплектования вооруженных сил (ВС) с позиций обеспечения безопасности страны в значительно изменившихся условиях. В переходный период (3 — 5 лет) необходимо реализовать смешанный принцип комплектования ВС, при котором значительная часть армии (от половины до двух третей) будет состоять из профессиональных военнослужащих, заключающих контракт с Министерством обороны.

При иной структуре правительственного аппарата контракты заключаются между министерством безопасности общества и специалистами, офицерами, военнослужащими. Остальная часть вооруженных сил формируется за счет призыва. Срок призывной службы в армии будет составлять 6 месяцев. На данном этапе вводится институт альтернативной службы. Продолжительность альтернативной службы — один год. На втором этапе реформы армии (3 года) предполагается полный переход на профессиональную армию с четким определением прав и обязанностей офицеров и военнослужащих, работающих по контракту.

Военная реформа должна исходить из новой концепции национальной безопасности Республики Беларусь, которая рассматривала бы безопасность страны как составную часть европейской системы безопасности. Военная реформа не ограничивается, разумеется, лишь реформированием вооруженных сил. В ее контексте должны быть оптимизированы структура и функции всех остальных субъектов военной организации государства.

Следует отметить, что в период 1992–2002 г. преобразования в военной сфере практически не проводились. Почему сложилась такая ситуация? Причин несколько: в стране, во-первых, нет понимания необходимости военной реформы, в контексте складывающейся внутривнутриполитической и внешнеполитической ориентации правительства Беларуси. Во-вторых, нет политической воли для адаптации ВОГ Беларуси к современным вызовам и угрозам. В-третьих, не подготовлено интеллектуальная, ресурсная, логистическая база для проведения реформ. В-четвертых, заблокированы общие системные политические и социально-экономические реформы, без которых реформ ВОГ невозможна.

Сейчас в обществе и у военных экспертов есть понимание необходимости проведения военной реформы. Однако только отдельные представители руководства Вооруженных Сил готовы к ее проведению. При политическом противодействии белорусского руководства системной военной реформе существуют опасения, что Беларусь может получить только реформу части военной системы государства, а именно — Вооруженных Сил, что не будет соответствовать стратегическим интересам государства в области обеспечения обороноспособности.

## Коллективная система безопасности

Накопленный исторический опыт, в том числе события последнего десятилетия, убедительно показывают, что разрешение любых межгосударственных противоречий с помощью силы не эффективно. При этом при разработке стратегии национальной безопасности в военной сфере необходимо учитывать возможность развития событий по маловероятному сценарию. Для уменьшения вероятности возникновения конфликтов между Республикой Беларусь и другими странами мира правительство и другие органы власти должна сделать ставку, прежде всего, на политические, политико-правовые, экономические и другие не чисто военные методы строительства системы национальной безопасности.

Правовой основой строительства системы коллективной безопасности в Европе служат решения Лиссабонского саммита Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (декабрь 1996 года) и Копенгагенского Совета министров иностранных дел стран ОБСЕ (декабрь 1997 года) о разработке Хартии европейской безопасности. Мы исходим из того, что безопасность должна быть равной и всеобъемлющей, а механизмы такой системы должны охватывать все европейские страны. Именно такой подход позволяет учитывать интересы отдельных государств, как больших, так и малых.

Беларусь должна поддерживать архитектуру европейской безопасности. Важным элементом системы коллективной безопасности являются договоры о контроле над вооружениями. Их подписание и выполнение соответствует стратегическим интересам Беларуси, поскольку обеспечивает предсказуемость ситуации, резко сокращают вероятность внезапного нападения.

Наличие коллективной системы безопасности в Европе или вхождение в военный блок того или иного государства не исключает построение его собственной системы безопасности. Наоборот оно более точно определяет место каждой страны в региональной системе безопасности, статус и возможности в системе разделения труда в рамках единой европейской архитектуры безопасности. При существовании различных военных блоков Беларусь в среднесрочной перспективе (5 — 7 лет после начала системных реформ) должна оставаться нейтральным государством. Данный статус может быть подвергнут ревизии только в случае возникновения новых угроз для суверенитета и национальной безопасности страны.

Участие белорусских вооруженных сил в миротворческих операциях в нашем регионе и в других частях мира должно происходить в составе многосторонних контингентов под эгидой ООН, ОБСЕ или Североатлантического альянса в рамках программ «Партнерство ради мира» и т.д. В последнем случае белорусские войска могут выполнять различные логистические задачи и функции, а также быть представленными в международных контингентах подразделениями технического и тылового обеспечения.

## Гражданский контроль силовых структур

Важнейшим элементом военной реформы является выстраивание системы государственно-политического и гражданского контроля над силовыми структурами РБ. Государственный контроль был в советские времена и остался в том или ином виде до сих пор, хотя в странах СНГ именно эти структуры часто выполняют иные функции, направленные на реализацию интересов высших чиновников, подрыв конкурентов (не только экономических).

Получить действенную систему гражданского контроля пока не удалось ни одной постсоветской стране. Армия и спецслужбы с течением времени адаптировались к новым условиям. Сотрудники КГБ и иных спецслужб пошли в политику и бизнес, меняя образ действий профессионалов уже на новых местах, под иными «крышами». Пример В.Путина и советских чекистов показывает, что корпоративная солидарность и профессионализм смогли изменить порядок вещей в России, эффективно противодействовать новым экономическим лидерам (олигархам), создать собственные корпоративные сети, которые в развитии

смогут стать моделью эффективного управления страной и обществом. Пока это происходит в форме «управляемой демократии». По образному выражению А.Н.Яковлева, Россия в 21 веке может стать весьма своеобразной страной «демократуры», что будет ее отличать от иных (западных) государств.

Гражданский контроль может быть реализован различными методами. Важно, чтобы было понимание сути такого контроля. В Беларуси действующий президент негативно отзывался о контроле гражданского общества за силовыми структурами, особенно, когда речь идет о КГБ. Но дело в том, что нет этого гражданского общества в стране и бояться такого контроля нет смысла. Мы просто не проходили такого этапа нашей жизни. То, что имело место в начале 90-х годов представляло собой демонстрационную фазу конвертации коммунистической номенклатуры в новую экономическую и политическую номенклатуру. Однако и этот процесс не получился, номенклатурная элита не смогла элементарно использовать свою власть и ресурсы для создания себе плацдарма в будущее.

Гражданский контроль реализуется различными средствами и методами. Самый простой и надежный способ — использование политиков (при реализации парламентского большинства) в качестве должностных фигур, руководителей силовых структур. Не обязательно учитывать именно партийную принадлежность, даже было бы опасным придерживаться такой ориентации на первых фазах введения гражданского контроля.

Конечно, определенная часть общества не готова к тому, что министром обороны станет человек, не имеющий воинского звания. Без мундира, и не при орденах, что называется. Пожалуй, только в России министром обороны является гражданское лицо, хотя и бывший сотрудник КГБ, офицер, проходивший профессиональную переподготовку в советские годы в Минске.

Еще более интересна ситуация, когда министром предлагаемого министерства безопасности общества будет женщина. Или она станет директором Агентства Национальной безопасности. Эти внешние метаморфозы формальны, хотя на первых порах они могут поменять общественное мнение, быть более эффективными по этим причинам.

Конечно, гражданский контроль является широкой дефиницией, которая дает по сути возможность сопоставить прошлое и настоящее функционирования силовых структур. Неприятие гражданского контроля со стороны военных или работников спецслужб вызван в большей степени аналогиями советского времени. Тогда была особая функция у партийных органов, которые могли контролировать любую силовую структуру. Часть профессионалов воспринимала контроль партийных чиновников как дилетантское или идеологизированное вмешательство в тонкую профессиональную работу. Это действительно имело место и на самом деле идеологи и функционеры партии много неприемлемого внесли в работу силовых структур. Дело не доходило до «социалистического соревнования» между разведчиками, работающими в разных странах. Вместе с тем, соревнование по любви к партии и коммунизму было, и в него играли даже находящиеся на нелегальной работе офицеры КГБ.

В нормальном, даже не слишком глубоко демократизированном обществе, гражданский контроль не является оперативным контролем за работой силовых структур. Он своеобразен, является своего рода духовной миссией, дает возможность сотрудникам силовых структур действовать более творчески и более профессионально. Почему?

Дело в том, что по сути военные и иные специальные институты безопасности строятся на дисциплине, обязанности повиновении. Приказ играет роль метода управления, но не только это. В значительном количестве случаев приказ легко превращается в средство давления на любого руководителя и подчиненного. При невыполнении приказа или иного распоряжения начальника наступает момент дисциплинарного наказания. Оно не всегда является справедливым. Именно по этой причине контроль гражданского общества дает возможность устранять условия, когда руководители, офицеры, начальники, пользуясь и прикрываясь спе-



цифическими инструментами («тайна», «секрет», «дисциплина») действуют не во благо общества, а против него. Можно сослаться на сталинские времена, но действительно отсутствие контроля над силовыми структурами, особенно спецслужбами, приводило к массированному нарушению прав человека, гибели миллионов людей.

После этого роль контроллера и супервайзера стала выполнять КПСС, но сменился формальный институт действующего тоталитаризма. Сама система не стала от этого менее закрытой. Времена ушли в прошлое, но традиции остались. Что же иного может дать гражданский контроль?

Начнем с того, что гражданский контроль выполняет мониторинговую функцию и ни в коем случае не должен заменять собой «стратегическое руководство» силовыми структурами. Это мониторинг также не является «всевидящим оком», а принципиальные наблюдения за действиями руководителей и специалистов силовых структур. Такого рода мониторинг не мешает работать, это метод «неразрушающего контроля».

Далее, гражданский контроль способствует этически оправданному наблюдению за действиями должностных лиц. Коррупция в МВД или других структурах прогрессировала в переходное время именно потому, что наблюдаемость действий была низкой. Да и кто мог получить информацию о действиях следователей, «наездах» на деловые круги, подслушивание руководителей предприятий, особенно частного сектора.

В армии гражданский контроль дает возможность наблюдать (и оценивать) также за обеспечением правовой защиты личного состава, за соблюдением установленного уровня прозрачности и открытости военной тематики, включая военные расходы. Военные расходы в Беларуси невелики, они были всегда на уровне 160-180 миллионов долларов. Вместе с тем до сих пор мы не предоставляем своей собственной и международной общественности данных об использовании военного бюджета. Если в Германии вы можете ознакомиться с тем, сколько стоит содержание флота или тренировочных лагерей, сколько евро получает генерал пенсионер, то в нашем бюджете силовых структур стыдливо прячется все, что только можно. Хотя, конечно, есть исключения, когда в бюджете МИДа можно найти суммы на финансирование работы офицеров КГБ, прикомандированных к дипломатическим миссиям. Впрочем, это не столь важные и интересные статьи расходов.

Что может быть взято за основу системы контроля гражданского общества за силовыми структурами?

Во-первых, дефрагментация информации. Информационные потоки могут быть более открытыми и обстоятельными. Необходимо детализовано показывать военный бюджет, расходы МВД, КГБ, причем по основным статьям, которые приняты в современном сообществе.

Во-вторых, ведущую функцию гражданского контроля выполняет парламент и его комитеты и комиссии. Используя этот институт власти, общество может более обстоятельно оценивать и корректировать действия различных звеньев управления силовыми структурами.

В-третьих, методы назначения на должности руководителей силовых структур должны быть более открытые и демократические. Сам процесс назначения руководителей силовых структур также является весомой формой контроля за стороны гражданского общества. При этом не только в рамках устоявшегося стереотипа «кадры решают все». Но и не по новой абсолютно опасной формуле «за кадры решают все». Все — те, кто просто вмешивается в работу силовых структур.

Следует обратить внимание и на правовые аспекты контроля. Законодательное регулирование должно охватывать все стороны военной политики, политики национальной безопасности на всех уровнях ее реализации.

Для придания этому эффективного характера подчеркнем, что особое значение имеют следующие принципы законодательного применения права в отношении контроля:

- жесткие ограничения на политическую деятельность военных, сотрудников МВД и КГБ;
- четкое разграничение юрисдикции между гражданскими и военными институтами;
- ясная дифференциация обязанностей между различными силовыми ведомствами, которым имеют полномочия на применение силы;
- выстраивание системы формирования военной политики, обеспечивающей государственный контроль над принятием и выполнением военно-политических решений. Четкое определение военных полномочий всех ветвей и уровней власти, создание необходимых органов государственного управления, способных эффективно координировать оборонные усилия всего общества и деятельность военно-силовых структур; четкую организацию взаимодействия руководителей военных организаций с политическим руководством и гражданским обществом.

Предлагаемая для Беларуси система гражданского контроля силовых структур включает в себя следующие элементы:

1. парламент, который контролирует и следит за исполнением законов в области обороны, безопасности и соблюдения конституционных прав военнослужащих, работников силовых структур;
2. комитет государственного контроля, что дает возможность исполнительной власти контролировать силовиков;
3. прокуратура и судебные органы власти;

Возникает вопрос, какие иные структуры могут занимать свое место в системе мер воздействия на армию. Спецслужбы, милицию? Какой-то образцовый ответ на такой вопрос может и не быть. Если, как в России, быстро растет популярность и влияние «комитета солдатских матерей», то эта неправительственная структура вполне может быть партнерской с парламентом или иными органами власти. Когда общество интересуется деятельностью силовых структур, то часто это связано с журналистскими расследованиями. Понятно, что печатные органы, ТВ могут быть частью эффективного контроля гражданского общества за силовыми структурами. Масс медиа в этом деле являются важным средством работы всей системы гражданского общества, а не только контроля над генералами-дачниками, или милиционерами-оборотнями. Кстати, в Беларуси не были выявлены ни первый, ни второй тип аналогичного «силовика».

В целом система контроля силовых структур со стороны институтов гражданского общества и самого общества является обязательной для нормального и эффективного действия самих структур. Особенно это важно в условиях Беларуси, когда лоббизм армии или спецслужб отсутствует вообще или является спорадическим. Парадокс в этом и состоит. Закрываясь от общества, пряча свои проблемы и трудности, силовые структуры обрекают собственную деятельность на новые трудности. Нужен же иной вариант — сотрудничество с гражданским обществом, использование силы и авторитета гражданского общества для корпоративной пользы. Такая своеобразная диалектика устранил непонимание сущности гражданского контроля и сделает граждан страны более защищенными. Причем и тех, кто носит не штатскую одежду, а мундиры и знаки различия.

### ПРИМЕЧАНИЯ

1. Проблемы общей теории права и государства. Изд-во «Норма», Москва, 2004, с.676.
2. Из части второй ст. 2 Конституции.
3. Часть вторая ст. 7 Конституции.
4. Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов, с.47.
5. См. источник в примечании 1, с.677.
6. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (п.п.2 раздела I). Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов, с.32.
7. Часть первая ст. 2 Конституции.
8. Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 28 января 1999 г. № Р-75/99 «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 1998 г.», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., № 9, 6/1.
9. См. «Криминогенный Могилев». «Белорусский рынок», 20.12.2004, №50.
10. Там же.
11. Эти данные со ссылкой на Международную Тюремную Реформу привел в своем докладе профессор Академии МВД А.В.Шарков на международном семинаре в г. Минске в сентябре 2004 г.
12. Рольф Штобер. Общее хозяйственно-административное право. ЕГУ, 2001, с.54.
13. Часть первая ст. 127 Конституции 94.
14. Часть четвертая ст. 116 Конституции 96.
15. См. часть вторую ст.101 Конституции 96.
16. См. часть третью ст.101 Конституции 96.
17. Например, декрет от 26 января 1999 г. №2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999 г., № 9, 1/65).
18. См. «О некоторых мерах по совершенствованию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, иных массовых мероприятий и пикетирования в Республике Беларусь». Декрет Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 г. № 11 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., № 45, 1/2625); указанный выше декрет в отношении политических партий, общественных объединений и профсоюзов и т.д.
19. (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., № 7, 2/136).
20. Часть первая ст.7 Конституции 96.
21. Г.А.Василевич, Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека, с.25. Минск, ИООО «Право и экономика», 2003.
22. Сравнительное конституционное право.- М., 2002.-С. 595
23. \*Сравнительное конституционное право М., 2002.- С. 119
24. Декларация государственной слабости. Белорусский рынок №50 от 20.12 1999
25. \*Круговая лестница. Белорусский рынок №36 от 13.09.1999.

- 
26. Сравнительное конституционное право.С.430
  27. Василевич Г.А. Конституционное право Республики Беларусь. — Минск.- 2003.-С.127
  28. Чудаков М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447-1996 гг.) — Минск. — 2004. — С.288.
  29. \*Проблемы правовой реформы в Республике Беларусь.- Минск: Национальный центр стратегических инициатив «Восток-Запад».-1997 —с. 15
  30. Права человека. Сборник международных документов. Издательство Московского университета. 1986, с.77.
  31. Конституция Республики Беларусь в редакции 1994 г., ст. 13 и 44.
  32. Конституция Республики Беларусь в редакции 1996 г., ст.13 и 44.
  33. Т.Б.Бекназар-Юкбашев. «Право собственности в Европейской конвенции по правам человека». Проблемы конституционализма. Выпуск 4.Минск, 1998, с.88.
  34. См. абзац седьмой ст.107 Конституции Республики Беларусь, абзац шестой ст.4 Закона о Совете Министров Республики Беларусь (Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь, 1998 г., № 29-30, ст.466)
  35. См. абзац пятый ст.14 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь».
  36. Абзац четвертый ст.121 Конституции Республики Беларусь, пп.3 части шестой ст. 16 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1995 г., № 15-16, ст.169).
  37. См. например, решение Брестского областного исполнительного комитета от 16 сентября 2002 г. № 525 «О распоряжении государственным имуществом, находящимся в областной коммунальной собственности» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 111, 9/2151).
  38. См. п. 1 ст.421 ГК РФ.
  39. Ведомости Национального собрания Республики Беларусь", 1998 г., №19, ст.216.
  40. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 37, /5374.
  41. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., № 127, 1/5085.
  42. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., № 109, 1/1779.
  43. См. например, материал «Булочки как подрывной элемент. Жлобинский райисполком ставит заслон на пути поставок хлеба и масла из других регионов». «Белорусский рынок» 20.12.2004, №50.
  44. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., № 135, 1/5134.
  45. Декрет Президента Республики Беларусь от 19 апреля 2002 г. № 11 «Об отмене индивидуальных льгот по налогам, сборам и таможенным платежам и о совершенствовании государственной поддержки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 48, 1/3646)
  46. Всеобщая декларация прав человека (1948 год), ст.8
  47. Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов,с.97.

- 
48. См. указанное в предыдущем примечании издание, с.148-151.
  49. Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1995 г., № 11, ст.120.
  50. Правовое государство. Судебно-правовая реформа. Нотариат. Материалы международных семинаров. Минск, 2000, с.5.
  51. «Народная воля», 3 марта 2005 г., с.3.
  52. «Судовы веснік, 1998, №1,с.2-3) .
  53. Независимые исследования в независимой Беларуси: в борьбе за реальность. «Водолей». 2004, с. 309.
  54. Подробнее об этом см. в других разделах настоящей книги.
  55. ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО. Реформа юстиции и процессуального законодательства в Германии и в Беларуси. (Материалы международных семинаров).Минск, 2004.
  56. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992, №16, ст.270.  
\* Возможные иные варианты названий региональных и местного уровней (округа, губернии, общины, волости и т.д.).
  57. Постановлением Совета Министров от 6 мая 1992 года было решено упразднить Белорусский военный округ и сформировать Министерство обороны страны.
  58. Мнение бывших министров того времени, генералов и высших офицеров, естественно, совсем другое.
  59. При этом количество самоубийств на 1000 военнослужащих выросло в 4 раза.



## Раздел третий

- Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.
- Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

## **Экономическая система Беларуси: эволюция марксизма в эмпирическое кейнсианство. Феномен парадоксов и гипотеза новой экономической политики.**

- Можно ли продолжать строить социализм
- Конвертация политической власти в экономическую
- Что изменилось в теории и практике?
- Что такое «парадокс идентичности»?
- Как сделать общество гуманным, а экономику эффективной?
- Шансы на будущее — есть ли они у нынешнего поколения?

### **Социум и экономика: общие характеристики**

В конце 80-х годов возник образ будущего всей страны (СССР) как нового прорыва в 21 век посредством быстрых преобразований существовавших политических и экономических институтов в направлении свободного и демократического развития. Демонтаж КПСС состоялся как необходимая формальная предпосылка всей логики движения в будущее. Однако устранение партии не могло означать устранение социальных и экономических предпосылок феномена советского человека. При всем многообразии формул жизни новых независимых государств Беларусь стала интересным полем проверки устойчивости социализма в постсоветский период. Можно говорить о феномене китайского и белорусского неосоциализма, как своеобразных вариантах западного и восточного реального социализма. Возможно употребление терминов европейский и азиатский неосоциализм применительно к нашим странам.

Трансформация социализма в варианты смешанного общества всегда вызывала естественную отрицательную реакцию у представителей контрастирующих систем взглядов. Либералы не верят в перспективы общества без рынка и конкуренции, коммунисты не признают мутантный постсоциализм в качестве разновидности социализма трансформационного типа. Склонность к «чистым» вариантам системы вызывает объективно рост противодействия изменениям как с одной, так и с другой стороны.

Однако жизнь вносила свои изменения даже в это. Сейчас можно говорить о том, что экономическая система Беларуси была подлинно социалистической. В стране работало плановое хозяйство, распределялись ресурсы, существовала социалистическая система производственных отношений, достаточно высокие этические нормы труда. Именно по этой причине страна находилась в лучшем положении по сравнению с другими республиками Советского Союза. Строго говоря, актуальность перестройки не была столь высокой, если сравнивать Беларусь с другими «братскими» республиками.

Крушение СССР не прошло без участия политиков Беларуси. Вискульское соглашение подвело черту в центробежном процессе горбачевской перестройки. Первые шаги на самостоятельном пути показали, что высокая степень открытости экономики оказалась специфическим наследством прошлого. Открытость из преимуществ стала дополнительной проблемой. Свыше 90% ресурсов приобреталось на постсоветском пространстве. Реально именно ресурсные товары стали быстро расти в цене, приближаясь к мировым или региональным. Беларусь оказалась в сложном положении, не справляясь с надвинувшимися проблемами энергетического и ресурсного импорта. Естественным следствием стало резкое снижение матери-



ального положения населения, которое, естественно, и стало расплачиваться за самостоятельность страны.

В этот период экономические и политические элиты страны имели два пути: (1) быстро осуществить модернизацию страны, произвести реструктуризацию экономики и создать потенциал будущего развития; (2) остановится и ждать, пока не произойдет реверсивное движение, начнется реставрация СССР и его новых разновидностей. Первый вариант требовал прихода к власти новой генерации политиков и экономистов, что имело место, например, в Польше. При втором типе действий достаточно было поддерживать сбалансированные отношения с Россией и ждать. Ждать когда вернется прошлое, в той или иной упаковке. При первом варианте электорат должен был пойти на лишения, хотя он и так вынужден дорого заплатить за медлительность своих политиков. В соседней Литве стремление к экономической самостоятельности столкнулось с реальной блокадой со стороны России, люди вынуждены были в зимнее время сидеть в холодных квартирах. Суверенитет этого стоил. При втором варианте можно было надеяться на поддержку российских политических элит, которые активно заинтересованы в формировании своей собственной центростремительной системы, каким бы образом она не называлась и какими бы политиками не создавалась.

Стратегическая установка на задержку реформ и неподготовленность элит к действиям в новых условиях привели к тому, что экономика стала работать в режиме выкачивания ресурсов из имеющегося потенциала. Это имело шансы на успех, так как до развала СССР стране удалось в значительной степени обновить промышленный потенциал. Наличие крупного калийного комбината и нового, хорошо оснащенного металлургического завода давало возможность устойчиво зарабатывать валюту и иметь временной лаг на поддержание ситуации. Отсутствие реальной приватизации не позволило номенклатурной элите приватизировать этих крупных экспортеров, что затормозило процесс передела собственности и доходов в стране. Паразитизм номенклатуры не мог достичь своего апогея в условиях «придавленной» приватизации.

Марксизм белорусских политиков оказался сильным моментом в проведении экономической политики с точки зрения оценки реальных негативных последствий трансформации. Отрицательное отношение к первоначальному накоплению капитала остановило приватизацию, стремление удержать социальное равновесие заставляло выдвигать на первый план социальную справедливость как принцип осуществления всей экономической политики. С теоретической точки зрения практически вся хозяйственная и партийная номенклатура придерживалась марксистских, социалистических ценностей. Беларусь длительное время была закрыта от контактов с европейскими странами, более того, лучшая часть элиты рекрутировалась в Москву, что было совершенно естественно, как в государственном, так и в человеческом отношении.

Марксистские идеологемы совершенно четко ориентировали полисемейкеров на сохранение «реального производства», замораживали государственную собственность и сохраняли высокую субсидиарность общества. Как были в советские времена около 5 миллионов получателей социальных трансфертов, так и осталось это количество на начало 2000 года. Парадоксом стало также и то, что если в эпоху «развитого социализма» разрыв в доходах составлял 1:7, то к 2000 году он стал меньше — 1:4. По сути общество стало более равным и менее богатым.

Белорусское правительство не стремилось реформировать реальный сектор, создать в нем новую «игровую» ситуацию. Фон институциональных изменений был весьма слабым, если оценить именно движение к формированию рыночной среды. Серьезных положительных изменений не происходило. Приватизация осуществлялась выборочно и ограничено, финансовый рынок является виртуальным, формирование рынка капитала практически остановилось. Выборочная оценка показателей деятельности акционерных обществ свидетельствует о том, что дивиденды либо отсутствуют, либо являются символическими.

Представляя общую институциональную среду, следует подчеркнуть, что руководство страны в течение последних лет приняло ряд антирыночных решений, которые создали отрицательный эффект. Примерами были налог на бартер, после введения которого он не остановился, а продолжал расти. Еще большую опасность создали указы о полной материальной ответственности хозяйственных субъектов, ограничении посреднической деятельности. Именно они и способствовали усилению отрицательного имиджа белорусского руководства. Более того, практически для каждого хозяйственного субъекта негосударственной формы собственности возникла реальная угроза закрытия, конфискации имущества, причем не только предприятия, но и личного имущества домашних хозяйств. Большие сомнения породило решение о «золотой акции». Положение малого и среднего бизнеса оставляет желать лучшего не только после введения нового механизма уплаты НДС по стране назначения.

Ситуация в промышленности изменялась под воздействием внутреннего и внешнего спроса. По итогам 2004 года у нашего главного партнера — России налицо увеличение объемов промышленного производства. Именно это обстоятельство сказывается и на заказах для белорусских предприятий. С другой стороны, стало понятно, что только 2/3 общего числа предприятий способны были выдерживать новые рыночные нагрузки. При высокой промышленной динамике удалось сдерживать безработицу на весьма низком уровне в 2% и ниже.

Негативные процессы, отражающие низкую адаптивность ряда кластеров промышленного сектора, должны были бы подтолкнуть правительство к осмысленному отношению к реструктуризации секторов экономики. Так, предприятия-аутсайдеры могли стать объектом приватизации и распродажи. Однако к такой постановке руководство страны пока не подходит.

Эффективность использования собственности определяется не только объемами роста производства. Более важной характеристикой является реализация собственности, приносимый собственнику доход. По этой причине интересны и результаты реализации государственной собственности. Анализ ситуации в фискальной сфере показывает, что только 1,7% общих доходов бюджета дают налоги на собственность. Понятно, что население Беларуси далеко не так состоятельно и не располагает значительными размерами собственности, недвижимостью. Но возникает вопрос: почему в 1998 году этот показатель составлял 3,8%, а к началу 2000 он снизился более чем в 2 раза?

Конечно, если собственность «не работает», то и ждать эффективных решений не приходится. Аргументом в таких оценках может быть то, что уже 1/4 доходов домашних хозяйств дает деятельность вне государственной собственности, предпринимательство, финансовые поступления в форме процентов, дивидендов. Решающую роль играет предпринимательство, что касается получение части прибыли за счет участия в собственности, то анализ свидетельствует практически о незначительных выплатах

Интересно сравнить последний год прошлого века и результаты этого столетия. Статистическая ситуация «выстроилась» следующим образом. См. диаграмму.

Образно говоря, в сфере распределения доходов пока наблюдается достаточно консервативная ситуация. Социальные выплаты и доходы от капитала и собственности балансируют на известном уровне и подвижек мало, более изменчивы доходы по найму и предпринимательские и иные рыночные доходы и заработки.

Резких изменений не наблюдается: отношения труда и капитала пребывают в сдержанном состоянии. Впрочем несколько вперед вырвались «нетрудовые доходы», что приведет к соответствующей реакции политиков страны, особенно тех, кто отрицательно относится к капиталу как таковому, социальному и экономическому феномену. При этом будут продолжаться разговоры о привлечении иностранных инвестиций, то есть зарубежного капитала. Разумеется, он какими-то особыми свойствами лучше национального.

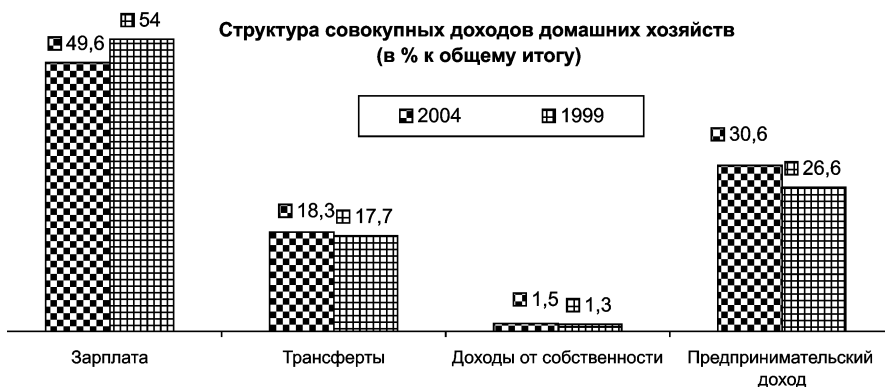


Диаграмма.

Специфической упаковкой марксистской формулы развития стала модель социально ориентированной экономики которая с различной степенью интенсивностью эксплуатировалась политиками разных поколений. Коммунисты-ортодоксы понимали под этим одно, либералы новой волны — другое, но аморфная формула оставалась в теоретическом инструментарии тех и других. Аналогично обстояло и дело с преподаванием экономической теории в университетах. На смену марксизму пришла эклектика, обычная схоластика, которая позволила держаться на плаву как старой, так и промежуточной генерации профессуры. Эклектически написанные учебники обеспечивали воспроизводство аналогичного научного потенциала страны. Все общество в целом больше напоминало мутантный социализм, в лучшем случае — неосоциализм, где остались принципы социального равенства, контроля со стороны государства, всевластие чиновников и демонстративное подавление инакомыслия в правительственных кругах. Собственность, экономическая власть, контроль ресурсных и потребительских потоков, административное регулирование цен только изменились внешне, но суть их осталась прежней.

## Приоритеты и цели экономической политики

Экономические проблемы вместе с тем требовали и ряда принципиальных решений. Парадоксом было то, что марксистская экономическая наука к началу 90-х годов была в большей степени не экономической, а социальной дисциплиной. Ученые того времени не могли ответить на практические вопросы: как проводить монетарную политику и какие технологии могут быть использованы при создании эффективной внешнеэкономической системы. Таких вопросов было множество и это в условиях дефицита времени создавало парадоксальные ситуации. Многие белорусские политемники могли в течение одного дня высказываться как в марксистском, так и нелиберальном духе, существовала интерференция понятий, категорий, методов проведения экономической политики. Более того, возникла опасность неграмотного принятия решений в условиях недостатка информации и знаний. Через все это проходила Беларусь.

Стремление создать эффект развития подтолкнула новые политические круги, которые пришли к власти в 1994 году к стимулированию экономического роста. Неолиберальная формула не подходила по политическим и иным причинам и произошло, то, что отличается Беларусь от всех трансформационных стран. На смену марксизму чиновничьей чеканки пришло стихийное кейнсианство, как возможная совокупность технологий стимулирования роста реального сектора, поддержания рабочих мест и генерирования экономической активности в

стране. Трудность заключалась в том, чтобы «приложить» идеи Дж.М.Кейнса к столь нерыночной действительности. Однако и это препятствие было преодолено. Замечательная черта белорусских полисимейкеров заключалась в том, что они не знали сути и тонкостей кейнсианской теории. Это их и выручило. Кто же еще мог увеличивать денежную базу за год в 2 или даже 3 раза? Можно разве было представить нормальным ученым, что инвестиции могут осуществляться в предприятия банкроты? Таких примеров можно привести десятки и это составило специфику экономической политики Беларуси.

К началу 1996 года уже стало понятно, что руководство страны решило стимулировать реальный сектор посредством эффекта «дешевых денег». Инвестиции было брать неоткуда, свой банковский сектор был слабым, иностранный капитал опасался идти в неосоциалистическую страну, хотя авторитарная власть была определенной преградой произвола мелких чиновников.

Исходя из социальных и политических соображений и, принимая во внимания возможный мультипликационный эффект, были выбраны три направления накачки «дешевых денег» в реальный сектор: строительство, сельское хозяйство и экспорт. Последний, кстати, вообще оказался за бортом этих приоритетов. Экспортное лобби Беларуси проспало ситуацию и не получила практически ничего от кредитных эмиссий правительства и Национального Банка. Парадоксом является то, что вопросы кредитных эмиссий реальной решались не в правительстве, не в Национальном Банке, а лично главой государства.

Эффект не замедлил сказаться. Во-первых, действительно стимулирование совокупного спроса и дешевые деньги делали свое: стали расти объемные показатели выпуска продукции, причем не только и не столько в приоритетных отраслях. Во-вторых, сказался мультипликационный эффект, когда рост спроса и прирост доходов вызвал увеличение емкости внутреннего рынка. Однако строительная отрасль стала потреблять до 70% импортных материалов, что вызвало и рост проблем с торговым балансом. В-третьих, сельское хозяйство, получив свои деньги, также и не провалилось, и не реструктурировалось. Можно было по-прежнему функционировать в традиционном духе. Эти меры не прошли даром для населения страны. Вызванная эмиссиями невиданная инфляция стала резко снижать доходы домашних хозяйств. В результате к началу 99 года средняя зарплата стала фиксироваться около 30 долларов в месяц, что было в период ранней трансформации при номенклатурном правительстве начала 90-х годов. Это было то, что автору данной статьи приходилось называть «ловушка для Лукашенко». Популизм в конечном итоге приводил к обнищанию населения.

Серьезных проблем с 2000 года стало еще больше: резкое падение прибыльности в реальном секторе, нарастание финансовых проблем в секторах экономики и регионах страны. 2004 год несколько улучшил ситуацию, но она неровна и неустойчива. Аналогичные трудности нарастают и в сфере фискальной политики. Особое место в негативных процессах занимает проблема финансовой устойчивости работы предприятий и субъектов экономики.

Кроме финансовых проблем нарастают трудности, связанные с конкурентоспособностью продукции белорусских предприятий. Именно это является главным, угрозой номер 1. Стратегической угрозой, если хотите. Положение дел ясно отслеживается на внешних рынках. Что это все означает? Только по наименованию продукции понятно, что речь идет о таких предприятиях, как тракторный и велосипедный заводы, завод холодильников и станкостроительные предприятия регионов, шинный комбинат. Предприятия лидеры в сознании и экономической практике оказались в сложном положении. Внешние рынки становятся для Беларуси более конкурентными.

К 2005 году в целом результаты кейнсианской экономической политики свидетельствовали о следующем. Страна прошла фазу подъема, возник вопрос: что же надо делать дальше? Можно ли изматывать экономику административными вожжами, высокой инфляцией и бояться будущего. Вызовом стало и то, что в России в 2000 году начался

экономический подъем, и пропагандистские дивиденды извлекать из белорусской действительности уже было невозможно. Резко добавили в экономическом росте соседние постсоветские страны. Возникла новая геоэкономическая ситуация в Европе. Что же делать Беларуси сейчас и завтра?

### **Экономический выбор и стратегия развития в 21 веке**

Отсутствие выбора есть уже выбор. Эта философия социальной действительности белорусского общества. Однако 2006 год и последующие — это время выбора не только для электората. Это время выбора ориентиров и технологий экономической и социальной политики.

Что касается официальной правительственной экономической доктрины на будущее, то она достаточно аморфная, хотя в ней есть все: приватизация, решение демографических проблем, экспортная стратегия. Именно эта разновекторность и снижает реалистичность экономических технологий. Гораздо проще было бы определить: что будет с налогами, когда произойдет выравнивание условий деятельности для государственного и частного бизнеса, когда и каким образом будет продаваться земля в стране. Это и есть реальные шаги в экономике и социуме.

Экономический выбор Беларуси не является прерогативой правительства или аппарата чиновников. Независимыми учеными страны в ряде системных разработок изложены основные приоритеты и цели технологичной эффективной экономической политики в стране. Сутью его является создание «экономики для всех», как формы действительно демократичного развития. Пугающий пример России, вырастившей свой кондовый олигархический капитализм, дает основания считать, что элементы трансформационной политики должны быть выдержаны институционально и социально. Нельзя рассчитывать только на формальные изменения. Рынок не может стать регулятором при наличии монополистов и сильного лоббирования. Частная собственность не будет работать в условиях неравенства форм собственности, как это имеет место сейчас.

Сначала попытаемся дать оценку, что будет с белорусским обществом и экономикой при сохранении нынешней типологии экономической политики. Если субсидиарность и жесткое регулирование останутся в наборе инструментов денежной, фискальной и институциональной политики? Процессы будут развиваться следующим образом.

Экономика будет строиться на принципах изъятия ресурсов у эффективных предприятий (их не более 10-15% от общего количества) посредством налогообложения, регулирования обменного курса и цен. В итоге — снижение конкурентности национального производства, медленно текущий процесс угасания основного числа предприятий, особенно в таких проблемных регионах как Витебский и Могилевский.

В социально сфере остается доминировать патернализм и субсидиарная социальная политика. Степень равенства в обществе характеризуется, как и прежде, невысоким уровнем дифференциации доходов (3-4 разовый разрыв). Низкая заработная плата и низкие пенсии определяют и субсидиарный характер расходов на жилье, транспорт, общественные услуги. Поддерживаются отношения с Россией и западным миром, но они являются неровными, рефлексивными. Уровень жизни и международного авторитета низкие, что, собственно, не является общественно важным критерием для государства. Данный вариант может быть сопоставим с процессами развития современного азиатского неосоциализма (Китай, Вьетнам, Северная Корея). Можно представить данный вариант как реликтовую разновидность европейского неосоциализма. При всей одиозности такой модели следует предполагать ее развитие и торжество идеи уникальности белорусского общества, что составляет весьма часто предмет особой гордости части представителей белорусских политических элит.

Дополнить картину можно и оценкой возможных последствий политически конъюнктурной интеграцией с Россией. Суть данного варианта заключается в продолжении сущес-

твующего курса на интеграцию с Россией и образование вследствие этого нового квазиобщего государства (конфедерации, союза), что представляет собой включение республики в состав Российской федерации. Процесс такого включения может быть длительным, но достаточно последовательным. Шагами по демонтажу белорусского суверенитета становятся меры по созданию валютного регулирования с использованием российского рубля, постепенное изъятие инструментов экономической политики у белорусского правительства и Национального Банка. Процесс десоверенизации будет идти при соблюдении формально демократических процедур (парламентских решений, референдума).

Интеграция с Россией может создать две модели взаимодействия с европейскими странами. В первом варианте это будет модель противодействия по типу «вместе против». Вторая модель представляет собой совместное движение в Европу. В этом случае расширится сотрудничество с Европейским Союзом, НАТО и формируется новый контекст взаимоотношений Беларуси в рамках широкого спектра отношений стран Востока и Запада.

В экономической сфере процессы включения Беларуси в российское экономическое пространство будут иметь как позитивные, так и негативные последствия. Конечно, в настоящее время Россия имеет более устойчивую денежную единицу, обладает практически частной экономикой в промышленном секторе. Именно по этой причине белорусская экономика будет вынуждена менять свои качественные характеристики. Развитие акционерного капитала приведет к изменению соотношения сил в корпорациях, особенно тех, которые в настоящее время представляет собой специфические государственные экономические структуры. Степень «рыночности» белорусской экономики, безусловно, повысится.

Однако наряду с позитивными будут проходить и негативные процессы. Приход российского капитала будет сопровождаться и соответствующим ростом криминализации, разделу сфер влияния, банковскими войнами и тому подобным. Белорусский бизнес будет вынужден со временем сдать свои позиции крупному российскому капиталу. Нынешние политические элиты, включая высший уровень, в конечном итоге не смогут защитить в должной степени свои экономические интересы. Практически белорусский бизнес исчезнет как таковой, как национальный экономический феномен. С точки зрения глобализации это не представляет трагедии, но «правила игры» в российском бизнесе далеко не безупречны, что принесет специфический оттенок в экономическую жизнь общества. Перспективы социальных отношений таковы, что ожидать устойчивого повышения уровня жизни в результате вхождения в Россию не приходится. Более того, прогнозируем рост социальной дифференциации, снижение уровня патернализма и субсидиарности белорусского общества. В результате новой экономической политики дифференциация доходов в Беларуси достигнет российских параметров, увеличиваясь с 4 до 13-кратной величины. Возможен и менее резкий переход к дифференциации и тогда Беларусь превращается просто в европейскую периферию России, где будет более развита инфраструктура бизнеса.

Вариант, предлагаемый нашими экспертами прост. Смысл общественного проекта заключается как в сохранении традиций белорусского общества, так и его модернизации. Вопрос в том, какие инструменты и средства можно для этого использовать?

Стратегически ориентированный в Европу курс Беларуси может быть аналогом соседних стран, к числу которых относится Польша, Литва, Латвия. Это, с одной стороны. С другой стороны, Беларусь должна сохранить отношения стратегического партнерства с Россией при наличии реального политического суверенитета и экономической самоответственности. В результате и можно преодолеть синдром «младшего» брата, патерналистский вариант отношений двух славянских стран.

Процесс изменений в Беларуси будет происходить неизбежно. Вопрос заключается в скорости и технологичности преобразований. По этой причине важно совместить векторы экономической и социальной политики. Технологичность заключается в профессиональном

использовании либерального и социал-демократического инструментария, что будет высшим смыслом профессионализма экономической политики.

При реализации самостоятельной «стратегии для Беларуси» процесс запуска и развертывания реформ может осуществляться по трем циклам, этапам. Сначала потребуется адаптационный период для формирования рыночной среды, создания жестких бюджетных ограничений, снижению уровня субсидиарности экономики и общества. Такой период займет 1,5-2 года. Следует этап — формирование основ экономики развития. Это предполагает институциональные изменения форм собственности, реформу социальных институтов. Смысл данных мер заключается в том, что белорусская экономика и общество становятся в своей основе самодостаточными, способными создавать конкурентные товары и услуги при существующих технологических и факторных ограничениях.

Для выведения экономики Беларуси на международный конкурентный уровень потребуются уже не годы, а десятилетия и это составит 3 этап. Он представляет собой этап модернизации и глобализации. Конечно, и модернизация производства, и глобализация будут частично присутствовать на предыдущих этапах трансформации. Вместе с тем, наиболее эффективно процессы модернизации и глобализации могут развиваться при соответствующей готовности страны к продвинутому этапу развития.

Таким образом, подводя итоги рассмотрения основных вариантов развития страны в предстоящие годы и десятилетия, следует подчеркнуть особо, что окончательный национально-государственный выбор Беларуси еще не состоялся. Он пока еще впереди и не надо думать, что сегодня или завтра выбор осуществится. Представители социальных наук знают, что цена таких решений очень высока. Особенно для будущих поколений граждан нашей страны.

### **Парадокс идентичности и собственная ортодоксия**

Самым главным парадоксом экономической теории и соответствующей практики в нашей стране является парадокс идентичности. Убеждение заключается в том, что представления об экономической системе Беларуси и технологиях макроэкономической политики мало изменились с советского времени. Дело не в том, что и как понимается под рыночным хозяйством или социально ориентированной экономикой. Вопрос не в спорах о дефинициях. Скорее суть происходящего в том, что при формальном признании детерминант рынка, проводится экономическая политика «от достигнутого», «как умеем». Понять идентичность белорусской экономики по этим причинам пока сложно не только международным экспертам, но и самим полисимейкерам внутри страны.

При этом можно постоянно сталкиваться с парадоксами, системой парадоксов реальной экономики, которые отличаются от заявленных, прогнозируемых (почти что запланированных) намерений правительства или деловых кругов. Последние примеры могут быть яркими и образными. Так, анализируя экспорт Беларуси в I квартале 2004 года, замечаешь, что мы экспортировали в Россию картофеля на 469,5 тыс. долл. США и бананов на 409,7 тыс. долл. У нас удачно получается помимо экспорта картофеля экспорт бананов. Что это такое? Почему выгодно ввозить из Беларуси в Россию бананы, а не традиционный аграрный продукт? Откуда это взялось? Парадокс. Получается, что мы практически превращаемся из «картофельной державы» в «банановую республику», хотя бананы и не выращиваем. При этом сельское хозяйство остается одним из трех приоритетов, и наша стратегия развития трассирует траектории роста данного сектора, увеличения объемов производства и экспорта. Вкладывая столько денег (до миллиарда долларов в год), выйти на объемы экспорта картофеля в традиционный экономический ареал сопоставимые с поставкой бананов. Такого рода характеристика ситуации в нашей экономике для внешних экспертов может быть весьма симптоматичной. Собственно и для белорусского правительства пора делать оценки и выводы из новых ситуаций, новых трендов и тенденций.

В этом заключается мотивированность ретардного советского подхода. Значительная часть и чиновников и научных сотрудников остаются в рамках концептуального подхода большой страны, «большой экономики», не замечая новых реалий и иных вариантов экономической политики. По этой же причине формируются прогнозы и планы развития, которые ориентированны на наши внутренние тренды и тенденции. Сам процесс сценирования и прогнозирования остался прежним, даже текстологические различия между фрагментами материалов 25 съезда КПСС и нынешними текстами правительства не слишком заметны. Возникает двойное видение ситуации в настоящем и будущем.

В реальной жизни все обстоит иначе. Мы представляем собой малую открытую экономику и полностью зависим от ситуации на внешних региональных и мировом рынках. Образно говоря, не мы управляем экономикой страны, а внешний экономический мир. Если поймем сигналы внешнего экономического пространства и будем к ним адаптироваться, то «будем в теме». Если нет — придется искать виновных, придумывать легенды почему ситуация ухудшается.

Чтобы понять происходящее посмотрим, какова была динамика внутреннего и внешнего рынка в последние годы (диаграмма 1).



Диаграмма.

Наша собственная экономическая политика, которая фокусировалась в увеличении агрегатов совокупного спроса при помощи кредитных эмиссий, либо за счет роста доходов домашних хозяйств давала эффект при ухудшении положения на внешних рынках. Это видно на примере 1998/99 годов, весьма специфичного периода, когда на волне дефолта в России мы могли стратегически изменить ситуацию в нашу пользу. Благодаря дефолту иностранные фирмы стали объективно вытесняться с российского рынка. Однако, как ни печально, но с ними стали уходить из региональной и мировой экономики и мы. Хотя в первую очередь уходить мы стали из российской экономики. Снижение экспорта на 16% в 1999 году подтвердило неспособность наших полисимейкеров (равно как и деловых кругов) извлекать положительные экстерналии из нашей собственной экономической идентичности. Мы не пришли вместо европейцев или американцев на российские рынки. Не приобрели, а теряли, что зарабатывали годами.



## **Экономическая политика между дефолтом и войной: белорусский «кейс»**

Насколько стратегична наша собственная экономическая политика — вопрос отдельный. Пока большинство политиков и экономистов придерживаются убеждения, что мы сами «стратегуем», строим планы и их выполняем. По этому случаю следующий пример и важный момент в идентификации макроэкономической политики. Сейчас ситуация опять поменялась, причем благодаря политическим императивам. То российский дефолт, то американская война оказывают сильнейшее воздействие на нашу экономику. Не интеграция, не глобализм, не наши собственные грандиозные планы, а политические детерминанты вне нас. «Кейс» прост — США решилось на войну в Ираке, причем, не обращая внимания на общественное мнение и позицию, к примеру, России и Беларуси. В итоге экономически именно Россия и Беларусь стали выигрывать от войны в Ираке. Парадокс белорусской политики и экономики заключается в том, что благодаря действиям США, которые мы осуждали и осуждаем до сих пор, мы смогли продать в Великобританию наших нефтепродуктов и иного экспорта почти что на 1 миллиард долларов за прошлый год. По этой же причине уже 2 года наблюдается совершенно новая динамика продвижения экспорта на внешних рынках: в отдельные периоды темпы прироста достигали почти что 30%, сейчас свыше 20%.

По существу мы получили подарок от Дж. Буша и мировых рынков нефти. Но анализ показывает, что такая ситуация скоро закончится, так как наше увеличение экспорта на внешние рынки, в страны Европейского Союза связано с экспортом нефтепродуктов. При этом, что является растущей экономической угрозой, падают объемы продаж наших традиционных товаров. Мононаправленность экспорта уже показывала негативные результаты в торговле с Украиной, другими странами. Выводов пока не сделали, да и боязнь затрагивать такие критически важные вопросы весьма высока в самом правительстве.

Далее, возьмем в качестве примера «классический» экспорт — белорусских телевизоров. У нас он увеличился, в том числе и в Россию, где продали в первом квартале 2004 года больше телевизионных аппаратов на 30.3% по количеству, но на 21% по суммарной стоимости. Ценовой фактор действует, что видно на указанных цифрах. Это сигнал, уже и не такой слабый, требуется быстрая оценка ситуации. Анализ, который мы провели, показывает, что это увеличение не очень оптимистичное. Рост есть, но наша ниша, которую мы занимаем, снижается. Что же делать? Радоваться простым цифрам экспорта, а 30% — это очень много? Или, этого бояться не надо, потому что идет высокая конкуренция со стороны Российской Федерации, иностранных фирм?

Решение за теми, кто способен адекватно оценить ситуацию. Суть ее состоит в том, что уже в 2004 году (а процесс начался раньше) нас выталкивают, и будут объективно выталкивать из экономического пространства любой страны. Дело не в расширенном ЕС, или в мировой экономике, где с замедлением роста всегда увеличивается конкуренция. Дело в нашей реакции на сигналы внешних рынков. На сегодня можно программировать сценарий роста экспорта не только на 8-10%, но и больше. Однако, как только закончится вся нефтяная динамика, в принципе, мы окажемся в ситуации, когда экономистам придется объяснять политикам, что у нас не получилось, как и почему. Поэтому даже международные организации, такие как, например, Международный Валютный Фонд дают прогноз всего 4% возможного прироста валового внутреннего продукта Беларуси. Они поопытней в оценке динамики мировых рынков энергоресурсов, хотя осторожность западных экспертов в отношении Беларуси понятна. Именно они неоднократно ошибались в оценках экономики нашей страны, плохо понимают «нашу идентичность».

Хочется отметить, что парадоксы, которые рождаются в белорусской экономике, пока работали на реальный, позитивный результат. Нам везло в определенной степени. Никто не прогнозировал 2 года назад прироста экспортной продукции на 25%, таких фантастов не

было. Вместе с тем, масса времени тратилось на выстраивание внутренней логики и связей между секторами, показателями отраслей, сбалансированием монетарной и фискальной политики. Делается, и делалось слишком много для того, чтобы убедиться в простом: логику внешних экономических тенденций понять, угадать, «схватить» очень сложно. Проще идти от достигнутого и «планомерно» выстраивать показатели, динамические ряды, темпы. Такими методами формирования направлений и тенденций макроэкономической политики мы сможем только технически, оперативно, но не стратегически трассировать пути развития Беларуси в будущее.

### **Гипотеза новой экономической политики: возможность и необходимость**

Время и ситуация в мире заставляют нас пересмотреть позиции по принципиальным вопросам. Не надо бояться выходить на резкие или слишком категоричные оценки. Стоит «просветить» экспертным рентгеном ситуацию на стратегическую перспективу и выбрать важнейшие решения. Это вызов для страны, таких вызовов много и надо ясно и внятно разобраться с тем, что мы сможем сделать лучше, чем многие страны. Ситуация заставляет это делать по геополитическим и геоэкономическим причинам.

Суть проблем в следующем. С этого года, после ухода Балтии и ряда соседних стран в Евросоюз и возникновении определенной ситуации «зависания» Беларуси в региональном и европейском экономическом пространстве, у нас есть выбор. Казалось бы простой: либо идти в Россию, либо идти в «четверку», либо оставаться самим собою и придумывать совершенно невероятную экономическую политику, которая бы отличалась от всех других стран. Беларусь оказалась на линии очередного цивилизационного разлома, частично эта линия проходит внутри самой страны. Такой вызов трудно оставить без соответствующей реакции. Я считаю, что шанс для нахождения нашей новой экономической идентичности, конечно же, у нас есть.

Известным парадоксом, одной из особенностей Беларуси было и есть то, что она, находясь в состоянии отставания использования методов «продвинутой» экономической политики, умудряется держаться на плаву. И это несмотря на то, что наша экономическая политика носила и носит «пожарный» характер и напоминает своеобразный европейский «постреалсоциализм». Мы имеем один из самых низких квинтильных коэффициентов разрывов доходов богатых и бедных, сохраняется специфическое социальное равенство, которые не имеют экономической перспективы. С другой стороны, отсутствие быстрой приватизации не создало точек кристаллизации новой экономической власти и не привело к формированию эгоистической экономической элиты. Налицо и другие факторы, способствующие умной и перспективной экономической и социальной политики нового типа. Того, что можно сделать именно в Беларуси, что будет составлять наше «ноу-хау» в ближайшие десятилетия.

Можно даже отказаться от традиционного тезиса о рыночных реформах. Собственно, сама тема перестала быть актуальной для постсоветского пространства. Заменяв «три источника и три составные части марксизма» на три кита рыночных реформ — приватизация, либерализация, макроэкономическая стабилизация экономисты и политики соседних стран произвели замену одной формы схоластики другой. Когда стало ясно, что упрощенный подход, использование теорий «экономического модернизма», то есть капитализма дал необычайно спорный результат, большинство экономистов стали делать вид, что ничего не произошло. Неомарксисты обвиняют демократов и либералов в ошибках, провалах реформ. Их оппоненты с настойчивостью, которую также можно понять, апеллируют к дихотомии теории и практики, неверно выбранных инструментах, сопротивлении, неготовности стран. В таком же ракурсе оценивается роль правительства, бюрократии, групп интересов и влияния.

Если исходить из этой собственной войны своих интеллектуалов и пытаться выйти на «сухой остаток», то конструктива не получается. Можно годами и десятилетиями проводить экономическую политику в порочном кругу старых стереотипов капиталистического или социалистического модерна. Такие споры полезны для учебников по истории экономической мысли. Для прорыва в будущее они непродуктивны. Естественно, если вообще есть желание самостоятельно двигаться в будущее, а не ехать в прицепном вагоне ЕС или Евразийского Союза.

Именно по причинам новой стратегической ситуации для страны на линии цивилизационного разлома и следует искать новые пути и механизмы формирования будущего. Новой экономической и социальной политики, новых инструментов макроэкономического регулирования. Социальный заказ на это уже есть, ЕС и Россия, слева и справа, мы находимся в зоне системных активностей разного типа.

Суть предлагаемого заключается в формировании ясных и внятных кластеров парадигм, которые будут эффективными для нашей экономики и общества именно в этой новой ситуации. Посмотрим более критично на 3 системных элемента предлагавшихся ранее для всех стран социализма реформ. Приватизация может идти лучше за счет создания новых собственников на своей собственной социальной основе. Капитал не стоит делить и продавать, а стимулировать его рост в условиях открытости и либерализма формирования денежного и производительного капитала. Надо также учесть, что в Беларуси состоялась приватизация не основного, а оборотного капитала. Произошло и первоначальное накопление оборотного капитала, причем, вопреки сопротивлению, противодействию со стороны лидирующих политических элит. Пока такой капитал вкладывается неэффективно, спорадично. В таких условиях растут сбережения домашних хозяйств на уровне 1.6-2 миллиарда долларов в год. Рост накоплений уже выходит за рамки традиционного потребительского поведения. Растет спрос на вложения в недвижимость, финансовые инструменты.

Изменение денежных потоков привело к тому, что денежные запасы населения стали превышать денежные запасы предприятий. Потребительский рынок уже не просто отражает доходы и расходы, он становится индикатором общего экономического поведения. Наши исследования показывают, что темпы прироста покупок населения и аналогичные темпы потребления опережают темпы прироста ВВП и располагаемых личных доходов. Формируются новые правила игры, при этом медленно, но верно реструктурируется экономическое сознание и соответствующее экономическое поведение.

Возвращаясь к тезисам экономических реформ начала 90-х годов смысла нет. Аналогично нет логики в том, чтобы цепляться за стереотипы советского и постсоветского времени. При этом самыми неудобными и неэффективными являются мутантные стереотипы смешанного свойства. Когда восстанавливают прерванные, разорванные связи. Или выстраивают логику социальной политики времен Германии 19 века, переносят систему налогов в Швеции середины прошлого века на социальную и экономическую практику Беларуси.

Альтернативой этому «миксту», «римейку» может стать система новой экономической политики. Суть ее заключается в изменении «правил игры», технологий экономической политики. Сначала, именно, правил и технологий.

Фокусировка действий — экономическая среда. Для формирования эффективной и рациональной экономической среды можно использовать в первую очередь «внешнюю» для субъектов экономики систему регуляторов. Пора признаться в том, что можно не застревать на фазе дискуссий и медленных «танцах перемен» приватизации и реструктуризации. Реформы могут идти по пути изменения самих методов экономической политики и перестройки ее инструментов. Если оценивать роль внутренних факторов — собственность, менеджмент, контроль акционеров и тому подобное, — то они имеют ограниченное влияние

на поведение хозяйственных субъектов. Важное, системное, но ограниченное, если принимать во внимание последствия для всей экономики и всего общества. Исследования показывают, что именно внешняя макроэкономическая среда оказывает решающее воздействие на поведение хозяйственных субъектов и их эффективность. Этот «энвайронмент» либо стимулирует субъектов экономики, либо их разрушает.

Исходя из данной парадигмы, следует выстраивать преимущественно инструментарий экономической политики, создающий принципиально новую внешнюю среду. Принципиально новую, даже по меркам либеральных или кейнсианских теоретиков европейских стран. Новая и единая Европа может работать на масштабах производства, на своем протекционизме, но создавать радикальные инструменты экономической политики она принципиально не сможет. Слишком велики масштабы и число структур, принимающих решения. По этой причине скорость «инноваций» в самой экономической политике в ЕС будет замедленной по сравнению с любой другой, отдельно взятой страной. Аналогии можно применить и к России, где пространство и время создают иные организационные, социальные и хозяйственные условия.

Находясь вне «интегративной» Европы и вне России, Беларусь получает своеобразные преимущества. Главное из них — способность производить изменения быстро и эффективно, учитывая размеры страны, ее свободу и независимость от внешних институциональных структур. Конечно, можно столкнуться с направленным воздействием, когда политические факторы и интересы будут использоваться для манипуляции ситуации и создания ограничений для реализации собственного суверенитета, но и эти «ходы» могут быть преодолены эффективной экономической политикой, которая станет основой страновой конкурентности и необходимой экономической безопасности, хотя последняя проблема в современных условиях Беларуси чаще всего постулируется как иррациональная. Пока наша экономическая небезопасность в основном генерируется неэффективными макроэкономическими решениями и слабой конкурентностью ряда секторов экономики (например, сельское хозяйство).

Оторваться от тоталитарного советского видения прошлого и такого же либерального будущего сложно. Тем не менее, мне представляется, что парадокс Беларуси в этом и заключается: отставая от многих стран по важнейшим показателям, у нас есть все шансы, чтобы изменить ситуацию в нашу пользу, потому, что геополитически мы находимся на «распутье». Может пройти 2-3 года и закончится ситуация более менее выгодная на российском рынке и, наоборот, «созреть» на западном направлении. Поэтому ближайшие 2-3 года у нас будут весьма интересные для выбора модели развития. Если сами посчитаем, что у нас есть силы и знания для подготовки и осуществления такого выбора.

Суть и цена вопроса заключается в том, как видеть вариативы новой и эффективной экономической политики. Найти себя и идентифицировать как страну с очень стимульной экономической средой. Страну, где оригинальные способы вложения денег, интеллекта гораздо быстрее дают эффект. Если же идти по ритуальной схеме последних 30-40 лет, то мы пройдем круговую дорогу и который раз воспроизведем собственные проблемы. Что касается моделей сценария развития, предлагаемые в такой интеллектуальной оболочке прошлого, то сценарий здесь может быть очень пессимистичным. Получится плохо или очень плохо. Как иначе можно воспринимать наш интеллект и методы экономической политики, если, например, 7 лет приоритеты отдавались сельскому хозяйству, а на 8-ой год началась программа возрождения села. Любого человека, имеющего рациональный взгляд на общество и экономики, это, как минимум, впечатляет и говорит о многом.

Наша национальная экономическая политика 21 века имеет право состояться. Быстрые и перспективные изменения экономической среды можно осуществлять одновременно в нескольких кластерах экономической политики. Для примера можно привести налоговую политику. Она есть «вещь в себе», скрывает системные черты экономики любой страны. Часто трудно различить: что определяет одно другое? Экономическая система налоги или

налоговая система — экономическую. Кстати, примеров для оценок достаточно. История подсказывает, что НЭП двадцатых годов был уничтожен одним средством — непосильными налогами.

Какие хирургические операции можно провести в налоговой системе? Что принципиально возможно для формирования очень конкурентной экономики? На этот счет следует подчеркнуть следующее. Мы можем быстро и без особых потерь и длительных дискуссий перейти к концептуально новой системе — плоским налогам. Большинство экономистов понимает, что прогрессивные налоги являются атавизмом, наследием марксизма и тред-юнионизма. Что хорошо было при поляризации общества, классовой стратификации, то становится неэффективным при ином уровне жизни, выросшей экономической и социальной мобильности. При этом работает новый человеческий капитал, интеллектуальное производство, источники доходов принципиально меняются. Не физический труд, а интеллект становится основным источником благ. Выстраивая прогрессивную шкалу налогов на этот источник (фактор), любое общество будет терять свой собственный источник развития. Благо переехать из одной страны в другую уже становится гораздо проще. США учли этот момент и стали по существу центром притяжения мирового интеллекта.

Плоские налоги на доходы просты и ясны. Для Беларуси будет достаточно 10% ставки. Аналогично совершенно естественным путем следует избавиться и от налога на прибыль. Этот налог направлен против собственников капитала, включая и интеллектуальный. Изменить условия деятельности предприятий и фирм (не важно государственных или частных) можно при одновременном устранении и налога на добавленную стоимость. Вместе этих налогов вводится единый налог с продаж (на потребительском рынке) — 10%. Социальные налоги заменяются регрессивной шкалой: 25–10–2 процента в зависимости от уровня доходов. Собственно это уже сейчас вводится в России.

Таковыми же важными являются и проблемы земельной собственности, которой можно и не торговать, а передавать права хозяйственного использования. Явно радикально может быть сформирован механизм бюджетирования, пенсионные и социальные институты. Вкладывать деньги в научный поиск по данным направлениям может только национальная наука. Никакие ТАСИСы или иностранные фонды не смогут создать для нас интеллектуальные разработки, которые сделают экономику Беларуси более эффективной и свободной по сравнению с ЕС.

Конечно, радикализм таких мер психологически пугает. Конечно, ни одна «цивилизованная европейская страна» уже не сможет сделать это, будучи втянута в ассоциированные формы своего существования и потеряв идентичность национальной экономической политики. Конечно, в учебниках США или Англии по этим проблемам пишется иное. Конечно, многие наши полисмейкеры не изучали ничего подобного в институтах народного хозяйства или на строительных факультетах политехнических вузов. Впрочем, осторожность должна быть, но парадоксальная белорусская экономическая эмпирия в последние года опережает осторожные ожидания правительства

## Дилеммы макроэкономической стратегии. Какой экономический рост нужен Беларуси?

- Что надо понять в нашей экономической политике последних лет?
- Эффекты постсоветской экономики: идти по прежнему пути или создавать новые стимулы развития?
- Какого качества роста следует добиваться?
- Что делать в экономической политике по завершению восстановительного роста?

Дискуссии по поводу темпов экономического роста возникают в стране спорадически. Чаще всего в зависимости от политического сезона и, как правило, приурочены либо к разработке макроэкономического прогноза на будущий год, либо по случаю отчета правительства за прошедший год. Более того, стало характерным обсуждать даже «загадки роста», именно в тот момент экономического развития, когда цены на нефть создали уникальные возможности для экспортеров и переработчиков нефтепродуктов, к коим мы давно и по праву принадлежим. Хотя своей нефти имеем в весьма скромном количестве.

Между тем, сама проблема экономического роста, его разумных темпов и обязательных составляющих, а также средне- и долгосрочных перспектив остается в тени. Вероятно это связано с тем, что упростить эту чрезвычайно сложную проблему до обыденного сознания политиков и чиновников от экономики и, тем более, доказать необходимость принятия каких-то радикальных решений — задача не из легких. Тем более, что и сегодня об экономическом росте мы знаем не намного больше, чем знал Адам Смит в конце XVIII века, а именно: для роста богатства народов необходимы в первую очередь мир, низкие налоги и разумные законы. Сложность проблемы и ограниченность наших знаний о путях ее решения приводят к тому, что ответственные экономисты, как говорил лауреат Нобелевской премии Саймон Кузнец, могут скорее сказать о том, чего нельзя делать для сохранения экономического роста, нежели как его ускорить. Нельзя, например, допускать денежной нестабильности, поскольку это подрывает процесс сбережения и инвестирования в новые предприятия; нельзя устанавливать чрезмерно высокие налоги, душащие частную инициативу и уводящие экономику в «тень»; нельзя снижать затраты на образование и науку, так как рано или поздно это скажется на занятости; нельзя чрезмерно регулировать цены, т.к. государство не способно оценить реальные затраты того или иного производителя и тем самым препятствует здоровой конкуренции и техническому прогрессу.

### Развитие белорусской экономики: опыт прошлого и настоящее

Проблема экономического роста в Беларуси, несмотря на наши «крайности» государственного регулирования экономики, в общем макроэкономическом контексте мало чем отличается от аналогичных проблем в любых других странах с переходной экономикой. В сущности, все белорусские отличия можно свести к двум особенностям, имеющим значимый характер для темпов экономического роста и его качества. Первая — это высокая зависимость белорусской экономики от российской, вторая — нежелание и неумение энергично проводить общерыночные преобразования в экономике.

Собственно обе причины переплетаются и коррелируются. Нежелание идти по институциональной «русской дороге» ведет к тому, что с реформами у нас наблюдается семантический провал. Сам термин вызывает крайнее неприятие в среде лидирующих политиков и аппарата чиновников, их обслуживающих. О зависимости белорусской экономики от россий-

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

ской сказано и написано достаточно много, и доказывать ее нет необходимости. Единственное, на что следует обратить внимание, это то, что падение российской экономики в первые годы реформ было значительно более глубоким, чем белорусской, а экономический рост в ней начался заметно позже. С другой стороны, в последние годы (1999-2004 гг.) темп роста российской экономики был заметно более высоким по сравнению с белорусской. По крайней мере, четырежды из шести последних лет. По-видимому, это можно объяснить тем, что небольшая открытая экономика смогла быстрее восстановиться даже при минимуме реформирования за счет применения преимущественно административных рычагов при мягкой денежно-кредитной и бюджетной политиках, что вряд ли было доступно и целесообразно для значительно более крупных экономик. Но этот ресурс был быстро исчерпан и дальнейший экономический рост в Беларуси стал возможен в первую очередь за счет положительного влияния аналогичного процесса в России.

Это положительное влияние проявляется не только за счет прямого увеличения сбыта белорусских товаров на растущем российском рынке (в 2004 г. экспорт в Россию вырос почти на 40% по сравнению с предыдущим годом), но и косвенно, через обеспечение белорусских предприятий относительно дешевыми энергоносителями, сырьем и комплектующими, позволяющим последним сохранять свою конкурентоспособность по отдельным группам товаров на рынках дальнего зарубежья. Причем не обязательно рассматривать это только как жест «доброй воли» со стороны российского бизнеса — во многом более низкие цены для Беларуси объясняются ее близостью к основным сырьевым регионам России. По крайней мере, по сравнению с производителями из Западной Европы. К примеру, «транспортное» плечо по поставкам нефти и газа в Беларусь из Западной Сибири короче на 1-2 тыс. километров. Хотя в ряде случаев можно говорить и об особом отношении к Беларуси со стороны России. Например, в ценах на природный газ, являющимся основой для белорусской энергетики.



Рис. Темпы прироста ВВП Беларуси и России в 1991-2004 гг., %

Особую роль в более быстрых темпах восстановления белорусской экономики в 90-х гг., на наш взгляд, сыграла замедленность экономических реформ, в частности, сохранение в государственной собственности крупных промышленных предприятий. Эта политика белорусских властей многократно подвергалась справедливой критике со всех сторон, но надо признать, что она имела и свой положительный эффект.

Сохранение крупного госсектора позволило, с одной стороны, предотвратить массовый вывод их активов за рубеж, как это произошло, например, на многих предприятиях в той же России и, во-вторых, избежать их не менее массового банкротства и закрытия. Белорусские госпредприятия имели возможность в течение ряда лет работать убыточно или с рентабельностью ниже приемлемого уровня для частного бизнеса, получать от государства налоговые льготы, не платить по счетам своих поставщиков и тем самым сохранять себя как производственные комплексы. В целом это мешало оздоровлению национальной экономики как современного прибыльного народнохозяйственного комплекса, но, с другой стороны, они сохраняли рабочие места и участвовали в поддержании производства совокупного ВВП. Точнее, не допускали его статистического падения до величин, сопоставимых с другими постсоветскими экономиками. В целом спад ВВП Беларуси за период 1991-1995 гг. составил около 35% против, например, 38% в России, 52% в Украине и 60% в Молдове.

Поэтому с началом экономического восстановления в России, и по мере проникновения наиболее успешных предприятий на рынки СНГ и дальнего зарубежья, а также искусственного стимулирования внутреннего спроса, белорусская экономика начала демонстрировать определенный рост уже начиная с 1996 г.

Но при этом она получила в наследство целый букет хронических заболеваний — падение общей прибыльности и рентабельности, а также сохранение и даже увеличение численности убыточных предприятий.

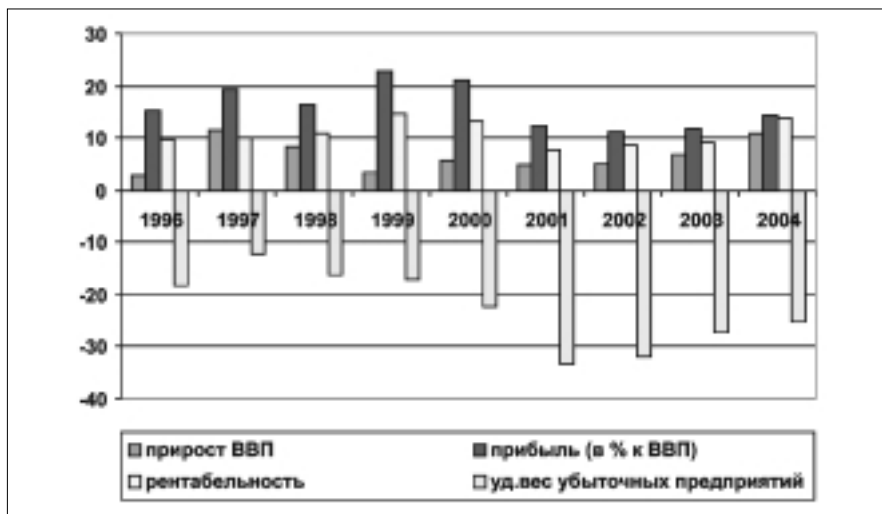


Рис. Динамика прироста ВВП, прибыли и рентабельности белорусских предприятий, а также удельного веса убыточных предприятий в 1996-2004 гг., %  
(удельный вес убыточных предприятий для наглядности показан со знаком «минус»).

На приведенной диаграмме хорошо заметно, что после наиболее успешных, с точки зрения получения объемов прибыли, 1999-2000 гг., последовавших за финансовым кризисом в России в августе 1998 г. и во многом обусловленных оживлением экономической активности на внутреннем рынке России после четырехкратной девальвации российского рубля, наступили годы падения доходности и прибыльности белорусских предприятий. И, напротив, устойчивого роста удельного числа убыточных предприятий, достигших примерно трети всех учитываемых статистикой предприятий.



Подобное развитие событий легко прогнозировалось и о его неизбежности неоднократно предупреждали как правительственные эксперты, так и независимые аналитики. После ужесточения денежной политики, начиная с 2000 г., значительная часть низкоприбыльных белорусских предприятий, балансировавших ранее на грани убыточности, окончательно оказались неспособными удержаться на уровне даже минимальной прибыльности. Отставание темпов девальвации от внутренней инфляции и роста издержек предприятий подкосило даже экспортеров, рентабельность которых тоже упала. В 2001 г. она достигла своего минимума – 7,8%. За 2002–2004 гг. экономический рост в России несколько помог ее поднять, но в целом она пока остается слишком низкой, а удельный вес убыточных предприятий, напротив, слишком высоким. Влияние процесса снижения процентных ставок и удешевления банковских кредитов, равно как и расширение внутреннего спроса за счет повышения реальных доходов населения, не смогли в достаточной степени противодействовать снижению прибыльности отечественных предприятий.

Приведенные примеры с взаимозависимостями между приростом ВВП (экономическим ростом), внешнеторговыми операциями, рентабельностью и прибыльностью отечественных предприятий, денежной политикой, инфляцией и т.п. прямо свидетельствуют о том, что проблема экономического роста — это не столько проблема наращивания прироста количественных объемов ВВП, сколько достижение сбалансированности в экономическом развитии. Включаящем, в том числе, увеличение вновь созданной стоимости в национальном масштабе — валового внутреннего продукта. Последнее является целью любой нормально развивающейся экономики, но темпы и методы могут существенно различаться в зависимости от многих факторов, как внутренних, так и внешних, постоянных и переменных. Взаимодействие этих факторов чрезвычайно сложное, не поддающееся сведению к простым понятиям, и в разных ситуациях могущее иметь различные последствия.

### **«Магический четырехугольник»**

Чтобы пояснить логику этого взаимодействия можно позаимствовать известную модель стокгольмской экономической школы, так называемый «магический четырехугольник». Суть его заключается в выделении четырех ключевых параметров экономики, взаимно обуславливающих и одновременно ограничивающих друг друга — экономического роста, занятости, инфляции и стабильности денег. «Встроив» его для наглядности в «производные» четырехугольники более поверхностного уровня, вытекающие, с одной стороны, из состояния «базовых» параметров и, с другой стороны, формирующие их количественные величины. То есть, связанных уже с конкретной экономической политикой и реагирующих на любые методы регулирования экономики.

Выделение в качестве ключевых параметров состояния экономики экономического роста (1), занятости (2), инфляции (3), стабильности денег (3) достаточно условно и характерно, как правило, для развитых экономик, но вполне применимо и для Беларуси. Может быть, за исключением проблемы занятости, которая не стала для нее пока что острой. Но это скорее связано с переходным характером ее экономики и сохранением относительно невысокой производительности труда и заработной платы. Последнее, будем надеяться, носит временный характер.

Важно, однако, другое. Экономический рост стимулирует увеличение занятости, которая, в свою очередь, провоцирует инфляционные процессы через увеличение платежеспособного спроса, последняя же напрямую затрагивает обеспечение стабильности денег. Существует и обратная связь — поддержание стабильности денег центральным банком включает в себя, как правило, антиинфляционное сжатие денежной массы, рабочая сила становится слишком дорогой и реальный сектор замедляет темпы своего роста.

Рис. Приблизительная схема основных макроэкономических зависимостей, обеспечивающих экономический рост.

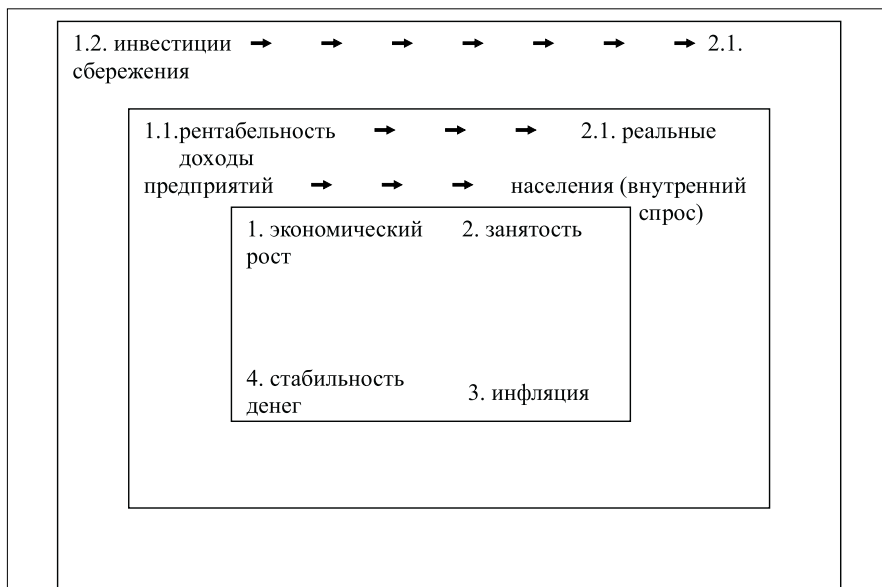


Рис. Приблизительная схема основных макроэкономических зависимостей, обеспечивающих экономический рост.

В данном случае рассматривались связи по цепочке от п. 1 до п. 4 и обратно. Но их можно начинать с любого другого пункта. Если, например, государство испытывает проблемы с занятостью (исходный пункт), то оно может пойти на рост бюджетных заказов, в том числе за счет привлечения дополнительных средств с финансовых рынков, стимулируя тем самым и экономический рост. Но очень скоро страна столкнется с проблемой стабильности денег по причине нарастания бюджетного дефицита и чуть позже с инфляционным давлением, связанным с падением обменного курса национальной валюты.

Эти линейные взаимосвязи и зависимости между ключевыми экономическими параметрами, однако, проявляются не так быстро и очевидно, как представлено в центральном четырехугольнике. На практике, первая реакция экономики на регулирующие действия со стороны соответствующих институтов, причем не только национальных, проявляется через другие параметры других экономических показателей. В качестве наиболее существенных на этом уровне можно выделить, соответственно, динамику прибыльности предприятий, реальных доходов населения, процентных ставок и экспортно-импортных операций. Все они взаимосвязаны как между собой по горизонтали, так и по вертикали с параметрами более глубокого уровня.

Примеров вариантов таких взаимосвязей можно привести сколько угодно. В том числе на примере Беларуси. Рекордный прирост белорусского ВВП в 1997-1998 гг. сопровождался всплеском инфляции до 351,2% в 1999 г. Как следствие, страна вторично потеряла стабильность денег, достигнутую в середине 90-х гг. вынуждена была девальвировать рубль еще и в 2000 г. на 370%. Соответственно, процентные ставки в этот период держались в районе 160-180%, реальные доходы не росли, а сбережения обесценивались. С другой стороны,

инфляция позволяла предприятиям бесконтрольно повышать свои оптовые цены и тем самым создавать иллюзию балансовой прибыльности и рентабельность по стране в этот же период выглядела относительно высокой. Более того, благодаря инфляции и девальвации, шел действительный процесс перераспределения ВВП в пользу предприятий в ущерб доходам населения.

Ужесточение денежной политики с 2000-го года изменило ситуацию. Высокие положительные ставки процента повернули этот процесс в обратную сторону. Население стало получать реальные доходы от сбережений, начался также рост реальной денежной заработной платы, а в банках появились средства для кредитования предприятий. Но в силу того, что нереформированных предприятий эти деньги были слишком дорогими, их рентабельность начала падать, а удельный вес убыточных быстро расти, достигая в отдельные периоды 40 и более процентов. Как следствие снизились и темпы прироста ВВП.

В последние год-полтора эти взаимосвязи получили новый импульс, или, точнее сказать, новую последовательность, которая в принципе не меняя сам характер взаимодействия, может дать иной результат «на выходе». В частности, имеется в виду целевой показатель заработной платы, который приобрел в Беларуси статус «священной коровы». Доведение уровня среднемесячной заработной платы к концу 2004г. до статусных 190-195 долларов в рублевом эквиваленте (около 420-430 тыс. руб.) при годовой инфляции в 14-16% дало примерно 20-25-процентный ее годовой прирост в реальном исчислении.

В «нормальной» экономике, подчиненной показателю прибыльности, это повлекло бы, во-первых, автоматическое снижение занятости на уровне предприятий. Во-вторых, даже приняв во внимание, что часть дополнительных доходов пойдет в сбережения, вторая их часть увеличила бы спрос на потребление. В том числе импортируемых товаров, т.к. наладить массовое производство внутри страны всего ассортимента потребительских товаров не в состоянии ни одна экономика. Отрицательное торговое сальдо вызвало бы понижение обменного курса национальной валюты на мировых финансовых рынках, затем начали бы расти цены. Экономический рост на первом этапе мог бы даже ускориться, но затем под давлением возросших процентных ставок (следствие инфляции) начал бы падать. Дорогой кредит сократил бы спрос на инвестиции и банки, чтобы не оказаться «крайними» начали бы снижать процентные ставки до уровня ниже инфляции, то есть сбережения начали бы обесцениваться. На замедлении экономического роста сказалось бы и снижение общего уровня прибыльности, обусловленного как высокими издержками предприятий на заработную плату, так и сокращением объема продаж, вызванного ухудшением конкурентоспособности. И это продолжалось бы до тех пор, пока первоначальный импульс — искусственное повышение номинальной заработной платы — не стал бы реально нулевым. То, что подобные рассуждения не являются плодом теоретического вымысла, подтверждает даже относительно благополучный 2004 год. Стерилизация реального роста заработной платы через обесценение сбережений имела место в ноябре-декабре, когда уровень инфляции превысил основные процентные ставки.

В белорусской экономике, где весьма высока роль государственного регулирования, реализация целевого показателя по росту заработной платы, может иметь несколько отличающиеся результаты.

Во-первых, это снижение на первом этапе прибыльности производства и продаж, а также инвестиций за счет средств самих предприятий, поскольку растущие расходы на заработную плату не могут быть компенсированы ростом оптовых цен без снижения конкурентоспособности и объемов продаж. По предварительным данным прирост инвестиций в 2004 году уже снизился по сравнению с предыдущим годом.

Во-вторых, это дестабилизация национальных денег вследствие истощения валютных резервов центрального банка (продажа валюты, как импортерам потребительских товаров

при растущем платежеспособном спросе внутри страны, так и населению для стерилизации избыточной массы наличных денег) и общее ухудшение платежного баланса страны с последующей значительной девальвацией рубля. Если бы в последних числах декабря 2004 г. на счет Минфина не поступил российский кредит в размере 175 млн. долл., то валютные резервы страны за год бы уже не увеличились. Их снижение в 2005 году более чем вероятно.

В-третьих, это создание предпосылок для кризиса системы банковских кредитов (банковской системы), поскольку банки вынуждены размещать растущие сбережения населения в форме кредитов низкорентабельным предприятиям (в конечном итоге — частичное «обнуление» сбережений). Альтернативой этому процессу может быть только гиперинфляция, которая выполнит ту же функцию обесценения, как сбережений, так и безнадежных ссуд. Но только в части рублевых активов и пассивов. Относительно валюты — исключительно через банкротство банков. В октябре-декабре 2004 г. банковская система страны уже столкнулась с острой проблемой структурной ликвидности, которую можно считать «первым звонком».

В-четвертых, это главный показатель — рост ВВП, представляющий собой сумму доходов бюджета, совокупной прибыли предприятий и доходов населения, занятого в сфере производства товаров и услуг, который в лучшем случае не изменится, в худшем начнет падать по причине снижения конкурентоспособности отечественных товаров даже на внутреннем рынке. Ведь возросшие затраты на оплату труда не могут нейтрализованы автоматически за счет понижения обменного курса рубля для сохранения конкурентоспособности, а о новых технологиях, подразумевающих сокращение затрат «живого труда» на единицу продукции, речь не идет. Хотя бы потому, что на их внедрение необходимо время и деньги. 2005-2006 гг. должны подтвердить этот вывод.

### **Что будет после фазы восстановительного роста?**

Важно также иметь в виду, что все эти следствия не обязательно будут синхронизированы во времени, то есть наступят одномоментно. В зависимости от регулирующих действия государства, они могут различаться как по силе, так и по очередности проявления. Аналогичным образом можно рассмотреть варианты «достижения» других целевых показателей.

Тем более, что есть еще другие «уровни» экономических взаимозависимостей, которые не приведены в схеме на рис.3, но которые реально присутствуют во всех процессах на самой поверхности. Например, доходы бюджета (налоги), которые в еще одном «наружном» четырехугольнике нумеровались бы как 1.3, социальные трансферты (2.3), внутренние (3.3) и внешние (4.3) бюджетные заимствования. Схемы их взаимодействия принципиально те же, что и более глубоких уровней, но они ближе к рычагам государственного управления и их действенность проще для понимания. Суть этой взаимосвязей принципиально такова: чтобы поддерживать на достигнутом уровне социальную сферу, включая пенсионное обеспечение, государство вынуждено сохранять высокие налоги и отчисления в фонды социальной защиты (фактически те же налоги). Но последние уже превышают 50% от ВВП и подрывают стимулы к развитию бизнеса. И рано или поздно их придется понижать, тем более что уровень налоговой нагрузки в странах — основных торговых партнерах Беларуси — значительно ниже. Нехватка средств в бюджете вынудит искать займы — внутренние и внешние. Истратив займы на покупку ширпотреба для удовлетворения потребительского рынка, то есть обеспечения социального мира, мы подорвем свой торговый баланс. И так по нарастающей. До тех пор, пока как объем заимствования не достигнет 5-6% в год от ВВП, а от стабильности белорусской валюты останутся только «сладкие воспоминания». После чего всплеска роста цен и девальвации денег не вернет реальные доходы населения и их сбережение к соответствию с производительностью труда и необходимой занятостью в национальной экономике.

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

Основной вывод из всего сказанного можно сформулировать следующим образом. Экономический рост — это очень сложное явление, зависящее от огромного количества взаимосвязей и параметров. Причем учесть их однозначно невозможно, потому что одни и те же зависимости в различных ситуациях действуют по-разному. И ни один институт-разработчик прогнозов, ни в одной стране мира никогда не даст гарантий точности своих расчетов. А если прогнозный показатель приобретает к тому же статус планового, то есть — обязательного, то его достижение любой ценой становится дополнительным «возмущающим» фактором. Когда же таких показателей несколько и вдобавок они слабо коррелируют друг с другом, то для их выполнения остается один выход: «статистические ошибки» и искажение представления об общем состоянии экономики. Затем следуют неверные выводы и ошибочные решения по ее дальнейшему развитию.

Последнее представляется особенно актуальным для стран с переходной экономикой, к числу которых относится и Беларусь. Наблюдая за экономическим ростом в различных странах, столкнувшихся с последствиями войн, революций или резкой смены экономического уклада, экономисты давно пришли к выводу, что на первом этапе эти страны проходят стадию так называемого «восстановительного роста». Как правило, он характеризуется высокими темпами, связанными с повторным использованием в производстве уже имеющихся мощностей и ресурсов. И чем глубже был спад накануне восстановительного роста, тем выше темпы этого роста. Типичный пример — это южная соседка Беларуси и России — Украина, которая после глубочайшего спада 90-х гг. имела самые высокие темпы роста в последнее 5-летие.



Рис. Динамика годового прироста ВВП Беларуси, России и Украины в 2000-2004 гг., в %

Точно известно также, что сам по себе восстановительный рост всегда носит затухающий характер, то есть его темпы из года в год снижаются прямо пропорционально сокращению объемов еще не задействованных ресурсов. Тот факт, что белорусская экономика, вслед за российской и украинской нарастила темпы роста в 2003-2004 гг. является скорее исключением из правил, связанным с необычайно удачной конъюнктурой для Беларуси на внешнем рынке, нежели следствием продуманных шагов. В данном случае имеется в виду вовлеченность Беларуси в восстановительный рост российской экономики. Но, имеющую очень узкие рамки, ограниченные старыми технологическими связями с российским рынком.

Чтобы предотвратить затухание экономического роста на восстановительном этапе, и самое главное — создать условия для долговременного экономического роста, политические элиты страны с трансформационной экономикой должны, как минимум, понимать следующее: нужны преобразования не одиночные, а взаимодополняющие. То есть во-первых, балансирующие связи между отдельными экономическими звеньями (экономический рост, занятость, стабильность денег, процентная ставка, инвестиции, сбережения и т.д.) и, во-вторых, между экономикой (базисом) и политико-правовой надстройкой. Мало разрешить частную собственность, необходима еще и надежная защита прав собственника.

Если белорусские политические элиты смогут сделать это, то Беларусь сможет тогда войти в так называемый «клуб конвергенции», куда относятся страны с ныне меньшим уровнем ВВП на душу населения, но растущие более высокими темпами. Или, как еще иногда говорят, находящиеся на стадии «догоняющего роста». Россия, как известно, поставила себе амбициозную задачу — удвоить свой ВВП за 10 лет. Чтобы достичь этого, она должна иметь средний ежегодный уровень прироста ВВП в этот период не ниже 7,3%. Беларуси, чтобы удвоить свой ВВП за десятилетие, считая с 2001 года, необходимо, начиная с 2005 года иметь средний прирост не ниже 7,4% в год, поскольку за первые четыре года он составил 30,3%. Это — с учетом рекордного 2004 года и при полном понимании того, что с каждым последующим годом темпы роста будут меньше и меньше.

Макроэкономический прогноз на 2005 год, утвержденный указом главы государства еще 10 сентября 2004 г., то есть задолго до его начала, является в этом плане типичным плановым заданием, который исходит исключительно из желаемых целей очень слабо связанных с пониманием сущности экономического роста. Так, 108,5-110% роста ВВП, 115,5-117,5% — инвестиций, 110-111% — объема внешней торговли, 113-114% — реальных денежных доходов населения, 13% — уровень прибыльности — все они основываются на идеологии экстенсивного роста, предполагающего неизменность внутренних и внешних условий для белорусской экономики. Но мир вокруг Беларуси не стоит на месте.

Беларусь не сделала к 2005 году ничего из самого необходимого, чтобы из стадии восстановительного роста перейти к догоняющему развитию — нет эффективного частного собственника, нет полноценной инфраструктуры рынка, нет независимого хозяйственного суда, нет стабильных денег и надежной банковской системы, нет и многого другого. Соседние Россия и Украина, тяжело переболев рыночными реформами в прошлом десятилетии, уже ушли далеко вперед в качественном отношении и, можно быть уверенными, количественные результаты у них не заставят себя ждать. Будущее Беларуси, к сожалению, не столь оптимистично.

## **Как осуществить народную приватизацию в Беларуси? Экономическая и социальная реструктуризация собственности**

- Экономические, моральные и социальные аспекты приватизации
- Неэффективность системы управления государственной собственностью в Беларуси
- Уроки приватизации
- Как организовать народную приватизацию и избежать формирования олигархов

### **Текущее состояние приватизации в Беларуси**

Исторической прерогативой марксизма и его практики в СССР была лицензия на разработку особой теории собственности и ее экономического содержания. Это осталось до сих пор в головах полисимейкеров и части ученых, которые фундируют себя марксизмом собственности. При этом большинство понимает, что юридическая трактовка собственности является доминантой во всей мировой науке. На постсоветском пространстве остались типичные марксистские взгляды на экономические отношения собственности, что подтвердило «дело Юкоса». Беларусь, вообще даже не подступала к современному пониманию сущности и механизмов реализации собственности. Это явно может расстроить любого реформатора, но иного ожидать было бы трудно.

Многие экономисты исходят из положения, согласно которому ни одной стране мира не удавалось разбогатеть на основе государственной собственности. Естественно, если не считать того, что удавалось делать фараонам или римским императорам по реализации собственной (государственной) собственности. Часто модели такого рода автоматически переносятся на почву тех или иных стран политиками, которые считают себя современными аналогами фараонов и императоров.

Примеров успешного развития общества на основе коммунальной собственности мировая экономическая история также не знает. Попытки играть с разными формами собственности делались более всего в странах социализма, хотя рамочная концепция государственной собственности была достаточно консервативной. Плохих и неудачных экспериментов с государственной собственностью в прошлом веке было предостаточно. Судя по белорусскому опыту, вклад в это дело в новом столетии внесем и мы, хотя такому новаторству радоваться не стоит.

Парадоксально, но с частной собственностью обществу экспериментировать не надо. Чрезвычайно велик исторический опыт, несущий в себе и добро и зло. Главное же состоит в том, что в обществе, в котором не работает частная собственность, не могут быть реализованы четыре вещи, необходимые каждому гражданину: свобода, справедливость, мир и процветание. Приватизация необходима не только для достижения экономических задач, но также для создания цивилизованных гражданских отношений между людьми, для стимулирования творческого труда и поощрения трудолюбия.

Заводу и ферме, магазину и парикмахерской, машине и компьютеру нужен хозяин. Тогда они успешно работают. Тогда они приносят прибыль. Тогда собственники несут ответственность за загрязнение природы и за своевременную выплату зарплаты. Проведение приватизации — это не каприз правительства реформатора или номенклатуры. Это проявление

здорового смысла людей с идеями, реализация которых приносит пользу, как малому сообществу, так и всей стране. Это позиция граждан, умеющих и желающих работать. В разных системах экономического знания роль частной собственности признается, как правило, весьма высокой. Есть позиции среди экономистов, которые считают, что собственность является основным производственным отношением. Марксистская позиция привела к тому, что одна форма собственности противопоставлялась другой, а частный производитель и собственник усилиями плохих учеников Маркса превратились в врагов собственности страны и экономики. Эти идеологические контрацептивы до сих пор используются в реальной практике противников новой экономики.

Наоборот, собственность — это ответственность. Частная собственность — есть форма ответственности, непосредственно «завязанная» на человека. Это ответственность тех, кто живет не сегодняшним днем, а будущим страны и своего бизнеса. Только олигархам, мафии и безответственным бюрократам выгодно превращать приватизацию в жулел, «страшилку» для простого человека. Конечно, то, что было сделано в России не вызывает позитивной оценки. Но, что не сделано в рамках формирования широкого слоя собственников у нас, в нашей республике, также не может быть оценено положительно.

Приватизировать — не значит пустить под нож. Запретив приватизацию, уравнивая достоинства предприятий, приносящих прибыль и создающих новые рабочие места, с убыточными юридическими лицами, которые успешно разоряют бюджет, правительство принесло стране потери на сотни миллионов долларов. За завесой заботы о национальных интересах в Беларуси идет прихвизация, когда представители белорусских монополий, олигополий и номенклатуры контролируют финансовые и ресурсные потоки предприятий, не будучи их формальными собственниками. Раздача чеков закончилась широкомасштабным обманом граждан. Надо открыто признать, что чековая приватизация по-белорусски провалена. Миллионы людей, получившие чеки, обмануты. Приобретенные на чеки акции госпредприятий, не приносят домашним хозяйствам никакого значимого дохода.

Хозяин в экономике есть, когда есть частная собственность, когда есть с кого спросить за убытки, за не возвращенные кредиты и не правильно потраченные дотации. В Беларуси 80 — 85% собственности распоряжаются чиновники. Социологические опросы же показывают, что 2/3 населения Беларуси высказываются за рыночную экономику, т.е. за хозяина, а не бюрократа. У чиновника нет прямого интереса в том, чтобы заводы, фермы и компании заработали эффективно, стали конкурентными не только на белорусском, но и на европейском и мировом рынках. Даже принятые в середине 90-х годов программы приватизации не были выполнены. Правительство в начале года принимает строгие постановления, требует наказывать за убытки и бесхозяйственность, грозят не давать дотации должникам. А в начале следующего — беспомощно списывают долги. Формальное списание означает, что деньги изымаются у потребителей через высокие цены или у налогоплательщиков.

За последние 10 лет бюджет Беларуси получил очень мало средств от продажи государственного имущества (см. таблица 1). В последние 5 лет приватизация была практически приостановлена, что подтверждают данные Министерства экономики (см. таблицы 2 — 5). Самая большая сделка — продажа пакета акций «Славнефти» — закончилась тем, что поступившие в бюджет средства в размере около \$207 млн. потрачены на текущее потребление. В 2004 году интенсифицировался процесс национализации ранее приватизированных предприятий. В стране так и не созданы законодательные механизмы защиты прав миноритарных акционеров, а так называемая «золотая акция» лишает экономического и практического смысла владение акциями и имуществом.

Назовем лишь несколько наиболее типичных для Беларуси случаев нарушения прав собственности:

- можно продавать, но не выше (или ниже) установленных государством цен,



- нельзя использовать квартиру в качестве офиса,
- нельзя продавать квартиру для человека без прописки,
- нельзя заниматься определенным видом деятельности без лицензии,
- нельзя открывать и хранить деньги за рубежом в иностранной валюте,
- надо обязательно продавать валютную выручку по фиксированному курсу Нацбанка,
- можно получать высокую прибыль, но отдавать большую часть государству,
- иностранный инвестор может вкладывать средства в национальную экономику, но вот репатриацию прибыли ему никто не гарантирует.

Белорусским властям, правительству, облисполкомам и отраслевым концернам, а также белорусским монополиям выгодно тормозить приватизацию. Они — это около 3 — 5% всех семей (250 — 300 тысяч человек) — являются противниками реструктуризации.

Любимый лозунг этих людей по отношению к приватизации «Неважно, какого цвета кошка. Главное, чтобы она ловила мышей». Они искусно манипулируют страхами простых людей по поводу частной собственности, пугают олигархами и безработицей, напоминая о теории эксплуатации. Они извращают мировой опыт, подтасовывают статистику и идут на любые методологические уловки, чтобы люди приняли один простой тезис: «Государственная собственность — лучше, надежнее и народнее». Иногда для пушей убедительности они делают оговорку, «на данном историческом этапе развития». Ссылки на «национальные интересы», «общественное благо» и «народ еще не созрел» обязательны.

К существованию олигархов в России и в Украине все уже привыкли. В Беларуси доморощенные олигархи еще опаснее. Под прикрытием силовых и контрольных структур, судов и прокуратуры они выступают как коллективное обезличенное, которое работает преимущественно на бюджетных ресурсах. Они давно узурпировали законодательный процесс и вознесли свои привилегии в ранг государственной политики. Свои личные интересы они отождествляют с национальными. Их состояния не сокращаются в результате падения котировок акций. Оно защищено от колебаний цен на нефть. Единственное неудобство заключается в том, что часто приходится прикидываться бедняком, делать большие покупки за границей и жить без принятой для олигархов публичной светской жизни и статуса «член сотни самых богатых людей страны».

Яростное сопротивление приватизации со стороны около 300 тысяч человек обусловлено высокой ценой вопроса. Без земли и недр стоимость государственных активов можно оценить примерно на \$10 млрд. Данная цифра является весьма приблизительной. Она получена в результате оценки объема чековой приватизации в Беларуси, способности реального сектора нашей страны генерировать прибыль, а также объема полученных доходов от приватизации в соседних странах (Чехия, Польша и Литва).

Эффективным можно считать такое управление активами, когда ты получаешь, по меньшей мере, 15% прибыли (4% — это минимум от вложения в ГКО США, 7 — 10% можно получить, работая на фондовом рынке). Т.е. объем ежегодной прибыли должен составлять около \$1,5 млрд. И это при работе без дотаций и субсидий, на собственных и заемных средствах, получаемых на рыночных условиях. В Беларуси совокупный объем государственной помощи промышленности и сельскому хозяйству составляет около \$1,5 — 2 млрд. (в денежной и других формах). Значит, эффективный менеджмент белорусскими государственными активами должен приносить \$2,5 млрд. Вот что мы имеем в действительности. В 2001 г. заработанная прибыль всеми субъектами хозяйствования (в том числе и частным сектором) Беларуси составила 2,1 трлн. прибыли или около \$1,62 млрд. В 2002 году — 3 трлн. рублей (\$1,68 млрд.). За 2003 г. было получено 4,2 трлн. прибыли или около \$2 млрд. В 2004 прибыль планируется на уровне около 7,7 трлн. или около \$3,5 млрд. Мы видим, что качество государственного управления активами остается чрезвычайно низким. За вычетом растущих дота-

ций получается, что вся белорусская экономика в среднем за год зарабатывает \$700 — 1000 млн., т.е. около 7 — 9% годовых. Поскольку частные предприятия даже в белорусских условиях работают в два раза эффективнее, то прибыль чистого госсектора, как минимум, на два процентных пункта ниже.

Это результат на грани фола, если принять во внимание, что не происходит обновления основных фондов (на это надо дополнительно, как минимум, \$1 млрд. в год), падает финансовая дисциплина (кредиторская задолженность на начало 2005 года приблизилась к 18 трлн. рублей (около \$8,3 млрд.), дебиторская — около 13,5 трлн. (\$6,2 млрд.). Несмотря на активную промышленную политику правительства, складские запасы промышленности остаются высокими, свыше \$800 млн. по итогам 2004 года. Добавим сюда свыше \$500 — 600 млн. кредитов банков, выдаваемых ежегодно на выплату зарплат, суммарный объем убытков реального сектора около \$350 млн. и \$250 млн. (отсроченных к уплате или неуплаченных налогов по итогам 2005 года), около 12% ВВП, замороженных в объектах незавершенного строительства, — и мы получаем весьма неприглядную картинку управления государственными активами. Число инвестиционных и производственных ошибок растет. Их груз ложится на плечи банковской системы и налогоплательщиков в целом.

Если бы белорусские власти были нанятыми акционерами (населением страны) менеджерами и представили бы на годовом собрании такой отчет по итогам работы корпорации ЗАО «Беларусь», то их бы тут же уволили за профнепригодность и злоупотребления служебных положением. В Беларуси получается, что малая группка миноритарных акционеров (5% населения) захватила контроль над народной корпорацией и зарабатывает деньги исключительно себе. По годовому обороту, размеру активов и капитализации наша страна не входит даже в сотню крупнейших корпораций мира. Частные структуры, работая на своих деньгах, получают гораздо больше прибыли. Они постоянно выходят на рынки с новыми товарами, платят рабочим по \$15 — 20 в час, а не \$120 в месяц и не требуют дотаций из бюджета. Наоборот они платят миллионы долларов налогов. Коль наше правительство считает, что государственная собственность является приоритетной, что она лучше для наших граждан, чем частная, то оно должно доказать это на конкретных цифрах, продемонстрировать убедительные результаты. Но какой бы вы показатель качества корпоративного управления не взяли (производительность труда, прибыль, эффективность использования активов, количество новых высокотехнологических товаров, управление издержками), белорусская государственная экономика явно проигрывает частной.

### ***Сколько «такое» может продолжаться?***

Тормозить приватизацию до бесконечности нельзя. Если из копилки брать больше денег, чем туда класть, то рано или поздно она опустеет. В отличие от денежных купюр активы Беларуси так легко не посчитаешь. Поэтому и назвать конкретную дату, когда наша национальная «копилка» опустеет, не представляется возможным. А вот прогнозировать нарастание серьезных проблем со сбалансированием доходов и расходов ЗАО «Беларусь» уже во второй половине 2005 года можно.

### **Основные факторы, которые будут усугублять положение правительства, это:**

- 1) реверсивное движение цен на нефть и продукты ее переработки, что сделает их экспорт менее прибыльным,
- 2) позиция России по ценам, объемам и условиям поставки (без бартера) газа и электроэнергии.
- 3) ухудшение условий торговли с Россией, а также ухудшение конъюнктуры российского рынка для белорусских экспортеров,
- 4) увеличение или сохранение на прежнем уровне налоговой нагрузки,

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

---

- 5) падение цен на мировом рынке на основные экспортные товары Беларуси при росте инфляции и доступе Минфина к кредитам Нацбанка,
- 6) блокировка приватизации и расширение торговой сети «Конфискат»,
- 7) сохранение существующего кадрового состава исполнительной власти,
- 8) отсутствие прогресса в переговорах с МВФ и другими потенциальными кредиторами и инвесторами с одной стороны и с международными политическими организациями (ОБСЕ, ПАСЕ, ЕС) с другой.

Сегодня сознательное торможение приватизации является весьма опасной формой консолидации ресурсов 3 — 5% семей Беларуси для последующей неизбежной «прихватизации». Менеджеры готовятся к жесткой борьбе с российскими, украинскими и западными конкурентами. Они думают, что сумеют не только установить контроль над самыми прибыльными государственными активами, но и поддерживать прежний уровень политического контроля. Ни в одной переходной стране этого не удавалось сделать. Более того, практически везде вслед за «прихватизацией» следовали сотни судебных процессов с конфискацией имущества и длительными судебными сроками.

Вторым распространенным вариантом развития событий были криминальные разборки за передел собственности с массой жертв и насилия. Для белорусских дисижнмейкеров все еще открыт третий вариант — проведение открытой, честной приватизации при равном доступе всех заинтересованных лиц к процессу продажи. Он также не устлан розами. Сегодня, к сожалению, инстинкт быстрого обогащения подавляющего числа полисимейкеров и олигархов заметно превалирует над инстинктом самосохранения.

### Уроки приватизации

Зачем нужна приватизация? Во-первых, для проведения реструктуризации, модернизации производства, создания новых, требуемых рынком рабочих мест. Во-вторых, для создания спроса на современную систему защиты прав собственности, систему корпоративного управления и планирования, которые гарантируют устойчивое развитие страны. В-третьих, для установления жесткой бюджетной дисциплины и нейтрализации лоббистских возможностей больших государственных структур. В-четвертых, для высвобождения творческого потенциала людей, которые стремятся к реализации своих идей.

Таким образом, если страна остро нуждается в а) притоке капитала, б) в новых рынках сбыта, в) в преодолении технологической отсталости, г) в повышении уровня национальной конкурентоспособности, д) в развитии новых источников финансирования государственных расходов, е) приведении структуры производства в соответствие с требованием рынка, а не выбором непросвещенного бюрократа, то ответ на вопрос «нужна ли приватизация» должен быть однозначное «да».

Спорить о пользе приватизации можно было в начале 1990-х, когда не было богатого опыта превращения государственных предприятий в частные. Тогда не было однозначных ответов на вопросы, «какие методы приватизации самые выгодные», «как провести приватизацию без коррупции», как нейтрализовать политическое влияние новых хозяев на политический процесс», «как обеспечить баланс частного и государственного». Сегодня мы имеем возможность проанализировать тысячи случаев проведения приватизаций в более 20 странах Центральной и Восточной Европы. Основные выводы следующие:

- Наиболее успешной формой приватизации является (вывод сделан на основании анализа 30 отдельных исследований деятельности приватизированных предприятий, проведенных Всемирным банком и МВФ) продажа предприятий стратегическому инвестору (инвестиционный фонд, иностранный собственник). Эта форма приватизации привела к наилучшим результатам реструктуризации. Когда завод приобретает

один собственник, который имеет капитал, ноу-хау, доступ к новым рынкам. При такой форме приватизации выигрывает как предприятие, так и страна. Наилучшие результаты были получены при продаже предприятий на открытых, «прозрачных», доступных для контроля аукционах, в которых участвовали все заинтересованные лица. Кулуарные договоренности с отдельными инвесторами «убивают» эффективность приватизации.

- Приватизация для множества мелких собственников (будь-то чековая или аукционная, или для рабочих коллективов и руководителей предприятий) не привела к успешной реструктуризации. В странах СНГ приватизированные таким образом предприятия работали хуже, чем государственные. Не было качественного корпоративного управления, защиты прав собственности мелких акционеров, не было правил против инсайдерских сделок, не были приняты адекватные бухгалтерские требования, правила аудита и распространения информации. Не было адекватного законодательства по банкротству, по регулированию прав собственности между кредиторами и должниками. Слабо работали суды. Чрезвычайное регулирование предпринимательской деятельности (лицензии, разрешения, сертификаты, квоты, налоговые освобождения) создавало прекрасную среду для коррупции. В такой среде приватизация заводов рабочим коллективам, через ваучеры была крайне неэффективной, вредной. Она дискредитировала саму идею частной собственности. Но было бы грубой ошибкой отвергать приватизацию только потому, что многие страны провели ее неправильно, с большими экономическими, социальными и моральными потерями. Преимущество Беларуси сейчас в том, что мы можем и должны учесть положительный и негативный опыт приватизации.
- Приватизированные предприятия в странах, которые обеспечивали высокую степень экономической свободы, в том числе гарантии прав собственности, имели лучшие показатели, чем государственные, по таким показателям, как а) инвестиции в научные исследования и в основной капитал, б) рост экспорта, в) рост зарплаты у рабочих, г) капитализация т.е. рост стоимости акций, д) производительность труда. Именно через приватизированные предприятия происходит, в первую очередь, интеграция национальных производств в региональную и мировую систему разделения труда.
- Приватизация показала низкое качество управления активами и имуществом государственными органами власти. В переходной стране нет высококвалифицированных менеджеров, которые были бы в состоянии качественно управлять активами (акциями) государства, находясь на госслужбе. Следовательно, приватизация привела к резкому снижению коррупции (при условии правильно выбранной методики и порядка проведения), к сокращению числа злоупотреблений с бюджетными ресурсами.
- Приватизация показала реальную стоимость активов страны. Без наличия большого количества частных собственников, фондового рынка, свободных цен, свободного доступа на рынок инвестиционные решения принимаются вслепую, что резко увеличивает риск совершения ошибки. Следовательно, приватизация расчистила информационное поле для инвесторов и предпринимателей и привела к оптимизации инвестиций и структуру производства страны.

Конечно, найти «свой» вариант будет не так просто. Меняются экономические условия жизни, геоэкономическая ситуация. С другой стороны, наши национальные интересы могут изменить отношение к приватизации, как способа привлечения иностранных инвесторов. Собственная экономическая элита еще не сформировалась и ее становление будет связано с изменением отношения к иностранному капиталу. Это необходимо будет учитывать при проведении приватизационных процессов на уровне страны.

### *Как не допустить образования олигархов*

Приватизация может привести к формированию олигополий, т.е. олигархических групп, которые могут установить контроль политической власти, если проводить ее по российской, украинской, даже чешской или польской модели. В чистом виде ни одна страна Центральной и Восточной Европы не может быть примером для механического копирования. Одни из главных уроков приватизации заключается в том, что приватизация может привести к построению такой политической, социально-экономической модели, в которой политическая власть максимально полно отделена от экономической. Вот основные рекомендации по созданию именно такой, рыночной, а не олигархической модели:

- Приватизация мелких предприятий на аукционах за деньги при строгом соблюдении норм прозрачности, открытости, доступности для любого человека и инвестора. Контроль над предприятием (контрольный пакет) должен получить один концентрированный собственник.
- Приватизация крупных предприятий с привлечением западных консалтинговых компаний. Опять же — открыто, с широким освещением в печати. Конечная цена определяется на аукционе. Победитель определяется по четким правилам, которые все знают заранее.
- Опыт стран ЦВЕ показывает, что олигархи формируются не столько на этапе приватизации, сколько на этапе, которые следует за ним. Они блокируют вход на рынок, «приватизируя» услуги чиновников и политиков, тем самым резко снижая возможности для конкурентов. Следовательно, надо резко сократить количество или еще лучше ликвидировать те услуги, которые «продают» чиновники: лицензии, квоты, налоговые льготы, разрешения, аренда, сертификаты и т.д. Важнейший шаг в этом направлении — разделение контрольных и законодательных функций органов власти. Не должно, к примеру, министерство промышленности или связи, владеть и управлять основными предприятиями на рынке и одновременно выдавать лицензии и регулировать работу других частных компаний. Эти функции должны быть разделены. Минимальное количество лицензируемых видов деятельности (до 10), добровольный режим сертификации, уведомительный принцип регистрации, приватизация рынка недвижимости, запрет местным органам власти и правительству на выдачу налоговых льгот в течение финансового года — все это нейтрализует влияние олигархов на власть. Но главное — простая, прозрачная налоговая система с плоскими низкими ставками налогов, плоскими ставками таможенных пошлин — одинаковыми для всех. Еще одно требование — обязательное предоставление полной информации о продаваемых товарах и услугах для потребителя с одной стороны, и для инвесторов с другой (международные правила бухучета и предоставления финансовой информации);
- Принятие законодательства по финансированию политических партий и политических кампаний, вовлечение партий в систему управления государством, принятие строгих правил отчетности партий по их финансированию, а также введение обязательной нормы декларации собственности государственным служащим и их ближайшими родственниками.

Принятие законодательства о прозрачности деятельности государственных служащих (по типу скандинавских). Оно предполагает, что чиновники, которые распоряжаются государственными деньгами и ресурсами, обязаны предоставлять СМИ и другим заинтересованным лицам всю информацию по операциям с государственными активами и ресурсами (к примеру, через сайт).

Проведение системной судебной и правовой реформы, подготовка судов для решения хозяйственных споров, обеспечение их независимости, быстрое распространение арбитража,

частного нотариата, адвокатуры и рынка юридических услуг. Введение такой системы мотивации и наказания судей, при которой им крайне невыгодно было бы брать взятки, нарушать закон в пользу олигарха.

Приход крупных компаний на рынок не означает, что они немедленно начнут формировать свои политические структуры. Они будут не заинтересованы делать это, если правила игры будут прозрачными и строго соблюдаемыми, а риски вовлечения в нелегальную политическую деятельность — очень высокими. Государство выигрывает от прихода крупных инвесторов, потому что получает источники налогов, новых рабочих мест, возможность модернизации и вхождения в систему регионального и мирового разделения труда. Сделать это, опираясь на внутренние источники и структуры, невозможно.

## Как проводить приватизацию в Беларуси

Конечно политическая и социальная степень готовности к экономической приватизации будет не сразу. Очевидно и то, что без эффективной дискуссии и обсуждения вариантов и методов приватизации затевать ее вообще не стоит. Опыт и возможности осуществления процесса приватизации будут формироваться в течение определенного времени. Что же делать, когда условия станут благоприятными, что называется, во всех отношениях?

### Главные рекомендации по проведению приватизации в Беларуси следующие:

- сконцентрировать права по приватизации в одном центральном органе (Комитете по приватизации), предоставить рабочим коллективам, руководству предприятий, концернов и министерств, а также местных органов власти право делать рекомендации, но не блокировать приватизацию. Главным лицом Комитета, которые принимают окончательные решения по приватизации, должны быть обеспечены социальные и имущественные гарантии. При этом их действия, доходы должны быть полностью прозрачны для органов государственного контроля.
- Пригласить для организации приватизационного процесса наиболее важных государственных предприятий иностранные компании, которые специализируются в проведении приватизации предприятий в отдельных секторах. Эти компании обладают не только богатым опытом реструктуризации предприятий в данной сфере, но и доступом к инвестиционным ресурсам, а также к тем ТНК, которые наиболее заинтересованы в расширении своих производственных возможностей.
- Публиковать заявления о проведении приватизации в ведущих экономических изданиях мира, обеспечить прозрачность процесса проведения аукционов и безусловную защиту имущественных прав инвестора. Никогда не надо менять правила «задним числом».
- Проводить приватизацию надо быстро, за деньги, стратегическому инвестору, предпочтительно иностранному. При этом надо принять такие законы, которые делают невозможным или чрезмерно сложным для любого иностранного инвестора блокировку входа на рынок новых конкурентов.
- Создавать современный фондовый рынок, принимать международные правила бухучета, отчетности, аудита и предоставления информации.
- Приватизировать банки одновременно с приватизацией предприятий реального сектора. Это создаст необходимую атмосферу финансовой дисциплины, снизит стоимость кредитов и создаст условия для долгосрочного кредитования и развития института сбережения домашними хозяйствами.
- Приватизация должна быть составной частью системных, последовательных реформ, которые включают, в первую очередь, денежно-кредитную, бюджетно-налого-

вую, административную и правовую реформы, а также создание привлекательных условий входа на рынок.

- Продажа малых государственных предприятий должны быть быстрой и проводится на денежных аукционах.
- Разработать принципиально иной закон о приватизации, поскольку существующий и предложенный недавно для принятия — это закон, который открывает дорогу для «прихватизации» и для сокращения реальной стоимости государственного имущества.
- Приватизацию нельзя блокировать, потому что каждый потерянный год — это год упущенных возможностей на внутреннем и внешних рынках, не привлеченных инвестиций, не дополненных налогов и прибыли, год, когда люди еще больше разочаровываются во власти. Когда по периметру Беларуси будут открыты заводы крупных ТНК, привлечь серьезных инвесторов в Беларусь будет гораздо сложнее.
- Пересмотреть понятие «градообразующее предприятие» и комплексно подходит к их приватизации. Нельзя навязывать инвестору сохранение градообразующего предприятия в неизменном виде (структура производства и занятости). Оно поэтому и оказалось в кризисе, что не соответствовала требованиям рынка. Попытки навязать рынку старую структуру производства приводят только к коррупции и бюджетным потерям. Рано или поздно реформы неизбежны. Поэтому такие предприятия надо продавать по возможности стратегическим инвесторам. Если таковых нет — разрешить дробление или даже их закрытие при предоставлении жестких социальных гарантий (пособия по безработице, бесплатная переквалификация, предоставление информации о рынке в Беларуси и за рубежом).
- Важнейший аспект решения проблем градообразующих предприятий — это свободный рынок труда, перемещение граждан Беларуси по стране и трудоустройство без прописки, развитие рынка жилых помещений для тех рабочих, которые будут переезжать из города в город. При адекватной налоговой реформе пособий по безработице хватит на 500 тыс. человек (это форма социальной адаптации к новым условиям труда). Важно также обеспечить легкий, дешевый вход на рынок для каждого человека, который захотел попробовать себя в бизнесе (заявительный принцип регистрации и т.д.).
- Начинать и завершать приватизацию надо не как вырванный из контекста общих реформ процесс, а как часть общей, понятной для граждан Беларуси, международных организаций и инвесторов, стратегии социально-экономических реформ.

Приватизацию в Беларуси надо было закончить вчера. Ход ее проведение — это своеобразная лакмусовая бумажка эффективности рыночных реформ в целом. Она показывает не только качество государственного менеджмента, но и идеологию власти. В Европе нет ни одной страны, приватизационный опыт которой можно было бы механически перенести на нашу страну. Польша, Чехия, Литва, не говоря уже о России и Украине, наделали множество ошибок. Но с большими или меньшими потерями, они поставленную задачу практически выполнили: около 80% ВВП стран ЦВЕ производится частным сектором. Мы не можем позволить себе растягивать приватизацию на 10 лет.

Беларусь должна стать страной частников гораздо быстрее. Причин тому несколько. Во-первых, потеряно время, а с ним — большое количество инвестиционных возможностей. Во-вторых, сильно поменялась внешняя среда: Европейский союз уже у наших границ, большинство ТНК успешно разместило свои производства в соседних странах, российские компании становятся корпоративными лидерами региона. В-третьих, белорусские активы за 10 лет растеряли свою привлекательность. Наши предприятия продолжают теснить с рынков, падает корпоративная дисциплина управления, рабочие и инженеры теряют квалификацию

и с трудом могут вписаться во внешний высокотехнологический контекст. В-четвертых, страна испытывает острый дефицит новых технологий при дряхлеющей производственной базе и угрозе безвозвратной потери сотен тысяч рабочих мест.

### ***Кто должен быть главным в приватизации?***

Сейчас бесполезной тратой времени является ведение споров относительно целей приватизации. Экономическая история последних 80 лет настолько убедительно показала преимущества частного рынка, что тех, кто с этим спорит, надо просто увольнять с госорганов и не тратить времени на их переобучение. Если человек за столько лет не понял, что частная собственность экономически эффективнее, что она социально ориентирована, то ему не место в структурах власти. Приватизацией должны заниматься убежденные твердые рыночники. Наделение их соответствующими полномочиями будет идти в паре с новой структурой принятия решений по приватизации.

Сегодня в Беларуси нет одного уполномоченного органа, который бы эффективно управлял и распоряжался госимуществом. У заводов и фабрик много начальников, но нет ответственного хозяина. Между отраслями и отдельными министерствами практически отсутствует координация. Даже отдельные департаменты одного ведомства между собой не обмениваются информацией. У разных министерств — разные цели, поэтому им сложно договариваться. Как показал опыт других стран, приватизацию легко «убить» различно рода согласованиями с десятками органов.

Решить эту проблему можно, только поменяв структуру принятия решений. Надо создать Министерство по приватизации и управлению госимуществом (Министерство приватизации), придать его руководителю статус вице-премьера, назначить официальную зарплату, как минимум, \$3000 и наделить полномочиями от имени государства проводить все приватизационные сделки. Рабочие коллективы, местные органы власти, отраслевые министерства и другие структуры, в том Администрация президента, могут высказывать свои пожелания, рекомендации, но у них не должно быть права блокировать решения Министерства приватизации. Данный орган должен быть самостоятелен в определении порядка продажи имущества, его цены, механизмов проведения аукционов и конкурсов. Они являются окончательными и не подлежат утверждению ни Совмином, ни президентом. Очевидно, что в структуре Министерства приватизации будут работать эксперты, которые хорошо знают ситуацию в каждой отдельной отрасли и на крупных предприятиях. По сути дела Министерство приватизации должен стать одним из главных структурных локомотивов рыночных реформ в Беларуси.

Надо принципиально изменить порядок формирования списков приватизируемых предприятий. Когда Министерство приватизации будет работать в рамках утвержденной государственной стратегии, где сказано, что 85% ВВП к такому-то году должен формировать частный сектор, то ему не надо будет согласовывать с правительством или администрацией президента, какие предприятия и когда продавать. Такой порядок нейтрализует основных противников приватизации — отраслевые концерны и облисполкомы. К тому же, Министерству приватизации будут предъявлены жесткие требования по качеству управления государственными активами.

### ***Продавать за деньги и контрольный пакет***

Ни в одной переходной стране чековая приватизация не принесла экономике добра. Чешские государственные банки купили большинство чеков, став владельцами большого числа предприятий. После этого они начали «гонять» деньги по счетам, имитируя реструктуризацию. Литовцы раздали чеки гражданам, но самые привлекательные куски собственности продали за деньги. Простые россияне также недолго ликовали по поводу справедливого распределения национального богатства. Еще большей профанацией является чековая приватизация в Беларуси. Поэтому правительству надо честно признаться, что с чеками вышла



ошибка, и забыть этот неудачный эксперимент. По мнению экспертов Всемирного банка, ЕБРР и МВФ, наилучшим способом приватизации является продажа стратегическим иностранным инвесторам или концентрированным группам собственников контрольных пакетов акций на открытых аукционах. Так делали немцы, эстонцы и венгры. Мы здесь тоже ничего нового не придумаем.

Второй аспект, на каких условиях и за сколько продавать государственные активы. Как показывает европейская практика, чем меньше неденежных условий выдвигает государство перед инвестором, тем эффективнее он проводит реструктуризацию и развивает производство. Поэтому при продаже акций стратегическому инвестору (от 51% до 100% акций) Министерство приватизации не должен навязывать новому собственнику структуру занятости, ассортимент, тем более доводить прогнозные показатели. Долги предприятия перед бюджетом влияют на конечную цену предприятия, поэтому требовать от инвестора, в дополнение к заплаченной за контрольный пакет акций суммы, погашения всех долгов перед бюджетом нерационально. Когда человек покупает компанию, оно четко себе представляет структуру баланса и готов отвечать по ее догам.

Местные органы власти обязаны взять на свой баланс социальную инфраструктуру и позволить инвестору концентрироваться исключительно на производстве. Надо отказаться от практики навязывания объемов инвестиций. Эти вопросы решают новые и старые акционеры. В течение года — двух ситуация на рынке может резко поменяться, и хорошие бизнес-планы на момент приватизации могут оказаться бесперспективными. Сама возможность того, что правительство может судиться с инвестором на предмет невыполнения им инвестиционных обязательств, повышает его имущественные риски. В Беларуси их и так много. Зачем плодить новые? Для активизации инвесторов будет отменен принцип субсидиарной ответственности по участникам приватизируемых открытых акционерных обществ, отменен институт «золотой акции» и прекращена процедура внесудебной конфискации собственности. Чтобы повысить авторитет Министерства приватизации целесообразно пригласить на работу представителя какой-нибудь авторитетной консалтинговой организации или инвестбанка, чтобы 1) получать ценные советы, 2) PR-ить белорусскую приватизацию в мировых корпоративных кругах.

### ***За сколько продавать?***

Один из ключевых вопросов приватизации — цена государственных активов. По этой проблеме существует большой разброс мнений. Беларуси надо выучить один важный урок не только переходных стран ЦВЕ, но и богатых стран Европы и Америки. Рыночная цена — это то количество денег, которое реально дает конкретный покупатель за данные активы (какими он их видит и знает) сегодня, в момент совершения сделки, т.е. в конкретной правовой и экономической среде. В наших условиях балансовая стоимость не имеет ничего общего с рыночной ценой. Она отражает не реальную стоимость активов, а является некой условной бухгалтерской величиной. Поэтому брать ее в качестве начальной цены продажи на аукционе нельзя.

Задача Министерства приватизации — донести информацию о продаже активов и их инвестиционной привлекательности до как можно большего количества потенциальных покупателей и провести открытый аукцион с равных доступом для всех участников. Ошибочен и опасен следующий подход чиновников: «Мы знаем, что данное предприятие стоит больше, чем за него дают сегодня. Вот мы проведем его капитализацию, инвестируем государственные деньги, а потом продадим втридорога». За таким подходом скрывается желание перекачать бюджетные деньги в конкретный проект и потом, пользуясь инсайдерской информацией и манипуляциями с балансом, купить его себе за небольшие деньги. Примеров тому и в Польше, и в Чехии и в России — великое множество.

Не менее опасен подход, когда инвестору, купившему завод и вложившему в него много денег, предъявляют претензии задним числом: мол, ты по дешевке купил, давай, doplчивай. Поэтому новый порядок приватизации должен гарантировать инвесторам неотвратимость сделок при соблюдении всех правил прозрачности проведения аукционов. Ссылки на то, что в Словакии или в Польше подобное предприятие стоит столько-то, несостоятельны. Рынок каждой страны уникален, и на цену влияет большое количество разных факторов. При проведении аукционов, Министерство приватизации, разумеется, информирует участников о балансовой цене, предоставляет подробный баланс предприятия, оценку независимого оценщика и все учредительные документы. При продаже крупных предприятий (свыше 2 тысяч работающих), стоимость акций определяет независимая оценочная компания. В особых случаях (продажа предприятий нефтехимии, МТЗ, МАЗа, телекоммуникации и транспорта и т.д.) производится оценка авторитетной иностранной специализированной компанией. В этой ситуации Министерство приватизации принимает данную цену в качестве стартовой. Если желающих купить по этой цене нет, то вступают в силу правила так называемого голландского аукциона (цена снижается по заранее описанному сценарию). При этом никаких дополнительных согласований для применения такого сценария не требуется. Участники аукционов могут в течение 6 месяцев обращаться в суд и оспаривать результаты приватизационных сделок. Если никто не возразил, сделка считается окончательной и пересмотру не подлежит. Такая норма гораздо лучше, чем положение нынешнего законодательства, по которому приватизационные сделки можно пересмотреть и через 5, и через 10 лет.

### *Гласность и прозрачность приватизации*

Важнейшая функция правительства и Министерства (или любого аналогичного органа) приватизации — обеспечить открытость процесса приватизации и нейтрализовать инсайдеров, которые будут стремиться под разным «соусом» получить преференции по покупке тех или иных активов. Чтобы не было прихватизации, надо сделать следующее: 1) представить на сайте Министерство приватизации полные балансы приватизируемых государственных предприятий, причем на русском и английском языках; 2) предоставить потенциальным инвесторам возможность самостоятельной оценки белорусских активов. Ее результаты также размещается на сайте Министерство приватизация; 3) обязать Министерство приватизации и правительство публиковать стенограммы своих заседаний (в течение двух дней после их проведения) на своих сайтах; 4) за три месяца до проведения аукционов по продаже предприятий информировать об этом потенциальных участников через а) размещение рекламы в ведущих экономических изданиях стран-членов ЕС, США, России, Украины, Китая, Японии и Кореи), б) адресная рассылка предложений по списку компаний, которые котируются на Нью-Йоркской, Лондонской, Парижской, Московской, Варшавской и Токийской фондовых биржах, а также для 500 крупнейших инвестиционных банков и других институциональных инвесторов, в) привлечение МВФ, МФК, ЕБРР, инвестиционных структур Всемирного банка для участия в приватизации; 5) проведение аукционов в прямом эфире государственного телевидения, публичное объявление результатов и их последующая публикация.

### *Куда должны идти деньги от приватизации?*

Самый плохой способ расходования денег, полученных от приватизации, это потратить их на текущие бюджетные расходы. Государство должно думать о будущем, а не решать сиюминутные задачи. Поэтому целесообразно направлять все приватизационные доходы в специальный Стабилизационный фонд, который имеет отдельный счет в Казначействе. Они используются, в первую очередь, для проведения пенсионной реформы, а также для поддержки образовательных проектов и реформы системы здравоохранения. Когда рабочие предприятий, исполкомы и местные советы будут видеть, что народное добро не проедается, а инвестируется, они скорее станут союзниками приватизации, чем если продавать акции, как в случае «Славнефти». Концентрация средств в одном месте и регулярные (ежекварталь-

ные) публикации баланса Фонда позволит легко контролировать эффективность использования средств и резко снизить возможности для злоупотреблений. Такой способ распоряжения доходами от приватизации несравненно лучше, чем бесплатная раздача чеков или льготная продажа имущества. Все мы когда-то будем пенсионерами. Общеизвестно, что в Пенсионном фонде сегодня нет никаких накоплений. Он работает, что называется, «с колес»: сколько налогов поступило, столько пенсий и заплатили. Поэтому денежная приватизация с использованием средств во имя будущего — это лучший из всех возможных социальных эффектов приватизации для общества.

### ***Что и когда приватизировать?***

Недавно Россия заявила о своей концепции завершения приватизации. В собственности государства будут находиться только единичные стратегически важные для безопасности страны предприятия и объекты. Для Беларуси стратегическая задача — в течение пяти лет выйти на четкий параметр производства ВВП частным сектором 80 — 85%. Пройти путь от государственной экономики к рыночной надо в два раза быстрее, чем Россия и другие страны ЦВЕ. Мы должны наверстать упущенное время и быстро провести структурную перестройку. Большой ошибкой была бы консервация старой, доставшейся нам еще с социалистических времен производственной базы. Гораздо важнее создать условия для развития новых компаний. Мы должны с нуля создать новые отрасли экономики, а не бросать бюджетные деньги на консервацию убыточных старых.

Минэкономики ведет мониторинг состояния около 6200 коммерческих организаций, которые полностью или частично являются государственными. Практически все они должны стать частными. Приватизацию можно условно разделить на три этапа. В течение первых 18 месяцев надо продать а) компании, которые по балансу являются устойчиво неплатежеспособными. Они реализуются через процедуру банкротства, путем достижения соглашения между кредиторами о разделе имущества. Возможен выкуп всех долгов одним из кредиторов или другим инвестором на открытом аукционе. б) компании, на которых работает до 200 человек. На этих, как и на более крупных предприятиях до 10% акций передается рабочему коллективу и руководству бесплатно. Такая мера позволит заручиться поддержкой простых рабочих, профессиональных менеджеров и профсоюзов, если внешние и внутренние инвесторы не заинтересуются продаваемым предприятием, то коллектив или его руководитель имеют возможность выкупить его сами (когда цена дойдет до приемлемого для них уровня). в) все предприятия в сфере общественного питания, оптовой и розничной торговли, строительства, легкой, пищевой, мебельной промышленности и производители стройматериалов, г) отдельные крупные предприятия (свыше 2000 работающих) из машиностроения и нефтехимического сектора, д) контрольные пакеты акций в «Беларусбанк», «Белагропромбанк», «Внешэкономбанк», «Белпромстройбанк». Для развития рынка недвижимости важным будет продажа с аукциона всех зданий и сооружений (кроме, разумеется, тех, в которых непосредственно работают исполнительная и законодательная власти), которые находятся на балансе управления делами президента.

На втором этапе (18 месяцев) продаются предприятия радиоэлектроники, станкостроения, лесной и целлюлозной промышленности; предприятия с числом работающих до 1000 человек в других секторах, а также остальные доли государства в банках. Продолжается поштучная приватизация крупных предприятий. На втором этапе должны быть приватизировано телевидение, радио и газеты, т.е. на рынке СМИ государство будет владеть лишь небольшим пакетом акций. Начнется формирование рынка земли и завершится продажа с/х предприятий.

Наконец, на третьем этапе будет приватизирована энергетика, топливная промышленность, транспорт, закончена продажа крупных, градообразующих предприятий, а

также страхового бизнеса и финансового рынка в целом. Самые важные куски собственности, которые останутся на балансе государства, это военные части и базы, активы, связанные с выполнением правоохранительными органами своих функций, здания судов, электрические сети, газопроводы, ж/д полотно, дороги и национальные парки.

Беларуси уже после первого этапа приватизации будет совершенно иной страной. У нас появятся новые, динамичные компании, наверняка, восстанут «из пепла» многие, казалось бы, хронически убыточные заводы. К сожалению, не обойдется и без ликвидации тех проектов, в которых реальный бизнес умер лет 10 назад. Появится спрос на сильные законы по защите прав собственности, на независимый суд. Нарасхват будет идти талантливая, творческая молодежь. У нас появится своя, полноценная национальная бизнес-элита, а рядом с ней — и творческая элита. Возможно, у нас будет первый частный канал «Новости 24 часа» (прообраз CNN) и белорусскоязычные версии ведущих глянцевого журналов. В Беларусь будут приезжать не только для того, чтобы воочию увидеть последнего социалистического «динозавра», а для того, чтобы здесь делать бизнес, отдыхать и рожать детей.

Таблица 1. ПРОГРЕСС В ПРИВАТИЗАЦИИ

Страна	Доходы от приватизации (кумулятив.) в % ВВП	Доля частного сектора в ВВП %	Доля частного сектора в занятости %	Индекс малой приватизации	Индекс ЕБРР большой приватизации*
Беларусь	2,9	25	18	2,3	1
Чехия	21,5	80	70	4,3	4
Эстония	7,3	80	75	4,3	4
Венгрия	31,1	80	85	4,3	4
Казахстан	18	65	75	4	3
Латвия	5,2	70	76	4,3	3,7
Литва	12,7	75	75	4,3	3,7
Польша	13,3	75	72	4,3	3,3
Россия	5,4	70	60	4	3,3
Украина	6,8	65	60	4	3

\*«1» — практически нет частного сектора «+4» — уровень западных стран

Источник: ЕБРР 2004, Economies in Transition Krynitsa 2004

Таблица 2. Реформирование республиканской собственности по областям и г. Минску

Наименование показателя	Количество объектов, ед.реформировано/отчуждено							Всего реформ./отчужд.	Всего
	1991-2002	2003	2004						
			I кв.	II кв	III кв	IV кв.	за год		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Брестская обл.	97/84	8/14	0/4	0/2	0/2	0/0	0/8	105/106	211
Витебская обл.	115/59	8/10	0/0	0/0	1/0	0/0	1/0	124/69	193
Гомельская обл.	106/90	8/7	0/7	0/1	1/4	0/0	1/12	115/109	224
Гродненская обл.	88/50	10/9	0/1	0/1	1/1	0/0	1/3	99/62	161
г. Минск	244/113	18/18	0/4	0/3	0/2	0/0	0/9	262/140	402
Минская обл.	170/128	9/23	0/8	0/3	0/1	0/0	0/12	179/163	342
Могилевская обл.	125/61	4/5	0/0	1/0	0/1	0/0	1/1	130/67	197
Всего по стране:	945/585	65/86	0/24	1/10	3/11	0/0	4/45	1014/716	1730

Источник: Министерство экономики РБ

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

Таблица 3. Реформирование республиканской собственности по отраслям

Наименование показателя	Количество объектов, ед.реформировано/отчуждено							Всего реформ. / отчужд.	Всего
	1991-2002	2003	2004						
			I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	за год		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Промышленность	340/150	14/6	0/3	0/4	2/3	0/0	2/10	356/166	522
Предприятия АПК(кроме с-х.и г-х.)	144/33	20/3	0/0	1/0	0/0	0/0	1/0	165/36	201
Совхозы и госхозы	0/19	1/2	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/21	22
Строительство	217/83	11/5	0/2	0/0	0/1	0/0	0/3	228/91	319
Транспорт и связь	65/50	5/13	0/4	0/2	0/2	0/0	0/8	70/71	141
Торговля	53/14	5/2	0/0	0/0	1/1	0/0	1/1	59/17	76
Общественное питание	4/6	1/1	0/0	0/1	0/0	0/0	0/1	5/8	13
Бытовое обслуживание населения	31/1	4/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	35/1	36
Жилищно-коммунальн ое хозяйство	3/4	0/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	3/5	8
Здравоохранение	2/13	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	2/13	15
Народное образование	0/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/1	1
Культура	1/4	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/4	5
Физкультура и спорт	0/1	2/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	2/2	4
Имущество органов управления	0/1	0/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/2	2
Прочие отрасли народного хозяйства	85/205	2/51	0/15	0/3	0/4	0/0	0/22	87/278	365
ВСЕГО ПО РЕСПУБЛИКЕ:	945/585	65/86	0/24	1/10	3/11	0/0	4/45	1014/716	1730

Источник: Министерство экономики РБ

Таблица 4. Реформирование коммунальной собственности по областям и г. Минску

Наименование показателя	Количество объектов, ед.реформировано/отчуждено						Всего реформ./отчужд.	Всего	
	1991-2002	2003	2004						
			I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	за год		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Брестская обл.	467/252	53/91	0/19	0/10	13/7	0/0	13/36	533/379	912
Витебская обл.	252/347	28/93	1/9	2/16	0/11	0/0	3/36	283/476	759
Гомельская обл.	465/343	35/90	0/14	2/15	3/15	0/0	5/44	505/477	982
Гродненская обл.	470/260	9/56	0/4	4/4	2/20	0/0	6/28	485/344	829
г. Минск	450/261	9/53	0/0	2/1	0/2	0/0	2/3	461/317	778
Минская обл.	301/199	16/49	0/12	3/18	2/3	0/0	5/33	322/281	603
Могилевская обл.	317/327	27/125	0/2	2/22	0/9	0/0	2/33	346/485	831
ВСЕГО ПО РЕСПУБЛИКЕ:	2722/1989	177/557	1/60	15/86	20/67	0/0	36/213	2935/2759	5694

Источник: Министерство экономики РБ

Таблица 4. Реформирование коммунальной собственности по отраслям

Наименование показателя	Количество объектов, ед.реформировано/отчуждено						Всего реформ./отчужд.	Всего	
	1991-2002	2003	2004						
			I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	за год		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Торговля	1106/306	49/46	0/2	4/8	8/6	0/0	12/16	1167/368	1535
Общественное питание	242/29	1/6	0/0	0/1	2/1	0/0	2/2	245/37	282
Бытовое обслуживание населения	392/181	19/62	1/7	2/3	0/3	0/0	3/13	414/256	670
Промышленность	105/45	35/7	0/5	1/0	3/2	0/0	4/7	144/59	203
Предприятия АПК (кроме совх. и госх.)	499/74	50/21	0/1	7/2	2/0	0/0	9/3	558/98	656
Совхозы и госхозы	1/16	4/0	0/6	1/9	1/2	0/0	2/17	7/33	40
Строительство	40/44	10/18	0/4	0/7	4/9	0/0	4/20	54/82	136
Физкультура и спорт	0/4	0/0	0/0	0/0	0/1	0/0	0/1	0/5	5
Культура	2/15	0/7	0/0	0/5	0/1	0/0	0/6	2/28	30
Народное образование	6/39	0/18	0/2	0/1	0/0	0/0	0/3	6/60	66
Здравоохранение	0/26	0/15	0/0	0/0	0/1	0/0	0/1	0/42	42
Жилищно-коммунальное хозяйство	99/784	0/274	0/21	0/42	0/29	0/0	0/92	99/1150	1249
Транспорт и связь	3/6	3/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	6/7	13
Социальное обеспечение	0/5	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/5	5
Имущество органов управления	0/35	0/18	0/4	0/2	0/4	0/0	0/10	0/63	63
Прочие отрасли народного хозяйства	227/380	6/64	0/8	0/6	0/8	0/0	0/22	233/466	699
ВСЕГО ПО РЕСПУБЛИКЕ:	2722/1989	177/557	1/60	15/86	20/67	0/0	36/213	2935/2759	5694

Источник: Министерство экономики РБ

## **Деловой климат в Республике Беларусь. Путь к устойчивому развитию национального бизнеса**

- Деловой климат — конкретные факторы, а не аморфные положения.
- Кому выгоден существующий деловой климат в Беларуси и кто от него страдает.
- Семь фундаментов делового климата
- Как создать экономическое чудо в Беларуси с точки зрения делового климата

### **Деловой климат в Беларуси сегодня**

Республика Беларусь обладает серьезным экономическим потенциалом. Его основные компоненты — это необходимые, хотя и в ограниченных размерах природные ресурсы и недра, транспортная, телекоммуникационная, инфраструктура, производственная база, человеческий капитал и интеллектуальной собственности. Важнейшей составляющей экономического потенциала является также качество законодательства, регулирующего экономическую активность. Правовые и политические институты, качество судебной системы и правоохранительных услуг, сложившиеся неформальные отношения между гражданами и бизнесами могут или значительно усилить экономический потенциал страны или заблокировать его.

Беларусь — богатая страна, но то, что создано руками властных политиков, номенклатуры республиканского и местного уровня, большей части директората и представителями государственных интеллектуальных центров, к сожалению, блокирует богатство нашей страны, ограничивает возможности ее граждан для реализации их творческого потенциала и личных планов.

Деловой климат — это не некое аморфная, теоретическая конструкция. Это набор совершенно конкретных параметров правовой и экономической среды. Это отношение государства к гражданину, собственности и бизнесу в целом. Если для реализации своей идеи человеку необходимо потратить много денег, времени и энергии на самом старте, если он не имеет уверенности в стабильности закона и работает в условиях постоянного риска конфискации, отзыва лицензии, предвзятых проверок многочисленных контрольных органов, если ему предлагают дорогие деньги, высокие налоги, запретительные пошлины и огромные штрафы, если ему указывают, что и на каких условиях производить и по каким ценам продавать, если, наконец, он не может ликвидировать свой проект, не поставив под угрозу имущество и благополучие своей семьи, то деловой климат страны является плохим.

Качество делового климата нельзя оценивать по выполнению формальных макроэкономических параметров, утверждаемых правительством. Ни один индикатор, взятый в отдельности, не дает нам характеристики делового климата. Его нельзя смоделировать в рамках эконометрической модели. Деловой климат — это не то, что думают о нем чиновники, номенклатура или правоохранительные органы. Это то, как его оценивают люди, которые рискуют своими деньгами, репутацией и ресурсами. Чем больше денег может вложить в экономику Беларуси потенциальный инвестор, чем больше рабочих мест он может создать, налогов заплатить, экспортировать товаров из Беларуси, тем ценнее его точка зрения.

Институциональные, стратегические инвесторы опираются на мнение авторитетных международных организаций (МВФ, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Всемирный экономический форум). Принимая решения, они учитывают аналити-

ческие доклады частных структур типа «Морган Стэнли», «Прайсуотерхаускоперз», «Делойт и Туш». Оценивая риски, они пользуются рейтингами от «Мудиз», «Стэндард и Пуэрз» или «Фич». Престиж и авторитет экономики страны, ее имидж отражается местом и влиянием национальной деловой элиты на ход форумов в швейцарском Давосе, польской Крынице, на заседания ВТО, ОЭСР, Европейской комиссии и региональных торгово-экономических блоков.

К сожалению, Беларусь практически заморозила сотрудничество с МВФ и Всемирным банком. ЕБРР считает, что по прогрессу и глубине социально-экономических реформ Беларусь находится в самой последней тройке из 27 переходных стран. По индексу экономической свободы Беларусь в 2005 году находится на 143 месте из 155 стран. Беларусь не входит в первую сотню стран по конкурентоспособности на микро- и макро- уровне. Наша страна занимает 153 место по индексу риска для иностранных инвесторов. Многочисленные социологические опросы показывают, что белорусские государственные и частные предприятия, равно как и иностранные сталкиваются на рынке с дискриминационными практиками, жестким регулированием, доведением объемов производства, навязывание условий торговли.

Это не значит, что в Беларуси нельзя зарабатывать деньги. Компании, чьи товары были конфискованы, советуют бежать из Беларуси, спасая остатки капитала. Предприниматели, попавшие под пресс штрафных санкций и административного беспредела, все чаще предпочитают делать бизнес в соседних странах. Частные инвесторы, которым закрыли вход на белорусский рынок при помощи отзыва лицензии, проверок и неравной конкуренции, едва ли соблазняются даже самыми прибыльными инвестиционными предложениями чиновников. По мнению этих людей, зарабатывать деньги в Беларуси нельзя.

Однако дома строятся. Люди не перестают кушать и одеваться. Лекарства, автомобили, бензин, электричество и многие другие товары и услуги нужны при любой власти. Спрос рождает предложение. Люди, которым государство разрешило его удовлетворять на вопрос, можно ли в Беларуси зарабатывать деньги, отвечают твердое «да». Инвестиционный климат Беларуси похож на леопардовую шкуру. На желтом фоне заниматься бизнесом весьма проблематично. В редких черных пятнах или зонах деньги можно делать без особого напряжения. Здесь инвестиционный климат для людей со спецпропуском (льготы, квоты, дотации, преференции) лучше, чем в ЕС или США.

Желтая зона Беларуси определяется стандартным набором законодательных актов и кодексов. На нее не распространяются льготы, дотации, бюджетное финансирование, государственный заказ. Бизнес в «желтой зоне» не получает отсрочки по налогам, платит максимальную цену за газ и электроэнергию, вынужден арендовать офисные, складские и производственные помещения в далеко не лучших местах и по предельным ставкам. Если исполнительные органы принимают решение сократить число предприятий на том или ином сегменте рынка (хотя бы через лицензии) или расчистить место для своих, компании желтой зоны, первыми идут под административный нож.

Контрольные органы проверяют их чаще других. Руководителей этих предприятий по обыкновению вызывают в исполкомы и неоднозначно рекомендуют поддержать народные стройки, посевные или дожинки. Пресловутая поговорка о законе, как о дышле, в полной мере реализуется против компаний из желтой зоны. Они на своей шкуре испытывают все прелести противоречий белорусского законодательства: введение норм задним числом, принятие министерствами нормативных актов, которые противоречат законам и Конституции.

Параметры делового климата для предприятий желтой зоны размыты и постоянно меняются. Конкуренция со стороны субъектов из черных зон заставляет умело управлять издержками, внедрять производственные и торговые инновации, инвестировать в человеческий капитал и диверсифицировать риски. Предприниматель, сумевший поработать в любом сег-



### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

---

менте рынка желтой зоны в течение пяти лет — это потенциальный белорусский миллионер, золотой фонд страны. Такие люди составляют скелет среднего класса нашей страны.

Подавляющее число предприятий желтой зоны заняты в торговле. При этом они все чаще открывают малые заводы или производственные цеха. Они мобильны, высокотехнологичны и готовы размещать капитал там, где только появляется малейшая возможность. Занятые в желтой зоне часто жалуются, что в Беларуси нельзя зарабатывать деньги, что у нас нет будущего. Рентабельность среднего производства в этой сфере 5 — 8% с явной тенденцией к снижению. Тем не менее, гордость и высокая природная сопротивляемость, патриотизм и стремление обеспечить свою семью, заставляет их каждый день вставать и идти на работу. Без приказа начальника. К сожалению, все чаще не в Беларуси, а в чужой стране.

Существенно различаются условия для тех, кто работает, и тех, кто получает государственную поддержку. Если убыточные предприятия будут работать и дальше, получая те или иные кредиты и субсидии, то схема финансовых потоков может рассматриваться как опосредованное перемещение прибыли нормально работающих хозяйственных субъектов к предприятиям-аутсайдерам. Это высокая степень экономической несправедливости, которая деформирует не только реальный сектор, но и экономические отношения в целом. Надо сказать, что такая философия жизни прижилась в Беларуси с давних лет. Перестройка и иные ходы в сторону рыночной экономики пока не принесли нужного результата. Руководители страны бояться трогать социальные завоевания белорусских трудящихся. Можно вытаскивать все из предприятий, особенно, если они не были приватизированы. Государственная собственность стала своего рода уздечкой для промышленности и всех тех сегментов экономики, которые при частной собственности стали бы самыми главными проводниками принципов рыночной экономики.

Белорусская правящая политическая элита нашла своего рода «козла отпущения» в виде нормально работающих предприятий промышленного сектора. Однако и их оппоненты, экономические элиты не прошли процесс консолидации и идентификации своих корпоративных интересов. Расстановка сил пока не в пользу нового бизнеса, нового поколения директорского корпуса. Они иногда делают попытки протестовать или ищут свои варианты «убегания» от плотной опеки политической и управленческой номенклатуры. Примером такой «внутренней эмиграции» является формирование свободных экономических зон и иных форм развития (технопарки, совместные предприятия). Однако все попытки уклониться от экономической ответственности будут в конечном итоге не в пользу нынешних промышленных элит.

Черные пятна или зоны на инвестиционной «ашкуре» Беларуси — это чрезвычайно выгодные места для инвестиций, но пользоваться ими может далеко не каждый. Даже для богатого иностранца с передовыми технологиями очень сложно адекватно оценить риски работы в белорусской «черной зоне». Без поддержки и активного участия влиятельного инсайдера в этой нише долго не продержишься. Большинство финансовых и ресурсных потоков предприятий из «черной зоны» закрыты для постороннего глаза. Понять логику финансовых и ресурсных потоков может только тот, кто знает не только бухгалтерию самого предприятия, но и характер отношений с бюджетом и различными госструктурами.

На бумаге рентабельность предприятий из «черной зоны» может быть близкой к нулю, но на самом деле меньше, чем за 50% здесь редко кто работает. Бывало и больше, просто сейчас другая ценовая ситуация да и конкуренция среди черных зон выросла. Формально главным инвестором на привилегированных нишах рынка является государство. Оно регулярно снабжает предприятия дешевыми кредитами, дотациями, вводит льготный налоговый режим и иммунитет на банкротство.

Естественно, что основные деньги делаются не на этапе прямого или косвенного трансфера ресурсов от государства к предприятию. Оно имеет разветвленную сеть снабженцев и

покупателей. Они формируют своеобразные неформальные холдинги, в рамках которых на разнице цен можно быстро сколотить приличный стартовый капитал. Надо лишь понять логику откатов, сориентироваться в ценовой ситуации и не пытаться «кидать» заинтересованных чиновников. К примеру, госпредприятия может закупать комплектующие или заказывать строительно-монтажные работы по ценам на 40 — 80% выше рыночных, чтобы потом делить маржу по заранее установленным правилам. Аналогичная ситуация обстоит с импортом машин и оборудования. Тендеры по обыкновению у нас выигрываются задолго до их проведения, а договориться с избранным поставщиком не составляет большого труда.

Не менее привлекательны сбытовые схемы при искусственном понижении цен. Им способствует политика правительства предоставлять многие товары на внутренний рынок по ценам ниже себестоимости. Такой же трактор для колхоза в Брестской области и на экспорт продается по разным ценам. Для производителя это убыток и развал рынка, для предприятий, которые имеют лицензии на торговлю тракторами, — высокоприбыльный инвестиционный проект. Аналогичная ситуация складывается по тем товарам, цены на которых фиксируются ниже уровня внутреннего рынка.

### *Кому в Беларуси инвестировать хорошо*

Очередной популярной инвестиционной схемой «черной зоны» является монополизация или олигополизация рынка. При помощи стандартных законодательных инструментов ограничивается число операторов рынка, что ведет к росту рентабельности операций на нем. Сегодня схемы по расчетам за газ и электроэнергию потеряли былую привлекательность, но сколько людей сумело скопить приличный капитал. Коммерческие структуры управления делами президента, облисполкомов, горисполкомов и концернов — вот основные бенефициары инвестиционного климата в «черных зонах». Отметим, что к ним можно отнести и частные структуры, которые сумели добиться себе эксклюзивного положения на рынке. Как заметил один из руководителей минского супермаркета, «работать в Беларуси — одно удовольствие. Какие бы цены я не установил, все равно все разбирают». Такая ситуация возможна только в том случае, если в городе власти препятствуют развитию сети супермаркетов. Экспорт древесины и удобрений, металлов и химии, импорт рыбы, автомобилей, спиртного и сигарет — вот типичные примеры выгодных инвестиционных ниш.

Все мы помним, какие цены были на сотовую связь, когда на данном сегменте рынка работал один «Велком», а до этого «Белсел». Инвестиции в эти проекты окупились мгновенно и принесли их собственникам огромные дивиденды. Если сегодня инвестор сумел наладить прочные связи с VIP-ом из высшего руководства страны, войти в доверие к его окружению и осторожно разделить сферы влияния с другими инвесторами, то его проекты наверняка принесут немалую прибыль. Бюджетные средства и подстраховка административного ресурса являются гарантией высокого дохода на инвестиции. Такова логика работы в «черной зоне».

Набирают популярность инвестиционные проекты в свободных экономических зонах. Эти «черные пятна» жестко контролируются государством и все чаще привлекают не только производителей, но и финансовые организации. Поскольку официальные предпочтения в СЭЗах невелики, их резиденты при помощи администрации добивают льготы при помощи нехитрых схем ухода от уплаты НДС, таможенных пошлин и других налогов. В комплексе получают неплохие высокоприбыльные инвестиционные проекты. Их реализация сопряжена с высокими рисками.

Случаются конфискации, отзыв лицензий, передел квот или отмена налоговых льгот. В некоторых случаях на пятки наступают конкуренты из «желтой зоны» или импортеры. Чтобы сохранить маржу прибыли и инвестиционную привлекательность своих проектов, люди из «черной зоны» мобилизуют административный ресурс (не бесплатно, конечно). В результате вводятся антидемпинговые санкции, квоты, повышаются таможенные

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

---

пошлины или иницируется программы импортозамещения. Они инвестиционно весьма привлекательны, но доступны только для компаний из «черных зон».

В отличие от географического климата, который у нас умеренный и мягкий, инвестиционный климат у нас резко континентальный. Там, где густо, вход открыт только избранным. Там, где пусто, ютятся и выживают остальные. Простые люди с их инвестиционным потенциалом и прибыльные проекты под контролем бюрократов живут в параллельных мирах. Иностранцы об этом знают, поэтому нам и не доверяют. Если в Беларуси начнутся реформы, то первыми крупными инвесторами будут не немцы, американцы или россияне, а те белорусы, которые на протяжении последних 10 лет вдоволь насладились своим эксклюзивным инвестиционным статусом в «черных пятнах» на желтом фоне белорусского леопарда.

#### *Инвестиционное евангелие*

Очевидная экономическая аксиома заключается в том, что без инвестиций не может быть устойчивого роста. Страна, которой необходимо пройти переходный период с наименьшими издержками, должна создавать условия для того, чтобы люди и бизнесы начали сберегать и вкладывать эти деньги в свою страну. По расчетам американского института САТО, в экономически свободных странах доля частных инвестиций к ВВП, составляет 18,02%, а в несвободных — только 9,57%. Увеличение доли частных инвестиций к ВВП на один процентный пункт в период с 1980 по 2000 г. вылилось в ускорение роста ВВП на душу населения на 0,33% в экономически свободных странах и только на 0,19% в несвободных. В развивающихся странах, но с высоким индексом экономической свободы (ИЭС), данный показатель составляет 0,35%. Т. е. производительность частных инвестиций в свободных странах на 70% выше, чем в тех, где бюрократы вручную управляют экономикой.

Не подтверждается на практике тезис чиновников относительно того, что государство может эффективно заменить частных инвесторов. Анализ деятельности предприятий в более 100 странах мира показывает, что государственная «кошка», будь даже она одного цвета с частной, гораздо хуже ловит мышей. Увеличение доли госинвестиций к ВВП на один процентный пункт приводит к росту ВВП на душу населения только на 0,17%, что более чем в 2 раза хуже, чем в случае с частными инвестициями.

Данный вывод очень полезен для белорусских полисимейкеров. Инвестиционный климат по типу шкуры леопарда — оборачивается прямыми потерями для страны: упущенная выгода, недополученная прибыль и не созданные рабочие места. Ни одной стране мира за всю историю не удалось создать экономическое чудо на государственных инвестициях и собственности. В экономической теории нет ничего такого, что могло бы хотя бы гипотетически указать на перспективность и успех белорусской модели.

#### *Качество делового климата в Беларуси по версии Всемирного банка*

Беларусь входит в группу стран с доходом ниже среднего. Валовой национальный доход (ВНД) в 2003 г. у нас составил \$1590 при среднем показателе по региону \$3047. Для сравнения ВНД в странах ОЭСР составляет \$25773. «Серая» экономика в РБ составляет 48,1% ВНД, что значительно выше среднего показателя по нашему региону (37,7%) и в разы больше, чем в ОЭСР (16,8%). Что касается регистрации бизнеса, у нас на 7 процедур больше, чем в среднем по Европе и центральной Азии и на 10 процедур больше, чем в ОЭСР. Полезно было бы использовать опыт Новой Зеландии, в которой регистрация — это всего лишь две процедуры.

Качество рынка труда чрезвычайно важно для делового климата. Индексы условий рынка труда — это показатели от «0» (полный либерализм) до «100» (самое жесткое регулирование). Они определяют, насколько легко нанять или уволить человека. Индексы оценивают наличие неполной занятости, контрактов с фиксированной датой, требования по рабочему времени, условия труда, а также наличие закона о минимальной зарплате. В Беларуси

все индексы имеют худшие значения, чем средние по региону. Индекс сложности найма на работу в нашей стране составляет 33 балла, в регионе — 31,3 (в ОЭСР — 26,2). В Казахстане, России, США и Сингапуре этот индекс составляет «0». Индекс жесткости рабочего времени: в Беларуси — 60, в регионе — 51,5, ОЭСР — 50. Для сравнения в Новой Зеландии, США и Сингапуре — «0». По Индекс сложности увольнения: Беларусь — 70, регион — 42,3, ОЭСР — 26,8. Опять же здесь лидером является Сингапур — «0». Наконец, по Индексу жесткости приема на работу Беларусь имеет 54, в регионе — 41,8, в ОЭСР — 34,4. Качество нашего законодательства о рынке труда не идет ни в какое сравнение с региональными и мировыми лидерами. Наши чиновники своими руками создают угрозу высокой безработице уже в ближайшие 2 — 3 года.

Неприглядно выглядит Беларусь и по критерию «регистрация собственности». Он показывает, сколько процедур необходимо пройти, чтобы передать права собственности от продавца к покупателю, а также сколько это занимает времени и требует затрат. Беларусь требует прохождения семи процедур. В среднем по нашему региону — шесть процедур, в ОЭСР — четыре. В бурно растущем Китае — только три. В Беларуси исполнение семи процедур длится 231 день, в регионе — 133 дня, в ОЭСР — 34 дня. В Новой Зеландии оформление сделки купли — продажи длится всего два дня.

Критерий «Получение кредита» включает индекс эффективности права. По нему Беларусь имеет «5» (10 — лучший показатель) при среднем по региону — 5,4, в ОЭСР — 6,3. По индексу информации о кредите (от «0» до «6») Беларусь имеет оценку «3» при среднем по региону «2», в ОЭСР — «5». Особенно бросается в глаза полное отсутствие в Беларуси частных бюро, регистрирующих кредиты. В регионе этот показатель составляет 46,7 заемщиков на 1000 населения, а в странах ОЭСР — 577,2. Это говорит о том, что частный кредитный рынок Беларуси находится на начальной стадии своего формирования.

Слабо защищаются в нашей стране права инвесторов. Индекс раскрытия информации или прозрачности включает в себя семь параметров: информация о семье, косвенная собственность, собственность бенефициара, правила голосования акционеров, аудит и заверка финансовых отчетов предприятия, наличие законодательного требования назначения внешнего аудитора, публичная доступность информации о собственниках и финансах. По семибалльной шкале («7» — максимальная открытость) Беларусь имеет один из самых плохих показателей в мире — «1». В среднем по региону — «3», в ОЭСР — «5». Правительства Литвы, Ирландии и США являются лидерами по установлению прозрачных правил игры на рынке. Белорусские же власти считают, что простым людям и частным инвесторам совсем не обязательно знать, кто и чьи деньги тратит и как управляет финансами, в том числе государственными.

Качество правовой системы по принуждению к исполнению контрактов измеряется количеством процедур от начала подачи иска в суд до получения долга на счет, а также времени и издержках прохождения всех процедур. В Беларуси издержки по принуждению к исполнению контрактов составляют 20,7% от суммы долга. Это один из самых плохих показателей среди стран с переходной экономикой. По региону этот показатель составляет 17,7%, по ОЭСР — 10,8%. Получается, что белорусская правовая система чрезвычайно затратна. Платить пятую часть долга за его выбивание при помощи государства — это весьма накладно для бизнеса. Эффективные новозеландские чиновники и судьи берут за взыскание долгов не целых 5 процентов. Вот от кого надо учиться. В Беларуси принуждение к исполнению контракта длится 250 дней, что примерно в 5 раз дольше, чем в странах с лучшим деловым климатом.

Наконец, по критерию «ликвидация бизнеса» оцениваются время и издержки проведения ликвидационной процедуры (затраты на юристов, адвокатов, оценщиков и т.д.). Ликвидация бизнеса в Беларуси длится аж 5,8 лет при средней продолжительности по региону 3,3 года и 1,7 лет в ОЭСР. Для сравнения в Ирландии ликвидация длится менее шести месяцев.

## Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

---

Белорусская процедура банкротства — это агрессивный институт против кредиторов. Не удивительно, что инвесторы и авторитетные кредитные организации обходят Беларусь стороной. Индекс возмещения долгов с ликвидируемого предприятия (центов с одного доллара) у нас один из самых плохих в мире. При ликвидации кредиторы могут рассчитывать только на 11,9 US центов с каждого доллара долга. В регионе — 30,5 центов, в ОЭСР — 72,1 центов. По этому показателю нас значительно опережает Россия и Украина, не говоря уже о Польше и Литве.

На протяжении ряда лет Всемирный банк публикует ежегодные доклады «Как делать бизнес». Используя методологические разработки современной экономической науки, он дает ответ на вопрос: «В какой стране мира дешевле и безопаснее делать бизнес». 145 стран мира сравниваются по следующим критериям: 1) количество процедур и время для регистрации бизнеса, 2) мобильность рынка труда, 3) регистрация собственности, 4) получение кредита, 5) защита инвесторов, 6) исполнение контрактов и 7) закрытие бизнеса. Эти параметры являются основой делового климата.

Вывод из Доклада-2005 для Беларуси весьма неутешительный. Деловой климат нашей страны мешает развитию предпринимательства и блокирует творчество людей. Интересы монополий стоят выше приоритетов домашних хозяйств. Статистически значимые темпы экономического роста сопровождаются потерей Беларусью макро и микроэкономической конкурентоспособности.

Многие выводы доклада ценны для полисимейкеров, но один из них следует выделить особо. *«Вхождение страны в сорок лидирующих стран, законодательство которых содержит наименьшее количество барьеров для ведения предпринимательской деятельности, ведет к увеличению годового экономического роста страны на 2,2 процента».* Поскольку Беларусь имеет один из самых реакционных, антипредпринимательских климатов в мире, то из-за него мы ежегодно теряем \$600–900 млн. ВВП. Во столько обходится нашей стране отсутствие благоприятного делового климата. Издержки упущенных возможностей, т. е. те инвестиции, которые могли к нам прийти, но нашли себе применение в других странах, в несколько раз больше.

Власти Беларуси постоянно говорят о социальной направленности своей политики. Создав агрессивный деловой климат, они лишают возможности в первую очередь женщин и молодежь — таковы вывод Доклада — повышать уровень своего благосостояния. *«Слабые гарантии прав собственников недвижимого имущества и чрезмерное регулирование предпринимательской деятельности лишают бедных возможности присоединения к формальной экономике».* Чиновники Совмина и администрации президента говорят, что государственное регулирование помогает бедным, молодежи и женщинам, а анализ работы 145 стран мира приводит к прямо противоположному выводу. Международные эксперты делают вывод, что чрезмерное регулирование вредит тому, кому оно должно помогать. Рынок является лучшей формой социальной защиты населения. Государство, декларируя защиту бедных через регулирование бизнеса, на самом деле, мешает им выйти из нищеты и избавиться от бюджетной зависимости. В бедных странах 40% экономической активности проходит в «серой» сфере. Люди без образования, молодежь и женщины больше других подвержены попаданию в порочный круг бедности.

## Семь параметров делового климата

### *Регистрация бизнеса*

Данный фактор подразделяется на 4 измерения: число процедур, время регистрации, официальная цена и минимальный капитал, которые предприниматель должен положить на депозит. В среднем в странах ОЭСР регистрация — это прохождение 6 процедур. Это длится 27 дней и стоит 8% дохода на душу населения. В бедных странах — 11 процедур, 59 дней и 122% от дохода на душу населения. Топ-10 реформаторов по данному фактору

(Франция, Марокко, Турция, Эфиопия, Словакия, Монголия, Молдова, Бельгия, Испания, Никарагуа) в среднем сократились число процедур на 26%, время — на 41%, издержки регистрации — на 56% и минимальный капитал — на 8%.

Для регистрации предприятий достаточно две процедуры — уведомление о существовании (начале работы) и регистрация для получения налогового номера, которые являются одновременно номером социальной страховки. Как показывает анализ, высокая плата за регистрацию и требования по минимальному уставному капиталу не обеспечивают эффективную работу предприятий. Если финансовый невысокий, но процедура сложная, тогда широко распространяется взяточничество.

### *Предложения по реформированию входа на рынок:*

- сокращение числа процедур для регистрации,
- реализация принципа регистрации в одном окне,
- ввести процедуру регистрации из судов,
- создать электронную систему регистрации,
- ввести временные лицензии на ведение бизнеса, (до выдачи постоянного номера налогоплательщика выдается временная лицензия, которая действует 3–6 месяцев),
- ввести правило «молчание — согласие» при регистрации бизнеса (после истечения установленного срока)
- ввести единые стандарты для учредительных документов

Процедура регистрации в одном окне не должна стать еще одной процедурой. Вместо старого органа, который занимается регистрацией, лучше создать новый и поместить всех под одну крышу, чтобы предприниматели обращались только в одно место. Вывод процедуры регистрации из судов означает требование обязательного нотариального заверения документов и обращения в суд за регистрацией. Это сделала Румыния. Здесь нотариальное заверение документов — по выбору учредителей компании. В Словакии после реформы системы регистрации этим занимаются не судьи, а судебные клерки. Как показали опросы во многих странах (Латвия, Болгария, Эстония) нотариальное заверение регистрационных документов не добавляет ценности в данный процесс и не делает бизнес более устойчивым или прозрачным.

Введение электронной системы регистрации требует создание единой информационной базы, доступ к которой имеют все органы, которые участвуют в процессе регистрации. Интернет должен быть источником информации о процедуре регистрации. Там должна быть заявка и описание того, как ее подавать. Введение такой процедуры сокращает время регистрации на 50%. При этом бумажная регистрация остается в силе для тех, кто не имеет доступа к Интернету.

Упрощение процедуры регистрации необходимо как для создания новых рабочих мест, так и для обеспечения высоких темпов экономического роста. В 10 развивающихся странах предприятия, работающие в серой экономике, производят на 40% меньше, чем аналогичные предприятия в официальной экономике. Во-вторых, официальные предприятия платят налоги.

Чем больше предприятий платит налоги, тем больше возможности для снижения налогов. Международный опыт показывает, что сокращение налогового бремени на 1% ассоциируется с увеличением числа фирм на 3,7%, увеличением объема продаж на 0,9% и на 1,1% занятости. Реформирование процедуры регистрации приводит к увеличению экономического роста на 0,25 — 0,5 процентных пункта. Это значит, что развивающиеся страны производили бы на \$14 млрд. в год больше ВВП. Есть также благоприятные косвенные последствия. Открытость в торговле является фактором увеличения экономического роста на 0,4 процентных пункта в тех странах, где существует гибкий рынок труда и

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

легкий вход на рынок. Причина понятно: бизнес направляет ресурсы в те сферы, которые обещают наибольшую прибыль.

***Лидеры и аутсайдеры по фактору «регистрация бизнеса»: стоимость регистрации***

#### КАК НАЧАТЬ БИЗНЕС

Страна	Количество процедур	Время регистрации (дней)	Стоимость (% ВНД на душу населения)	Мин. требования по капиталу
Европа и Центральная Азия	9	42	15.5	51.8
ОЭСР: страны с высоким доходом	6	25	8.0	44.1
Беларусь	16	79	25.3	44.3
Эстония	6	72	7.5	49.7
Латвия	7	18	17.6	41.4
Литва	8	26	3.7	62.8
Казахстан	9	25	10.5	32.7
Россия	9	36	6.7	5.6
Украина	15	34	17.6	113.9
Молдова	10	30	18.6	24.6
Польша	10	31	20.6	237.9
Германия	9	45	5.9	48.8
Ирландия	4	24	10.3	0.0
Новая Зеландия	2	12	0.2	0.0
Сингапур	7	8	1.2	0.0

Источник: Doing business 2005, World Bank

Наниматели в Буркина Фасо не имеют права подписывать контракт с рабочим на фиксированный срок. Обязательная минимальная зарплата — \$54. Это третий самый высокий показатель в мире относительно добавленной стоимости на одного рабочего — 82%. Ночная работа и в выходные запрещена. Женщины не имеют права работать более 8 часов. Чтобы уволить рабочего, наниматель должен написать заявление в министерство труда, обучить рабочего другой специальности. Выполнение всех этих процедур обходится в 18 месячных зарплат. Неудивительно, что 40% людей работают в серой экономике.

#### ***Развитие рынка труда (наем на работу и увольнение)***

Жесткий рынок труда является одной из основных причин безработицы как в развивающихся, так и развитых странах. Особенно страдают низкоквалифицированные рабочие, женщины и молодежь. 52% малых предприятий Греции, 46% в Бельгии, 41% — Испании и 34% Германии при опросе заявили, что они наняли меньше рабочих из-за законодательства, определяющего правила игры на рынке труда. Если бы Испания имела американское законодательство о труде, занятость увеличилась бы на 6,2%. Возможность трудоустройства для женщин увеличилась бы в три раза.

Отметим, что многие развитые страны имеют достаточно гибкое законодательство по рынку труда. Так в Новой Зеландии и Японии и Ель Сальвадоре рабочий день может длиться 12 часов в сезон сбора урожая. Во многих бедных странах — только 8 часов, несмотря на спрос на рабочую силу. Сложная процедура увольнения влияет в меньшее количество рабочих мест. Беларусь наряду с Молдовой и Украиной находится в числе стран с самой сложной процедурой увольнения рабочих. Уволить человека в Узбекистане практически

невозможно. Надо доказать, что он был несколько раз пьян на рабочем месте или постоянно не выполнял приказы начальства.

Индекс сложности найма на работу (Difficulty of Hiring Index) показывает, используется ли контракт для выполнения временных работ, каков максимальный срок заключения контракта, а также отношение обязательной минимальной зарплаты к средней добавленной стоимости в экономике на одного рабочего. В Намибии контракт может быть использован для выполнения любых работ. Он может заключаться бессрочно. Отношение минимальной зарплаты к средней добавленной стоимости в экономике на одного рабочего — 21%. В Мавритании контракты используются только для определенной работы, сроком на 2 года, а отношение минимальной зарплаты к средней добавленной стоимости в экономике на одного рабочего. — 68%.

Индекс сложности увольнения (Difficulty of Firing Index) состоит из 8 компонентов. 1) может ли факт наличия лишней рабочей силы быть причиной для увольнения, 2) надо ли нанимателю уведомлять профсоюз и министерство при увольнении одного рабочего, 3) надо ли уведомлять профсоюз и министерство при групповом увольнении, 4) надо ли получать разрешение профсоюза и Минтруда на увольнение одного рабочего, 5) надо ли получать разрешение профсоюза и Минтруда на групповое увольнение, 6) требует ли закон переквалификации рабочего до его увольнения, 7) применяются ли правила приоритетности при увольнении, 8) применяются ли правила приоритетности при повторном найме на работу. В Уругвае отсутствует регулирование по всем этим пунктам. Ангола регулирует все.

Индекс жесткости рабочего времени (Rigidity of Hours index) — это среднее арифметическое пяти показателей 1) можно ли работать ночью, 2) можно ли работать в выходные, 3) длится ли рабочая неделя 5,5 дней или больше, 4) можно ли продлять рабочий день до 12 часов, 5) ежегодный оплачиваемый отпуск длится 21 день или меньше.

Индекс жесткости занятости (Rigidity of Employment index) — это среднее арифметическое трех индексов — 1) индекса жесткости рабочего времени, 2) индекса сложности увольнения, 3) индекса сложности найма на работу. Он варьирует от нуля до 100. Чем выше, тем больше регулирования и жесткости на рынке труда.

Эксперты Всемирного банка утверждают, что в бедных странах издержки увольнения на 50% выше, чем в богатых. Некоторые политики оправдывают это тем, что бедные страны не могут себе позволить платить высокие пособия для безработных и средства на переподготовку, поэтому, мол, этим должны заниматься предприятия. Это пример дефективной логики. Жесткость рынка труда и увольнения в частности — это причина высокой безработицы. Поэтому те, кто хочет работать в бедных странах, не получают ни работу, ни пособия.

### ***Всемирный банк рекомендует следующие реформы в сфере трудовых отношений:***

- увеличить срок действия и охват трудовых договоров,
- ввести зарплату для подмастерьев (учеников),
- разрешить гибкий режим работы (разрешить сверхурочную занятость). Сейчас такой режим есть в 50 странах.
- упразднить административные ограничения на наем и увольнение рабочих.

### **РАЗВИТИЕ РЫНКА ТРУДА**

Страна	Индекс трудности приема на работу	Индекс жесткости рабочего времени	Индекс трудности увольнения	Индекс жесткости приема на работу	Издержки увольнения (недели)
Европа и Центральная Азия	31	51	42	41	38
ОЭСР: страны с высоким доходом	26	50	26	34	40
Беларусь	33	60	70	54	21
Эстония	11	80	40	44	33



### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

Страна	Индекс трудности приема на работу	Индекс жесткости рабочего времени	Индекс трудности увольнения	Индекс жесткости приема на работу	Издержки увольнения (недели)
Латвия	78	20	50	49	42
Литва	33	60	30	41	34
Казахстан	0	60	20	27	17
Россия	0	60	20	27	17
Украина	33	80	80	64	94
Молдова	33	60	70	54	21
Польша	11	60	30	34	25
Германия	44	80	40	55	80
Ирландия	28	40	20	29	52
Новая Зеландия	11	0	10	7	0
Сингапур	0	0	0	0	4
США	0	0	10	3	8
Китай	17	20	20	19	51

Источник: Doing business 2005, World Bank

#### *Регистрация собственности*

Процесс регистрации собственности в бедных странах такой сложный, что многие люди вообще не решаются на совершение сделок. К примеру, предприниматель хочет купить землю в Лагосе, столице Нигерии. Сначала надо нанять юриста. Это обязательная норма. Он приобретает форму заявки, налоговые формы, план собственности, ее оценку и марки. Затем она оплачивает марки, депозит, совершает поиск в земельном кадастре, затем пишет заявление на имя губернатора о его согласии на проведение сделки. Затем он ждет 6 месяцев. После получения разрешения он платит еще три пошлины и показывает корешки об оплате в два других органа. Затем собственность оценивают государственные оценщики и операция записывается в земельный регистр. 21 процедура, 27% стоимости собственности в виде официальных пошлин и 274 дня — вот цена приобретения собственности.

Сравним это с предпринимателем в Осло. Он идет в земельный регистр, подает заявку (ее можно получить в Интернете), платит регистрационный взнос и 2,5% стоимости собственности, как марочная пошлина (stamp duty). В Новой Зеландии проверку собственности делают местные органы власти. Затем предприниматель платит 0,17% стоимости собственности и регистрирует свои права через Интернет. Регистрация длится 2 дня. столько же длится регистрация собственности в Швеции. В Литве ускорение процедуры стоит на 25% больше, но длится не 29, а три дня. В Украине и Узбекистане земля регистрируется отдельно от здания, что делает процесс регистрации в два раза сложнее. В 2004 году Россия провела реформу и создала кадастр, в котором земля и недвижимость находятся в одном кадастре.

#### РЕГИСТРАЦИЯ СОБСТВЕННОСТИ

Страна или регион	Количество процедур	Время (дней)	Издержки (% стоимости собственности на душу населения)
Европа и Центральная Азия	6	133	3.0
ОЭСР: страны с высоким доходом	4	34	4.8
Беларусь	7	231	0.2

Страна или регион	Количество процедур	Время (дней)	Издержки (% стоимости собственности на душу населения)
Эстония	4	65	0.5
Латвия	10	62	2.1
Литва	3	3	0.9
Казахстан	8	52	1.8
Россия	6	37	0.8
Украина	9	93	4.3
Молдова	5	81	1.3
Польша	7	204	1.6
Германия	4	41	4.2
Ирландия	5	38	10.3
Новая Зеландия	2	2	0.2
Сингапур	3	9	1.5

Источник: Doing business 2005, World Bank

### ***Предложения по проведению реформ***

- упрощение и объединение процедур регистрации собственности
- сначала обеспечить связь между разными агентствами, затем их объединить.
- обеспечить легкий доступ к регистру,
- предупреждение: не считайте использование технологий панацеей.

В Чили сотрудник Регистра только проверяет уплату налога, а не требует предпринимателя получить из налоговой специальную справку (как в Боливии, Парагвае или Бразилии). В Камбодже Регистрирующий орган автоматически направляет уведомление о регистрации в муниципалитет, а не требует от предпринимателя получения справки о регистрации в этом органе. В 2/5 стран заплатить за регистрацию можно прямо на месте, без похода в банк, налоговую или сберкаассу. Литва объединила кадастр и регистр собственности в 1997 г. Сейчас идет процесс консолидации другой важной информации — адресов и списка юридических лиц. Это помогает Литве, динамизируя ее экономику. Аксиоматично утверждение, что более легкая, прозрачная и дешевая процедура регистрации прав собственности повышает эффективность рынка, снижает транзакционные издержки и выводит большую часть деловой активности из тени.

### ***Получение кредита***

35 лет назад только треть стран имели частное или государственное бюро по регистрации кредитной информации. Сегодня число таких стран составляет 80. Кредитные агентства полезны для заемщиков, если они предлагают широкий спектр высококачественной, легкодоступной информации. 14 стран имеют системы кредитной информации, которая содержит

- как позитивную информацию (кредиты к оплате, активы, платежное поведение), так и негативную информацию — дефолты, задержки по платежам и долги по кредитам,
- данные на фирмы и на граждан,
- данные из розничной торговли, а также жилищно-коммунальных служб, а также финансовых учреждений,
- сохранение данных за пять или более лет,
- данные по всем кредитам, стоимость которых превышает 1% дохода на душу населения,

- законодательные гарантии права потребителя проверять свои данные.

Издержки создания залога в бедных странах гораздо выше, чем в богатых. В странах без регистрации кредитной информации это делать дешевле, но кредиторы теряют по-другому, поскольку у них нет возможности информировать других о своем залоге. Важно иметь закон, который четко описывает права на заложенное имущество или активы. В 60 странах отдают предпочтение не кредитор с гарантированным залогом, а третьему лицу, чаще государству за налоговые долги.

Очередная проблема — получение заложенного имущества в случае дефолта по долгу. В 40 странах она занимает столько же времени, сколько и возвращение долга без залога через суд. Закон о банкротстве является важной частью делового климата. Когда залог получить невозможно или его мало, пора обращаться к процедуре банкротства. Важно получить ответы на следующие вопросы: кто контролирует процесс, кто и в какой очередности имеет право на активы и ресурсы компании, как быстро проходит процедура банкротства. Очевидно, что кредит станет более доступным, если права кредиторов будут защищены в процедуре банкротства. Это можно сделать следующим образом:

- кредитор с гарантией может получить залог, если предприятие решает провести реорганизацию,
- кредитор с гарантией имеет право первым получать деньги от процедуры ликвидации,
- кредитор или администратор, а не должник управляют бизнесом в случае его реорганизации.

Измерение легкости получения кредита проводится при помощи нового индекса, который демонстрирует, насколько легко законы о залоге и банкротстве облегчают кредитование. Он включает три меры о юридических правах в процедуре банкротства и 7 мер в законе о залоге: 1) общее, а не специфическое описание активов (это позволяет расширить объем активов), 2) общее, а не специфическое описание долга (что позволяет расширить определение долга), 3) любое физическое или юридическое лицо может получить или выступить гарантом бизнес кредитов, 4) наличие объединенного регистра, который фиксирует движимое имущество, 5) гарантии распространяются при проведении банкротства, 6) стороны могут во внесудебном порядке разрешить спор, 7) кредиторы могут захватить и реализовать залог без суда.

### ***Предлагаемые реформы***

Кроме улучшения закона о банкротстве и залоге Всемирный банк предлагает сконцентрировать усилия на следующем?

- распространение как позитивной, так и негативной информации,
- включение структур и лиц, которые предоставляют информацию, в кредитный регистр (розницу, ЖКХ)
- кредитный регистр должен быть в электронном виде и доступным в Интернете,
- введение общих правил безопасности для кредиторов и заемщиков,
- учреждение регистров на все гарантированные интересы в виде движимого имущества, разрешение реализации залога без решения суда.

Причина для проведения этих реформ очевидна. Результаты одного исследования показывают, что вероятность того, что малый бизнес в странах, где есть кредитные регистры, получит кредит на 40% выше, чем в тех странах, где их нет. Они помогают отделить плохих заемщиков от хороших, снижают риски и делают кредиты доступнее. В результате повышается стабильность финансовой системы, растет производительность труда. Включение одного дополнительного параметра в кредитную информацию ассоциируется с ростом кредитов частному сектору на 6 процентных пунктов (как доля ВВП). Перемещение с индекса 0

к индексу 5 по индексу кредитной информации приводит к увеличению роста ВВП на 0,9 процентных пунктов и на 0,7 процентных пунктов больше роста производительности.

#### ПОЛУЧЕНИЕ КРЕДИТА

Страна или регион	Затраты на залог (% дохода на душу населения)	Индекс эффективности юридических прав (как действуют процедура банкротства и залог)	Индекс информации о кредите	Включение в государственный кредитный реестр (число заемщиков на 1000 населения)	Охват частными кредитными бюро (число заемщиков на 1000 населения)
Европа и Центральная Азия	7.6	5	2	6	6
ОЭСР: страны с высоким доходом	5.2	6	5	76	76
Беларусь	3.6	5	3	..	0
Эстония	..	..	5	0	95
Латвия	1.5	8	4	6	0
Литва	4.1	4	3	44	0
Казахстан	4.1	5	0	0	0
Россия	11.6	3	0	0	0
Украина	3.5	6	0	0	0
Молдова	1.5	6	0	0	0
Польша	1.2	2	5	0	380
Германия	0.0	8	6	6	856
Ирландия	3.2	8	5	0	1,000
Новая Зеландия	0.0	9	5	0	978
Сингапур	0.3	10	4	0	335

Источник: Doing business 2005, World Bank

#### *Защита прав инвесторов: корпоративное управление*

Четыре типа раскрытия и предоставления информации сокращают риск обмана и экспроприации денег: информация о 1) членах семьи, 2) косвенном или 3) доверительном владении, а также 4) процедура голосования среди акционеров. Два типа раскрытия и предоставления информации помогает инвесторам: 1) в компании может быть аудиторский комитет, который проверяет и подтверждает финансовые данные и 2) закон может обязывать назначение внешнего аудитора. Наконец, раскрытие информации наиболее эффективно, когда как собственность, так и финансовая информация доступна для текущих и потенциальных инвесторов.

Эти семь факторов суммируются в Индексе раскрытия информации от 0 (полностью закрытая информация) до 7 (полностью открытая информация). Информация полезна инвесторам и акционерам. Фондовые рынки играют важную роль с получением доступа к капиталу. Фондовые биржи существуют более, чем в 100 странах, но только в 40 странах они имеют значение для привлечения капитала. В подавляющем большинстве стран капиталы фондового рынка контролируются (кроме Японии, США и нескольких других стран) контролируются несколькими богатыми семьями. Государство также является одним из основных акционеров компаний открытого фондового рынка. В 1999 г. государство владело 30% компаний в Малайзии, 25% — в Германии, 20% — в Индонезии и Таиланде. В результате малые инвесторы часто не рискуют вкладывать деньги в фондовый рынок.

## Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

Малый бизнес в развивающихся странах остро нуждается во вложениях в акционерный капитал, т. е. в покупка их акций инвесторами. Однако таких инвесторов в мире не очень много. Всемирный банк выделяет три измерения защиты инвестора: 1) раскрытие финансовой информации и информации о собственниках, 2) юридическая защита малых инвесторов, 3) способность принудить к исполнению решения суда, а также наличие сильной судебной системы и системы защиты (полиция).

Раскрытие информации — это важнейших способ предотвращения кражи денег инвесторов. Вот пять примеров того, как похищались деньги. В 1996 году лица, контролировавшие большинство акций Аэрофлота, учредили компанию, которая должна была управлять доходами компании, получаемыми за рубежом. Деньги возвращались в материнскую компанию через 6 месяцев. Аэрофлот покрывал недостаток средств, кредитуюсь от другой компании, владельцами которой были те же лица, что и в «Аэрофлоте», но по процентным ставкам выше рыночных. Так из компании было выведено более \$500 млн.

Индекс предания гласности информации (раскрытия информации) отражает 7 способов придания процессу открытости: публикация информации 1) о семье, 2) косвенном или 3) доверительном управлении, 4) о договоренностях, достигнутых акционерами в отношении голосования, 5) об отчетах аудиторских комитетов советам директоров, 6) использование внешнего аудита и 7) информация о том, имеют ли настоящие и потенциальные инвесторы к финансовым данным и информации о составе владельцев компании.

Всемирный банк предлагает защищать малых инвесторов путем реализации четырех простых способов, которые легко реализуются ан законодательном уровне.

- *Кумулятивное голосование директоров.* Это позволяет акционерам умножать число их голосов на число голосов директората и голосовать общим количеством голосов за одного директора. Кумулятивное голосование позволяет малым инвесторам получить представительство в совете директоров, улучшая их доступ к информации, а также предоставляя им право голоса при принятии решений по большим транзакциям.
- *Разрешение производных исков,* в которых акционеры могут обращаться в суд от имени компании по поводу вреда, ущерба, который причинила компания. Производные иски сокращают издержки оспаривания решений менеджмента в судах, потому что акционер должен доказать только ущерб для компании, а не ущерб себе лично.
- *Низкий порог капитала,* для созыва собрания акционеров (5%). Низкие пороги требований по капиталу позволяют оспаривать решения менеджмента и включать в повестку дня разные вопросы.
- *Преимущественное право покупки новых акций.* Чтобы избежать сокращения доли акционеров в капитале, им предлагается первыми купить акции новой эмиссии.

### ЗАЩИТА ИНВЕСТОРОВ

Страна или регион	Индекс раскрытия информации
Европа и Центральная Азия	3.6
ОЭСР: страны с высоким доходом	5.6
Беларусь	1
Эстония	4
Латвия	5
Литва	6
Казахстан	5
Россия	3
Украина	3
Молдова	3

Польша	4
Германия	5
Ирландия	6
Новая Зеландия	5
Сингапур	5

Источник: Doing business 2005, World Bank

### ***Обеспечение выполнения условий контрактов. Эффективность судебной системы***

В бедных странах суды, как правило, доступны только для богатых. Всемирный банк предлагает 4 типа реформ:

- создание информационной системы в судах,
- вывод из судов транзакций, которые не являются спорами,
- сокращение процедурных сложностей,
- учреждение судов по решению мелких вопросов и специализированных коммерческих судов,
- введение управления судебными делами, (когда судья ведет дело от начала до конца)
- сокращение злоупотреблений апелляциями,
- создание лучших стимулов для принуждения к исполнению контрактов.

Реформа системы выполнения контрактов значительно улучшает деловой климат. Как показывают исследования экспертов Всемирного банка, улучшение системы взыскания долгов с самого низа списка и доведение ее качества до параметров первых 25% стран означает 17-процентное увеличение занятости в среднем бизнесе. Эти реформы также сокращают издержки государства. Надо меньше платить клеркам и направлять больше средств на оказание юридической поддержки бедным.

### **ПРИНУЖДЕНИЕ К ИСПОЛНЕНИЮ КОНТРАКТОВ**

Страна или регион	Число процедур	Время (дней)	Издержки (% долга)
Европа и Центральная Азия	29	412	17.6
ОЭСР: страны с высоким доходом	19	229	10.7
Беларусь	28	250	20.7
Эстония	25	150	10.6
Латвия	23	189	11.0
Литва	17	154	14.1
Казахстан	41	400	8.5
Россия	29	330	20.3
Украина	28	269	11.0
Молдова	37	280	16.2
Польша	41	1000	8.7
Германия	26	184	10.5
Ирландия	16	217	21.1
Новая Зеландия	19	50	4.8
Сингапур	23	69	9.0

Источник: Doing business 2005, World Bank

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

#### *Заккрытие бизнеса. Банкротство*

Каждый год в Канаде через процедуру банкротства проходит больше бизнесов (около 13200), чем во всех странах, не входящих в ОЭСР. В Бельгии через эту процедуру проходят еще больше компаний — одна из 55 — чем в Латинской Америке. Больше банкротятся в Норвегии — одна на 40 — чем в Южной Азии и Африке. Это не значит, что все фирмы в развивающихся экономиках успешны. Просто они не используют процедуру банкротства. Кредиторы в странах ОЭСР обычно пересматривают условия платежей, списывают часть долга, продлевают срок оплаты. Банкротство используется лишь тогда, когда оно выгодно для сокращения издержек выхода. Все знают компании Enron, Kmart, Worldcom, которые обанкротились в 2003 году, но они были лишь малой долей из 57324 банкротств в США в 2003 г. в этом же году закрылось 600 тысяч бизнесов. 90% закрылось, не прибегая к процедуре банкротства.

В богатых странах в период 1999 — 2003 было в среднем 9744 банкротств, в странах со средним уровнем дохода — 314, в бедных странах — 53. В Финляндии доля банкротств от общего количества обществ с ограниченной ответственностью наибольшее — 4,14%. В Новой Зеландии — 3,67%, США — 3,65, Норвегии — 2,59%, Франции — 2,62%, России — 0,31%, Колумбии — 0,16%, Аргентине — 0,12%, Перу — 0,05%.

Предложения по проведению реформ в этой сфере касаются следующих аспектов:

- улучшение процедуры продажи заложенной недвижимости,
- ускорение ликвидации в странах со средним уровнем дохода,
- предоставление специализированной экспертизы
- ввести ограничения на апелляции,
- платить администраторам за максимизацию стоимости предприятия, которое подлежит банкротству

#### ЛИКВИДАЦИЯ БИЗНЕСА

Страна или регион	Время (лет)	Стоимость ликвидации (% активов)	Индекс возмещения долгов с ликвидируемого предприятия (центов с одного доллара)
Европа и Центральная Азия	3.3	13.1	30.5
ОЭСР: страны с высоким доходом	1.6	6.8	72.2
Беларусь	5.8	4	11.9
Эстония	3.0	8	40.0
Латвия	1.1	4	85.0
Литва	1.2	8	52.4
Казахстан	3.3	18	13.4
Россия	1.5	4	48.4
Украина	2.6	18	25.5
Молдова	2.8	8	29.3
Польша	1.4	18	68.2
Германия	1.2	8	50.3
Ирландия	0.4	8	88.9
Новая Зеландия	2.0	4	71.4
Сингапур	0.8	1	91.3

Источник: Doing business 2005, World Bank

## Как создать экономическое чудо в Беларуси?

Обрести национальную культурную и политическую идентичность крайне сложно. Этот процесс идет десятилетиями. Не менее сложно определиться с экономической идентичностью страны. Кто мы, страна тракторов и телевизоров, калийных удобрений и шин, древесины и тушенки? Вопрос далеко не такой праздный, как кажется на первый взгляд. Как в жизни, в экономической самоидентификации важно не ставить телегу перед лошадью. Сначала мы должны создать свой уникальный набор формальных и неформальных институтов на микро и макроуровне. Потом появятся технологии, брэнды и репутация. Именно они будут определять мнение потребителей ЕС и России, США и Азии о правильности нашего выбора.

В начале 1990-х переходные страны столкнулись с проблемой национальной экономической идентификации. Репутации надежных бизнес партнеров у государственных предприятий и новых частных компаний не было. Представления о защите прав собственности находились в зародышевом состоянии. Старая партийная номенклатура стала новой национальной бюрократией. Большинство старых брэндов ушли в небытие или были дискредитированы непрофессиональными менеджерами. Формирование новой экономической идентичности надо было начинать с нейтрализации старой. При этом большинство полисимейкеров никак не могли принять простую мысль: прошло время назначения товарных точек роста на микроуровне. Смириться с тем, что инновациями, технологическими прорывами и даже стройками и с/х производством должны заниматься частные компании, а не чиновники, было крайне сложно. Национальную экономическую идентичность опять взялись «лепить» те, кто до этого долгие годы штамповал пятилетки и прогнозы развития на 20 лет вперед. Увлечшись эконометрическим моделированием, полисимейкеры напрочь забыли основу основ любой экономики — микроуровень, т. е. деловую среду. Практически ни одной из 27 постсоциалистических стран нашего региона не удалось таким образом решить проблему национальной экономической самоидентификации и одновременно создать конкурентную экономику.

Когда предприниматель регистрирует бизнес, не думает о выполнении прогнозов правительства, а о получении прибыли. Когда крупная корпорация строит новый завод, ее руководство волнуют не административно обозначенные «точки роста», а мнение акционеров. Театр начинается с гардероба, а экономическая самоидентичность — с правил регистрации и ликвидации компании, защиты прав собственности и миноритарных акционеров, механизмов решения споров в суде и качества рынка труда, правил кредитования и банкротства. Для создания этих институтов самого высокого качества совсем не нужны кредиты МВФ или покровительство ТНК. Даже без членства в ВТО и различного рода союзах можно обойтись.

Работа над деловым климатом — это исключительно внутреннее дело интеллектуальной элиты страны. Она своими руками по кирпичикам строит фундамент национальной экономики. Абсурдно в современном мире придумывать некий свой национальный кирпич или пользоваться низкотехнологическими стройматериалами 1950-х. Надо брать самые современные, надежные и доступные по цене кирпичи, блоки и другие строительные материалы. При этом неважно, где была придумана та или иная технология, впервые изготовлен тот или иной строительный материал. Главное, что он качественно выполняет свои функции. Как нам не нужен дом, который простоит 10 — 20 лет, так нам не нужен фундамент национальной экономической самоидентичности, который даст трещину через 2 — 3 года.

### *Наш экономический патриотизм*

Глобальный мир ставит перед бедными транзитивными странами серьезные задачи и вызовы. Закроешься протекционистскими мерами — заставишь своих граждан переплачивать за товары и услуги, снизишь качество жизни. Откроешься и адаптируешь механически то, что многие принимают под лейблом «Запад» — растворишься в поп-культуре, сетях



ТНК и консюмеризме. Где найти баланс? Нельзя дать четкий ответ на вопрос, в котором смысл кроется в агрегатных показателях, подлежащие вольной интерпретации. Гораздо проще делать выбор национальной политики, если речь идет о выборе конкретных институтов, законов, параметров деловой среды, механизмов защиты частной собственности.

Если мы хотим, чтобы в XXI веке Беларусь была современным, динамично развивающимся, конкурентным государством, чтобы ее граждане имели возможность реализовать свои права и свободы, чтобы они стали частью глобальной экономической и культурной системы. Мы должны интегрировать в свои новые общественные, правовые и экономические институты все то лучшее, что сегодня работает в мире, что показало свою эффективность в другие эпохи и времена. Как определить, что лучше, а что хуже? Достаточно внимательно работать с аналитическими докладами Всемирного банка, института САТО и Frazier, Economist Intelligence Unit и даже МВФ, следить за публикациями ведущих экономистов мира. Они помогают нам обрести нашу экономическую национальную идентичность. Опираясь на богатый опыт более 150 стран мира, мы можем найти ответы на конкретные вопросы, не прибегая к жонглированию непонятными агрегатами и не апеллируя только к опыту социалистического строительства. Мы можем создать свою, национальную деловую среду, которая интегрирует самые хорошие элементы глобальной экономики. Ни в характере, ни в интеллектуальных способностях, ни в психотипе белорусов нет ничего такого, чтобы бы было непреодолимым препятствием для интеграции правовых норм, которые создают рамки для полноценного развития свободного рынка и свободно общества в Беларуси.

Что такое белорусская национальная экономическая модель XXI века в глобальной экономике, если мы говорим о деловом климате? Современная Беларусь — это страна, в которое регистрация предприятия должна проходить так, как сегодня в Австралии: всего две процедуры, выполнение которых занимает всего два дня. Это регистрация, как в Дании или Новой Зеландии. Датчане вообще ничего не платят за регистрацию, а предприниматели Новой Зеландии — всего 0,2% дохода на душу населения (\$39). С них надо брать пример. Вход на рынок будет нашей национальной гордостью, когда регистрация будет, как в Уганде или Франции, где нет требования по обязательному минимальному уставному фонду. Их нет более чем в 40 стран мира — и ничего, права учредителей, акционеров и кредиторов защищаются.

### ***Мультикультурализм в действии: бери все лучшее***

Беларусь в глобальном мире — это страна с гибким рынком труда, как в Канаде, Гонконге или Ливане. Это страна, которая позволяет, как в Сингапуре и США собственникам регулировать число занятых в своих компаниях. В Беларуси, как в Швеции или Дании надо разрешить работодателям увольнять рабочих, когда нет спроса на их продукцию. Для борьбы с бедностью важно разрешить принимать на работу студентов и даже старших школьников на договорную зарплату, восстановить институт подмастерья. Он показывает свою эффективность во многих странах Азии и Южной Америки.

В наших национальных интересах иметь систему регистрации собственности, как в Норвегии или Швеции — всего одна процедура. Норвежскому предпринимателю зарегистрировать свои права можно за день, шведскому — за два. В целом по легкости регистрации собственности мы должны быть похожи на Новую Зеландию и Литву, которые смогли сделать лучшую в мире процедуру в данном конкретном сегменте делового климата. В точки зрения стоимости регистрации собственности, Беларусь делит с Новой Зеландией второе — третье место в мире. Впереди нас — только Саудовская Аравия, которая вообще не берет денег за регистрацию. Беларусь только выиграет, если откажется от платы за регистрацию собственности.

Наша страна должна перенять многое от Канады, Ирландии и Кореи с точки зрения регистрации частными бюро кредитов и предоставления кредитной информации. Ее нали-

чие, составление списков надежных заемщиков и очищение от тех, кто привык «кидать», помогает стране стать богаче. С точки зрения создания института залога белорусы должны быть похожи на граждан Новой Зеландии или Голландии. В этих странах предприниматели тратят всего 0,02% и 0,03% от дохода на душу населения соответственно на создание залога. Наше законодательство о банкротстве должно походить на британское, гонконгское или сингапурское, потому что оно самым надежным способом защищает права кредиторов и позволяет быстро избавляться от инвестиционных ошибок.

С точки зрения защиты прав инвесторов и корпоративного управления Беларуси должна быть, как Канада, Израиль или Испания. В этих странах практически невозможно утаить факт наличия у гражданина собственности, особенно если он занимается политикой. Это важно для того, чтобы отследить, не лоббирует ли политик только свои шкурные интересы.

С точки зрения эффективности судебной системы, мы должны брать пример с Австралии (выполнение только 11 процедур для принуждения к исполнению контракта), Греции или Туниса — 14 процедур. Именно Тунис показывает всему миру, как быстро суды должны рассматривать споры между кредиторами и заемщиками. При этом ислам им никак не мешает. В этой стране данная процедура длится всего 27 дней, в Голландии — 48 дней. В белорусском национальном характере должны быть элементы тунисского отношения к решению судебных споров. С точки зрения издержек по принуждению к выполнению контракта нам надо походить на Норвегию — всего 4,2% от стоимости долга или на Новую Зеландию — 4,8%.

Наконец, Беларусь в XXI веке может закрывать бизнес и проводить процедуру банкротства, как Япония. В этой стране после закрытия бизнеса кредитор получает 92 цента США с каждого инвестированного доллара. Хорошими примерами являются также Сингапур (91 цент) и Финляндия (90 центов). С точки зрения времени прохождения через процедуру банкротства Беларусь должна быть, как Ирландия или Япония. Эти страны быстрее всех в мире ликвидируют бизнесы, позволяя предпринимателям концентрироваться на реализации бизнес-планов в будущем, а не тратить деньги и время на ошибках прошлого.

Вот такой должна быть экономическая идентичность Беларуси. В интеграции вышеперечисленных элементов деловой среды должен проявиться наш национализм и патриотизм. Лишь отдельные переходные страны начали комплексно применять эти правила — и сразу стали богатеть и стремительно расти. Национальный дух наследников Ф. Скарыны и К. Калиновского наверняка укрепят низкие налоги, мультивалютность и нулевой средневзвешенный тариф на внешнюю торговлю. Если мы создадим такую среду для развития предпринимательского потенциала людей на территории нашей страны, белорусы они или иностранцы, Беларусь наверняка станет звездой экономического развития XXI века.

#### БЕЛАРУСЬ НА ФОНЕ ЛИДЕРОВ МИРА

Показатель	Беларусь	Лучшая страна в мире	Показатель лидера
Число процедур для регистрации бизнеса	16	Австралия	2
Время регистрации бизнеса (дней)	79	Австралия	2
Стоимость регистрации % дохода на душу населения	25,3	Дания	0
Минимальный уставный капитал % дохода на душу населения	44,3	42 страны	Нет такого требования
Индекс занятости («0» — лучший, «100» — худший)	33	Канада	0
Число процедур для регистрации собственности	7	Норвегия	1

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

Показатель	Беларусь	Лучшая страна в мире	Показатель лидера
Время (дней) для регистрации собственности	231	Норвегия	1
Издержки формирования залога и его регистрации, % дохода на душу населения	3,6	Новая Зеландия	0,02
Индекс эффективности юридических прав (как действуют процедура банкротства и залог) «1» — худший, «10» — лучший	5	Сингапур	10
Индекс раскрытия информации «1» — худший, «7» — лучший	1	США	7
Число процедур для принуждения к исполнению контракта	28	Австралия	11
Количество дней для исполнения контракта	250	Тунис	27
Издержки исполнения контракта (% долга)	20,7	Норвегия	4,2
Возмещения долгов с ликвидируемого предприятия (центов с одного доллара)	11,9	Япония	92
Время прохождения через процедуру банкротства (годы)	5,75	Ирландия	0,41

Источник: Doing business 2005, World Bank

## ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ: ЗАЧЕМ И КАК НУЖНО СОЗДАВАТЬ РЫНОК В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ БЕЛАРУСИ

- Тарифная реформа и ее содержание
- Для чего необходимо создание независимого регулирующего органа
- Стабильные и прозрачные «правила игры»
- Реструктуризация и акционирование энергетических предприятий
- Как привлечь частные инвестиции?

### Монополия — естественная неестественность рынка

Экономисты всегда говорят о моделях рынка, хотя политики это делают чаще. Что же важно? Исходя из количества действующих на рынке предприятий, возможностей входа-выхода с рынка, рыночной власти отдельной компании экономисты выделяют конкурентные и монополистические структуры рынка. Очевидно, что чем больше рынка, тем ниже возможности отдельной фирмы диктовать свои условия потребителю. Более того, чем сильнее конкуренция, тем больше выигрыши потребителя в виде более низких цен, широкого ассортимента, лучшего качества и пр. Соответственно, конкурентная политика играет важную роль в современной экономической политике любого государства.

Однако там, где возможности государства по внедрению конкуренции были ограничены, с разной долей успеха правительства стран с рыночной экономикой проводили т.н. «антимонопольную политику». Она заключалась в принудительном разделении компаний на несколько, регулировании цен, контроле за условиями сговора компаний и пр. Однако эффективность применяемой политики вызывала сомнения. Так, зачастую за наиболее нашумевшими случаями применения антитрастового (антимонопольного законодательства) в США стояли компании-конкуренты, а не забота о потребителе. Кроме того, в истории применения антимонопольного законодательства в США и Западной Европе практически не зарегистрированы случаи, когда после применения антимонопольного законодательства и разграничения компании были достигнуты декларируемые цели: снижение цен и улучшение качества товара.

Монополия не есть зло само по себе<sup>1</sup>. Кроме того, поскольку монополизм может проявляться в разных формах, то и побороть его основу — рыночную власть — с помощью указов или всеобъемлющего контроля правительства не удавалось ни одной стране мира. В лучшем случае эти попытки легко обходятся монополистами, в худшем — ведут к взаимопроникновению государственных и монополистических структур и коррупции. Единственный эффективный механизм ограничения монополии — это сам рынок. Поэтому там, где монополизацию рынка можно предотвратить рыночными методами, государство использует различные методы конкурентной политики (максимальное сокращение административных барьеров входа и выхода с рынка, поддержка и стимулирование малого бизнеса, открытость национальной экономики), а рынок регулируется исключительно посредством разного рода стандартов и качества предоставляемых услуг. В результате недостаточной эффективности административных методов борьбы со злоупотреблениями рыночной властью методы антимонопольного регулирования в середине-конце XX века стали применяться преимущественно к т.н. «естественным» монополиям.

В экономической науке под естественной монополией понимается такая компания, которая, обслуживая рынок одна, и, соответственно, вследствие экономии на масштабе (из-за тех-

нологических особенностей сектора) несет меньшие издержки на единицу продукции, чем при присутствии на рынке двух или более компаний. К области естественной монополии относят энергетику, транспорт, телекоммуникации. Долгое время считалось, что конкуренция в этом секторе невозможна и нецелесообразна, поскольку высокие инвестиции в создание инфраструктуры (распределяющих сетей или магистралей) являются барьером входа на рынок других компаний.<sup>2</sup>

При этом, поскольку такая компания является хоть и естественным, но монополистом, она будет назначать монопольные цены, далеко не равные своим предельным или хотя бы средним издержкам, и, соответственно, получать дополнительные доходы за счет потребителей. Причем, как и у любого монополиста, мотивация по сокращению затрат у такого предприятия является искаженной или отсутствует вообще (в случае государственной монополии). Именно поэтому и возникает проблема государственного регулирования естественных монополий. В результате, общество вынуждено расходовать значительные средства налогоплательщиков на содержание структур, обеспечивающих мониторинг и контроль за поведением и ценообразованием естественных монополий. При этом, обеспечить полный контроль и прозрачность всех сделок и затрат не всегда представляется возможным, кроме того, существуют потенциальные возможности коррупции и сговора проверяемых и проверяющих.

***Смена парадигм: «естественная монополия» или «инфраструктурные предприятия»?***

Конец XX века внес существенные коррективы в доминирующие до этого модели и методы антимонопольного регулирования. Сначала возник рынок мобильной связи, нарушив «естественную» монополию стационарной связи. Затем Европейская Комиссия в странах ЕС начала рассматривать возможность создания единого внутреннего рынка энергии с целью сокращения цен на энергоносители и стимулирования конкуренции. В основе этих усилий по реформированию, был опыт Великобритании, где более раннее осуществление различных моделей стимулирования конкуренции привело к значительно более низким ценам на электроэнергию и более высокой конкуренции по сравнению с большинством стран Евросоюза. В результате предпринятых реформ прежде «естественные» монополии перестали быть естественными и стали называться просто инфраструктурными предприятиями, со специфическим набором рыночных и административных методов их регулирования.

Как было отмечено выше, инфраструктурное предприятие зависит от объектов материальной инфраструктуры — трубопроводов, кабелей, сетей, дорог и пр. С их помощью оно распределяет производимый продукт среди большого числа пользователей. Однако, несмотря на значимый эффект от масштаба и невозможность в большинстве случаев разделить предприятие на несколько, нельзя сказать, что инфраструктурные предприятия тождественны монополии и, соответственно, нуждаются в общественной собственности и сильном госрегулировании.

В странах с рыночной экономикой на рынке телекоммуникаций, в энергетике и транспорте используются различные методы внедрения и стимулирования конкуренции в этих секторах: от ведения раздельного бухгалтерского учета для различных видов деятельности на одном предприятии до приватизации и выделения отдельных предприятий. Главный инструмент, который использует государство для влияния на инфраструктурные предприятия — это угроза конкуренции, т.е. конкуренция **на рынке** заменяется на конкуренцию **за рынок**. Таким образом, основной задачей государства становится не тотальный контроль и регулирование всего и вся, а задача создания условий для появления на рынке новых игроков. При этом совсем не обязательно, чтобы новые компании уже присутствовали на рынке или немедленно возникли. Но они должны иметь возможность в любой момент на этот рынок войти. В

результате, принцип защиты потребителя заменен на принцип борьбы за потребителя. Поэтому работающие на рынке предприятия должны найти свою рыночную нишу, разрабатывать стратегии ее сохранения и расширения. Следствием этого становятся более низкие цены на их услуги, расширение спектра предоставляемых услуг и качества сервиса, рост инновационной активности предприятий.

Такой подход получил название теории состязательных рынков. В начале 80-х годов прошлого века эта теория получила всеобщее признание. И только на ее основе стало возможным проведение масштабных реформ отраслей инфраструктуры в европейских странах. Отправной точкой в теории состязательных рынков выступает понятие безвозвратных инвестиций, инвестиций достаточно значительных по объему и специфических по характеру. Наличие таких инвестиций в существующую инфраструктуру у естественной монополии служит барьером для вхождения на этот рынок новых игроков. Со всеми вытекающими вследствие отсутствия конкуренции последствиями (зачастую, инвестиции в строительство новых сетей, трубопроводов и пр. оцениваются в миллионы и миллиарды долларов). Соответственно, ключевой элемент изменений — как делать так, чтобы в инфраструктурной отрасли возникли конкурентные отношения. Поскольку строительство новых сетей дорого или невозможно, государству нужно создать условия для того, чтобы у входящих на рынок компаний не было риска осуществления безвозвратных или долго окупаемых инвестиций. С этой целью им обеспечивается свободный доступ к имеющимся в отрасли производственным мощностям и инфраструктуре. Результатом такого подхода становится изменение ценовых и производственных решений, принимаемых инфраструктурной монополией, в сторону большей экономической рациональности, отказа от ряда непроизводительных затрат и пр.

### *Европейский вариант реформирования энергетического сектора*

Направления реформирования бывших «естественных» монополий, изменение принципов и сущности регулирования современных инфраструктурных предприятий лучше всего можно проанализировать на примере энергетического сектора Европы. В настоящее время на едином энергетическом рынке (рынке газа и электроэнергии) Европейский Союз устанавливает базовые элементы конкуренции, такие как свободный доступ всех энергоснабжающих компаний в распределительные и сбытовые сети по единым тарифам; свободу выбора потребителя наиболее дешевого поставщика; децентрализация бухгалтерского учета производственной, распределительной и сбытовой деятельности. И хотя долгосрочный эффект осуществленных реформ еще не очевиден (в виде роста эффективности и принятия долгосрочных инвестиционных решений) в виду того, что реформам в секторе 10-15 лет, в краткосрочном периоде реформы снизили или сохранили на неизменном уровне тарифы, повысили прозрачность и предсказуемость сектора.

10 лет назад большинство стран ЦВЕ столкнулись со сложными проблемами внутри своих энергетических секторов, представленных государственными компаниями. Во-первых, они были очень неэффективными, поскольку менеджеры государственных предприятий потенциально испытывают нехватку мотивации и власти работать максимально эффективно и инвестировать прибыль в долгосрочные проекты (наоборот, они, как правило, заинтересованы в текущем потреблении). Во-вторых, долгое время предприятия энергетического сектора в странах ЦВЕ получали прямые (финансирование части расходов или инвестиции из бюджета) и косвенные субсидии (в виде льготных кредитов, отсрочек по уплате налогов или их льготирование и пр.). Это создавало размытую структуру стимулов и вело к значительным искажениям на рынках готовой продукции и факторов производства. В-третьих, отдельные предприятия или группы потребителей субсидировались, или через разветвленную систему бюджетного дотирования, или через перекрестное субсидирование и установление тарифов, не отражающих полные издержки энергетических предприятий. Такая ситуация имела много недостатков. Например, предоставление прямых субсидий энергетическим

предприятиям означает меньшие бюджетные расходы на социальные нужды. Политика перекрестного субсидирования населения промышленностью приводит к большим искажениям финансовых потоков и более высоким ценам для промышленности. Кроме того, широко распространенная практика установления цен, обеспечивающих низкую прибыль государственных предприятий (вследствие политики занижения стоимости активов, и соответственно, амортизационных отчислений, в условиях инфляции), представляет потенциально огромную экономическую субсидию потребителям, оплачиваемую государством (и тем самым, налогоплательщиками), которое отказывается от дополнительных доходов как собственник активов (предприятий).

Все это вместе приводило к низкой конкурентоспособности отрасли, и, следовательно, непривлекательному инвестиционному имиджу газового и энергетического секторов. В тоже время, сектор испытывал большую потребность в инвестициях в существующие и новые мощности. Эта ситуация могла быть изменена только с помощью реформ. Большинство стран ЦВЕ, вдохновленное последними достижениями реформ стран Евросоюза, решило последовать их примеру.

***Так, например, среди основных направлений реформ газового сектора в странах ЦВЕ можно выделить следующие:***

- полное или частичное разделение добычи, хранения, транспортировки и сбыта газа (раздельный бухгалтерский учет или создание юридически независимых компаний);
- диверсификация поставок газа;
- либерализация газового сектора;
- создание независимого регулирующего органа и улучшение ценовой политики для адекватного отражения всех энергетических издержек всех предприятий газового сектора;
- обеспечение адресных субсидий реально нуждающимся людям;
- реализация предпреструктуризационных мероприятий до приватизации газовых предприятий;
- акционирование и частичная приватизация государственных предприятий-монополий, включая газовую транспортную систему (транзит) и региональные газовые распределительные компании в начальный период реформирования и полная приватизация в долгосрочной перспективе (национальное законодательство, как правило, позволяет держать в руках государства контрольный или блокирующий пакет акций).

Реализация данных реформ привела к значительным результатам. Газовые компании стран ЦВЕ нашли новых иностранных инвесторов, с которыми на предприятие пришли не только капитал и технологии, но также новые знания, новые модели поведения в рыночных условиях, новая ментальность, прозрачность функционирования, репутация и многое другое.

Реформа электроэнергетического сектора в странах ЦВЕ и некоторых странах СНГ содержит аналогичные меры, среди которых отдельно выделяют вертикальную дезинтеграцию (разделение производства, передачи и сбыта электроэнергии). На примере стран с рыночной экономикой считается, что потенциально конкурентные сферы деятельности (производство и сбыт электроэнергии) должны быть отделены от монопольных (трансмиссия и распределение электроэнергии). Однако ввиду сложности данной задачи на первом этапе реформ многие трансформационные страны начинают с ведения раздельного бухгалтерского учета этих видов деятельности и регулирования сектора со стороны независимого органа с целью повышения его прозрачности и предсказуемости.

Вообще международные эксперты на примере опыта стран ЦВЕ говорят о следующем наиболее важном уроке в реформах инфраструктурных предприятий — внедрении независимого регулирующего органа. Для того чтобы избежать давления со стороны какой-либо из заинтересованных сторон (правительства, энергетиков, населения, инвесторов и пр.) решения о тарифной политике и других регулирующих нормах и правилах должны приниматься независимым регулирующим органом. Почти все страны с переходной экономикой (кроме Беларуси, Туркменистана и Таджикистана) приняли решение о создании такого агентства (бюро, комиссии). Однако, как отмечают эксперты ЕБРР, для того, чтобы регулирование было эффективным, данный орган должен обладать следующими характеристиками: последовательность в принятии решений, предсказуемость, компетенция, независимость, ответственность и прозрачность.

### *«Досье» белорусского энергетического сектора*

Электроэнергетический сектор Беларуси представлен шестью РУП-облэнерго, управляемых концерном «Белэнерго». Большинство предприятий электро- и теплоэнергетики являются унитарными (исключение составляют лишь т.н. сопутствующие бизнесы в виде обслуживающих производств, инфраструктуры и пр.), т.е. 100% государственными, что объясняется низкими темпами и особой политикой приватизации в Беларуси.

Белорусская энергетика располагает генерирующими мощностями, которые могут полностью обеспечить потребность республики в электрической энергии. В состав энергосистемы входит 27 электростанций с установленной электрической мощностью 7,7 млн. кВт (всего в республике — 7.9 млн. кВт), из них 22 тепловых электростанции (2 КЭС и 20 ТЭЦ). Кроме того, с энергосистемой связаны 9 промышленных ТЭЦ общей мощностью 88 тыс. кВт и 9 малых ГЭС суммарной мощностью 6.8 тыс. кВт. Модернизация блоков Лукомльской и Березовской ГРЭС, проведенная в 2002-2003 гг., позволила повысить энергоэффективность ГРЭС и увеличить мощность примерно на 55-60 МВт. Общая мощность энергетической системы Беларуси позволяет производить 44-45 млрд. кВтч при потреблении 33-34 млрд.кВтч.

Генерирующие источники концерна «Белэнерго» в основном работают на двух наиболее качественных видах топлива: природном газе (92-95%) и мазуте (различных марок), которые импортируются в Беларусь, в основном из Российской Федерации. Кроме того, с целью диверсификации топливно-энергетического баланса энергосистемы и обеспечения энергетической безопасности республики концерн «Белэнерго» приобретает электроэнергию из-за пределов республики. Таким образом, 80-85% всех ТЭР Беларусь импортирует, что создает определенные вызовы энергетической и экономической безопасности страны.

Газовый сектор состоит из газотранспортного предприятия ОАО «Белтрансгаз» и семи РУП-облгазов, управляемых концерном «Белтопгаз». Следует отметить, что в последние годы растет как объем потребляемого газа внутри страны, так и объем транзитной транспортировки газа. Важность транзита и его потенциальная прибыльность подчеркиваются тем, что проектные мощности позволяют транспортировать до 80 млрд м<sup>3</sup> газа в год, обеспечивая при этом транзит в страны Европы, как по газопроводам Беларуси, так и по белорусскому участку трансконтинентального магистрального газопровода «Ямал-Европа». Так, в 2002 г. транзит составил 27.5 млрд. м<sup>3</sup>, в 2003 г. — 33.0 млрд. м<sup>3</sup>, план на 2004 г. — 35 млрд м<sup>3</sup>.

Проблемы белорусских энергетических предприятий в кратком виде можно представить как инерционные и новые проблемы. Так, последние годы белорусские энергетические предприятия сталкиваются с такими трудностями:

- *изношенные фонды и потребность в инвестициях.* Высокая потребность в инвестициях на поддержание существующих и строительство новых мощностей является одной из основных проблем энергетического сектора. Например, несмотря на то, что ОАО «Белтрансгаз» — предприятие новое и современное, в среднем оборудование используется примерно половину нормативного срока. При этом в некоторых случа-



ях срок службы оборудования превышает 33 года. Основным источником инвестиций (а это ежегодно порядка USD 60 млн.) — амортизационный фонд. Несмотря на то, что «Белтрансгаз» является акционерным обществом, его инвестиционные решения по-прежнему подвержены значительным социальным соображениям, а не максимизацией прибыли и, следовательно, стоимости акций. В частности, вследствие реализации государственной программы газификации страны до 2005 г. более 70% капиталных вложений предприятия идет по статье «новое строительство». Как результат, предприятие направляет только 15-17% всех инвестиций на реконструкцию и техническое перевооружение. Это означает, что акционерное общество использует почти всю свою прибыль не для дальнейшего роста эффективности, но на решение социально-политических вопросов. При этом, само правительство оценивает объем требуемых инвестиций в «Белтрансгаз» в размере USD 1-2 млрд., и в первую очередь, в обеспечение надежности транзита. Несмотря на значительные государственные инвестиции в генерирующие мощности белорусских электростанций, ресурсов по-прежнему не хватает, в первую очередь, в сети, как тепловые, так и электрические, в обеспечение их надежности, снижение потерь и пр.

- *неплатежи потребителей за газ или электроэнергию*, которые значительно ухудшают финансовые результаты энергетиков (основные неплатежники — предприятия АПК и ЖКХ). Следует отметить, что в 2003-2004 гг. с помощью административных методов были сделаны значительные успехи в области ужесточения платежной дисциплины и сокращения бартера (требования по удельному весу неденежных форм расчетов, внедрение различных коэффициентов к тарифам при использовании бартера и пр.). Так, в течение 2001-2004 внешняя задолженность за потребленные ТЭР сократилась с USD 306.84 млн. до 28.77 млн., внутренняя задолженность сократилась с USD 1546 млн. до 648.6 млн. Доля неденежных форм расчетов сократилась с 80-90% до 3-5%. При этом, несмотря на несомненный и значительный успех, данная политика была не до конца последовательной, поскольку для многих предприятий были сделаны исключения.
- *перекрестное субсидирование населения* за счет более высоких тарифов для промышленности. В 1998-2001 гг. тарифы для населения искусственно сдерживались за счет более высоких тарифов для промышленных потребителей (население оплачивало 8-20% реальных затрат предприятий). В итоге энергопредприятия не имели средств на свое развитие, а энергия (особенно теплоэнергия) стала такой дорогой для промышленных потребителей, что они в массовом порядке стали отказываться от услуг централизованного теплоснабжения. Как результат, нагрузка на остальные предприятия еще более увеличивалась. При этом, в Беларуси, как и во всех других странах, затраты на энергообеспечение населения значительно выше чем в случае обслуживания крупных промышленных потребителей. Следует отметить, что в 2003-2004 гг. правительством были предприняты значительные меры по сокращению перекрестного субсидирования. Так, за период 2001-2004 в долларовом измерении цены для населения на газ были увеличены в 4.38 раза (с USD 13 до 57 за тыс. м. куб.), цены на электроэнергию в 2.75 раза (с 1.2 до 3.3 цента за 1 квтч), на теплоэнергию — в 6.24 раза (с USD 2.1 до 13.1 за 1 Гкал.). В результате такого роста цен на услуги ЖКХ перекрестное субсидирование в 2004 г. оставалось только на теплоэнергию и горячую воду. Однако рост цен на газ и фактическое «замораживание» тарифов для населения может сделать эту проблему актуальной снова.

Кроме того, низкие тарифы и перекрестное субсидирование не являются адресным видом помощи. Наоборот, от низких цен на электроэнергию и теплоэнергию выигрывают наиболее обеспеченные группы населения (потребляющие больше электроэнергии или теплоэнергии). Так, например, по данным министерства статистики и анализа во втором квар-

тале 2004 г. из 12612 руб. полученных среднестатистической семьей в месяц социальных льгот, 1195 руб. приходилось на оплату жилья и коммунальных услуг. При этом низшая квинтильная группа получала 815 руб., а высшая — 1429 руб. (т.е. в 1.75 раза больше). Более того, низкие тарифы и не предоставляют достаточных стимулов к энергосбережению.

Таблица 1. Возмещение тарифами затрат на оказание некоторых услуг для населения

Возмещение затрат, %	01.01.2001	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	01.09.2004
Отопление	17.1	34.0	75.3	50.2	53
Горячая вода	9.7	19.2	42.5	50.2	53
Газ	29.6	58.4	150.8	143.8	140
Электроэнергия	37.6	54.9	120.0	107.3	100.9

Источник: Министерство экономики

- *льготные цены для населения и необходимость субсидирования отдельных групп промышленных потребителей.* Министерство финансов не компенсирует в полной мере расходы энергопредприятий по предоставлению льготных тарифов для отдельных групп населения (ветеранов войны и труда, инвалидов и пр.). Эти субсидии увеличивают издержки энергопредприятий и покрываются более высокими тарифами для других групп потребителей. Кроме того, по мере роста тарифов для населения и уменьшения перекрестного субсидирования растет группа промышленных (сельскохозяйственных) предприятий, которые имеют более низкие тарифы на газ, электро- и теплоэнергию, что также увеличивает тарифы для остальных потребителей.
- *невозможность значительного сокращения затрат.* Существующая практика ценообразования («издержки плюс») и регулирования сектора в целом не предоставляет необходимых стимулов и возможностей по сокращению затрат энергопредприятия. Так, «политически постоянные затраты»<sup>3</sup> составляют от 50 до 80% в структуре издержек энергетических предприятий. В результате, возможности существенного сокращения затрат энергетических предприятий в значительной мере ограничены<sup>4</sup>.

### ***Белорусские инфраструктурные энергетические монополии: направления реформирования***

Белорусский энергетический сектор испытывает финансовые и экономические трудности, связанные с недостаточной реформированностью белорусской экономики, результатом чего является:

- низкая платежная дисциплина;
- недостаточная прозрачность финансовых потоков и некоторых платежных схем; перегруженность социальными обязательствами;
- недостаточная мотивация и возможности менеджмента и работников предприятий для роста эффективности;
- отсутствие элементов конкуренции;
- высокая потребность в частных инвестициях, которые существующая система не позволяет привлечь.

Все улучшения внутри сектора достигнуты с помощью административного ресурса, возможности которого далеко не бесконечны. Дальнейший рост цен на газ будет вести к последующему росту издержек и, соответственно, цен на газ, тепло- и электроэнергию для конечных потребителей. Однако только реформы, направленные на демонаполизацию, коммерциализацию и акционирование сектора и новая регуляторная политика могут предоставить необходимые стимулы по росту эффективности предприятий сектора, и смягчить будущий рост затрат и приспособление к более высоким ценам.

Преимущества от очень низких цен на газ в течение 2002-2003 гг. были в основном использованы неэффективно: они не дошли прямо до потребителей и не были инвестированы в улучшение инфраструктуры (сетей). Эти деньги были использованы для инвестиций в сопутствующие бизнесы (частично социально мотивированные) или просто потрачены на поддержание неэффективной структуры сектора, которая не стимулирует инициативу и эффективность менеджеров.

В тоже время, белорусская экономика нуждается в как можно более низких ценах на газ, электро- и теплоэнергию. При этом высокая потребность в инвестициях в инфраструктуру и оборудование должна быть, хотя бы частично, профинансирована частными инвесторами, поскольку бюджетные деньги ограничены и необходимы в социальной сфере (здравоохранении, образовании и пр.). Следовательно, для газового и энергетического секторов нужно создать перспективу устойчивого, ориентированного на прибыль развития. Реформа сектора будет успешной только тогда, когда она создаст среду, поощряющую наиболее эффективные предприятия. Предприятия самостоятельно должны завоевывать потребителей, предлагая наилучшее соотношение «цена-качество». Безусловно, уже существующие на рынке предприятия могут иметь преимущества перед фирмами-новичками. Однако эти преимущества (существующая инфраструктура и, соответственно, более низкие издержки) должны использоваться в интересах общего развития сектора (т.е. гарантии доступа в сеть по единым ценам), а не служить препятствием конкуренции. В любом случае, определять целесообразность того или иного предприятия или инвестиционного проекта в газовом секторе должен потребитель или инвестор, а не государство.

*Учитывая вышесказанное, в данном разделе содержатся рекомендации, которые направлены на:*

- поощрение мотивации для роста эффективности сектора;
- создание привлекательных инвестиционных возможностей для частного сектора.

*Поэтому основными приоритетами реформы в секторе могут быть:*

- установление четких и устойчивых «правил игры» для инвестиционной и коммерческой деятельности;
- создание конкурентных рыночных отношений в энергетическом секторе на основе тарифов, отражающих издержки, и свободы установления договоров;
- принятие необходимых законов с целью создания рыночной среды до начала крупных частных инвестиционных проектов и приватизации предприятий энергетического сектора;
- стимулирование использования возобновляемых источников энергии и улучшение эффективности потребления энергии как средство роста конкурентоспособности экономики, безопасности предложения энергетических ресурсов и защиты окружающей среды;
- обеспечение эффективной системы социальной защиты через замену процедуры субсидирования производителя на адресную помощь действительно нуждающимся.

**Среди конкретных направлений реформ можно выделить следующие:**

### ***1. Изменение тарифной политики***

Самая первая и самая простая реформа касается ценовой политики и основывается на следующих принципах:

- цены для конечных потребителей должны устанавливаться на уровне, покрывающем затраты и для промышленных предприятий, и для населения, без какого-либо перекрестного субсидирования;

- уровень, покрывающий затраты, включает в себя и необходимые отчисления в инвестиционный фонд;
- цена для всех промышленных потребителей должна быть одинаковой.

Кроме того, процедура установления тарифов и цен в отрасли должна стимулировать предприятия к снижению затрат, в то время как текущая политика регулирования тарифов, основанная на методе «издержки +» не поощряет рост эффективности предприятий. Поэтому более целесообразным по мере снижения инфляции представляется использование метода максимальной цены. В случае сохранения метода «издержки плюс» проверки обоснованности затрат должны быть более тщательными и глубокими через усиление роли регуляторного органа. Кроме того, вместо установления низких цен для всех групп населения необходимо переходить на адресную поддержку реально нуждающихся людей и монетизацию льгот.

## ***2. Создание независимого регулирующего органа***

Несмотря на то, что регуляторная функция отделена от хозяйственной деятельности (сектор регулирует Министерство экономики, а не Министерство энергетики) необходимо усилить регулируемую функцию государства в отрасли путем создания независимого регулирующего органа. Также необходимо принять дополнительные законодательные акты, регулирующие права и обязанности этого органа. Для повышения прозрачности отрасли тарифы и цены для внутренних потребителей должны устанавливаться постановлениями этого органа. Этот регуляторный орган также должен иметь достаточные компетенцию и полномочия для контроля за выполнением предприятиями своих инвестиционных программ в случае включения в их цены и тарифы инвестиционной компоненты.

## ***3. Доступ «третьих лиц» в сети***

Необходимо установить единый недискриминационный тариф за пользование энергетическими сетями для третьих лиц<sup>7</sup>. Для этого необходимо явно отделить цену на электроэнергию для внутренних потребителей от тарифа на ее доставку и сбыт. Необходимо создать четкие нормы доступа к распределительным сетям независимых поставщиков электроэнергии. Это должно стать первым шагом для создания условий конкуренции на рынке поставок электроэнергии внутренним потребителям. В дальнейшем необходимо разделить функции сбыта и распределения электроэнергии путем дезинтеграции «Белэнерго» на предприятие, владеющее распределительной сетью, и предприятие, непосредственно продающее электроэнергию конечным потребителям.

## ***4. Реструктуризация и акционирование предприятий***

Как и в случае с любым другим бизнесом, акционирование энергетических предприятий должно быть нацелено на создание независимых компаний с правом принятия их собственных производственных, инвестиционных решений, решений по структурным изменениям и пр. Руководство каждой компании должно быть ориентированным на максимизацию прибыли, и, следовательно, стоимости акций. В свою очередь, владельцы акций (до приватизации это государство) сохраняет контролируемую функцию над руководством, чтобы быть уверенным, что менеджмент действует в целях максимизации доходов акционеров. Только в этом случае акционирование приведет к созданию предприятий, которые постоянно нацелены на улучшение результатов его функционирования и эффективности.

«Белтрансгаз», предприятия «Белтопгаза» и «Белэнерго» по-прежнему нуждаются в глубокой реструктуризации. Все предприятия перегружены непроизводительными активами и (хотя «Белтрансгаз» акционирован) их руководство не свободно в принятии решений. Например, в том, как зарабатывать и тратить деньги, во что инвестировать и пр. Текущая практика осуществления инвестиций для достижения социально-политических целей должна быть прекращена.

Реструктуризация и акционирование также означает необходимость и возможность освободиться от всех предприятий, несвязанных непосредственно с энергетическим сектором. Существующие социальные обязательства и необходимость нести «политические постоянные затраты» не позволяют в настоящее время рассматривать эти предприятия как реальные «бизнесы». Многочисленные социальные объекты, которые находятся на балансе этих предприятий, должны быть реструктуризованы, отделены, проданы или переданы на баланс муниципальных властей. Полное акционирование должно освободить предприятия от таких политически мотивированных расходов. Кроме снижения издержек и сферы ответственности, акционирование создаст новую систему мотивов и стимулов.

Чтобы избежать перекрестного субсидирования между различными видами деятельности внутри одной фирмы (что является серьезным препятствием для развития конкуренции), полное акционирование должно включать четкое разделение учета операций по производству, транспортировке и сбыту (розничным продажам) внутри каждой компании, а также в случае «Белтрансгаза», раздельный учет транзита и распространения газа внутри страны. Более того, чтобы гарантировать доверие к акционированию, все предприятия должны обеспечить достаточный уровень прозрачности, например, через процедуру регулярного независимого аудита согласно международным стандартам.

### ***5. Приватизация***

Только после реализации этих первоочередных мер, когда значительно повысится прозрачность финансовых потоков и ценообразование, и сектор станет более предсказуемым, возможно проведение других реформ, направленных на приватизацию ряда производственных и бытовых энергетических предприятий.

## **СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ. АГРАРНАЯ РЕФОРМА ИЛИ КАК ПРЕВРАТИТЬ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО В ПРИБЫЛЬНЫЙ БИЗНЕС**

- Колхозно-совхозная действительность в 21 веке: дотаций и льгот много, толку — мало.
- Разные взгляды на продовольственную безопасность
- Частная собственность, наука и рыночные отношения — три кита современного аграрного производства
- Аграрная реформа для Беларуси:  
5 принципов экономической политики

### **Что происходит в аграрном секторе: экономические загадки Беларуси**

Вопреки пессимистическим ожиданиям многих международных экспертов с 2003 года начался действительный экономический бум на постсоветском пространстве. Сначала высокие темпы продемонстрировали «кавказские» республики, что было необычным. Затем в 2004 году уверенно стали лидировать славянские страны — Россия, Украина и Беларусь.

Президентом страны была сформулирована приоритетная цель — темпы прироста на уровне 10% годовых. Это и ВВП и отраслевых объемов, в частности — аграрного сектора. Такая синхронность имеет смысл для поддержания равновесия на внутреннем рынке. Еще более важная задача — обеспечение прироста производства продовольствия «под зарплату» в 250 долларов и выше. Дело в том, что при активной политике доходов, которая спрогнозирована на ближайшие годы необходимо поддержание высокой производительности в сельском хозяйстве. В противоположном случае придется импортировать продовольствие и практически «кормить» иностранных фермеров. Если мы не сможем увеличивать объемы выпуска продуктов питания, то потеряем вообще свой внутренний продовольственный рынок. Эта угроза не является мифической, несколько лет назад доля импортного продовольствия достигала 7% всего рынка продуктов питания в Беларуси. При сохранении растущего импорта продовольствия собственное аграрное лобби потеряет до 1 миллиарда долларов в течение одного года, что крайне невыгодно для этой «команды» экономической элиты страны.

Сельское хозяйство является одним из очевидных приоритетов правительства страны. Этот сектор, как никакой другой, пользуется бюджетными привилегиями. Он регулярно получает всевозможные льготы, в том числе налоговые. Ему списывают долги, защищают от иностранных конкурентов, обеспечивают дешевыми удобрениями, энергоресурсами и средствами защиты растений. Предприятия сельского хозяйства имеют возможность получать белорусскую и даже иностранную технику на льготных условиях.

С 1996 года объем финансовой и нефинансовой помощи сельскому хозяйству составляет в среднем около \$700, а в 2004 году превышает \$1 млрд. Ни один сектор не получает столь щедрой помощи из бюджета. Официальная статистика указывает, что инвестиции в основной капитал в сельском хозяйстве уменьшились с 28,8% от общего объема капитала до 6,8% в 2000 г. и 5,9% в 2003 г. Быстро амортизировались основные средства. Темпы изыскания значительно превысили темпы обновления. Около 75% производственных средств

самортизированы. При этом отметим, что далеко не все эти ресурсы доходят до людей, непосредственно занятых в сельскохозяйственной производстве на селе. По оценке Всемирного экономического форума в Европейском Союзе только каждый четвертый евро доходит до фермера. В Беларуси административная система, контроль за расходованием бюджетных ресурсов гораздо слабее, поэтому, по оценке экспертов из каждых 100 рублей, выделяемых из бюджета на сельское хозяйство, до производителя доходит 10–15 рублей.

Сельское хозяйство Беларуси по-прежнему основывается на колхозно-совхозной системе и копирует все недостатки советской системы. Наша страна не сумела закрепить за собой новые продовольственные рынки, раскрутить перспективные торговые марки, обновить основные средства. Белорусское продовольствие за редким исключением некоторых продовольственных брендов покупают по-прежнему из-за очень низкой цены. В то время происходит вытеснение наших производителей с традиционного российского рынка. Более того, российские производители вытесняют белорусских производителей и с нашего внутреннего рынка. Об этом свидетельствует структура торгового баланса.

Предоставление удобрений и техники селу по ценам ниже себестоимости приводит в состояние банкротства их производителей. В свою очередь, обязательные государственные закупки продовольственных товаров по фиксированным ценам, ниже себестоимости, приводят в состояние банкротства сельхозпроизводителей. Сельское хозяйство остро ощущает дефицит минеральных и органических удобрений, средств защиты растений и животных. Многие хозяйства возвращаются к «дедовским» технологиям обработки почвы.

Государственных ресурсов остро не хватало, но впускать на рынок частных производителей правительство не отважилось. Страх потерять политическую власть и экономические рычаги воздействия на производителя заблокировали все рациональные схемы. Качество племенного скота и семян постоянно ухудшается. Селекционно-племенная работа в растениеводстве и животноводстве на старой базе без привлечения иностранного капитала и технологий (все институты в данной отрасли по-прежнему остаются государственными), без защиты интеллектуальной собственности и создания системы личной мотивации ученым была обречена на поражение в системе региональной конкуренции.

### ***Оценка международных экспертов***

Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк в 2003 году оценивают прогресс в реформах сельского хозяйства по следующим показателям: ценовая либерализация и дерегулирование, земельная реформа, реструктуризация перерабатывающего сектора, создание рыночных институтов на селе. По шкале 1 (практически отсутствие реформ, сохранение централизованного планирования и коллективной формы собственности) — 10 (полный переход на рыночные принципы) Беларусь входит в группу стран с начальным уровнем реформ. Наши соседи по глубине преобразований — Сербия и Черногория, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан. На начало 2003 года Беларусь имела самую низкую оценку среди 27 переходных стран региона — «1,8». С тех пор в белорусском сельском хозяйстве в плане реформ практически ничего не произошло. По всем вышеперечисленным критериям наша страна имеет «2», а по созданию рыночных институтов в сельском хозяйстве — «1».

Оценка международных экспертов еще раз доказывает тот факт, что в последние 10 лет в Беларуси была лишь видимость реформ. Из 27 стран только в трех запрещена частная собственность на землю: в Беларуси (не считая приусадебных участков и дач), Таджикистане и Узбекистане. Коллективная форма организации аграрных предприятий осталась в четырех странах, находящихся в самом конце списка. Беларусь также входит в пятерку аутсайдеров по площади земли, которая находится в пользовании домашними хозяйствами и частными предприятиями. У нас только 14% земли находится в руках хозяев. Для сравнения в Латвии — 91%, Польше — 84%, Румынии — 85%. Меньше только у азиатских постсоветских республик (кроме Казахстана). С такой структурой собственности основного актива в

аграрном секторе — земли — выиграть конкурентную борьбу на рынке сельскохозяйственной продукции не удавалось ни одной стране мира.

Если правительство РБ объявило сельское хозяйство своим приоритетом, то ориентироваться надо не на внутренний рынок с его ограниченным покупательским спросом, а, как минимум, на Европу. Если Беларусь вошла бы хотя бы в 20 самых крупных производителей мира, по меньшей мере, по одной или двум позициям, тогда можно было бы говорить об успехе выбранной сельскохозяйственной политики. Но топ-20 производителей мира по основным сельскохозяйственным культурам по-прежнему обходятся без Беларуси. Динамика экспорта готовых пищевых продуктов заметно отстает от импорта. Да, можно не замечать тенденций мирового рынка и работать ради достижения уровня 1990 года. Можно хвалить свои сельскохозяйственные предприятия за лучшие надои, настриги или привесы в СНГ, но разве от этого наши продукты питания станут покупать в Европе или даже в России?

Все знают, что Бангладеш — бедная аграрная страна с ВВП на душу населения около \$400 в год. Тем не менее, она входит в десятку крупнейших производителей зерновых в мире. Руководство Беларуси часто ссылается на опыт Китая. Эта страна вышла в лидеры мирового сельскохозяйственного производства не за счет огромных коллективных хозяйств, а только после того, как крестьянам дали землю в частную собственность и создали полноценный аграрный рынок. Россия и Украина тоже идут по этому пути. Заметим, что протекционистское, дотационное сельское хозяйство стран ЕС проигрывает конкурентную борьбу на мировом рынке. Беларусь не имеет и десятой доли тех ресурсов, рынка сбыта, чтобы копировать европейскую модель. Поэтому ей надо пользоваться опытом мировых лидеров аграрного рынка. Однако содержание предлагаемых властями реформ показывает, что реформы села в нашей стране ведут весь сектор в тупик.

### *Продолжение неудачного эксперимента*

Указ президента № 280 от 14.06.2004 г. «О порядке и условиях продажи юридическим лицам предприятий как имущественных комплексов убыточных сельскохозяйственных организаций» — это продолжение имитации аграрной реформы. Интеллектуальный и творческий тупик властей был очевиден еще после принятия «Программы совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001 — 2005 годы» (утверждена Указом президента от 14.05.2001 г. № 256). Ее никто не отменял. Несмотря на низкое качество финансовых и качественных показателей белорусского сельского хозяйства, ни один из авторов такого подхода к реформам не пострадал. Остались на своих местах практически все, кто принимал Постановление Совета Министров от № 1653 от 13.11.2001 «О дополнительных мерах по реализации программы совершенствования агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001-2005 годы».

В 2003 году Белорусский научно-исследовательский институт аграрной экономики издал учебное пособие «Реформирование агропромышленного комплекса», в котором объяснял суть аграрной реформы. 276 сельскохозяйственных предприятий-банкротов должны были быть присоединены к прибыльным предприятиям. Эксперимент закончился полным провалом. Хронически убыточных сельскохозяйственных предприятий и банкротов стало больше, но правительство продолжает сельскохозяйственную политику в том же ключе. Правительство практикует закрепление за крупными промышленными предприятиями убыточных сельскохозяйственных производств. Такой способ реформирования также едва ли можно назвать перспективным. Данный эксперимент противоречит базовым экономическим законам и по определению не может превратить белорусское сельское хозяйство в передовой сектор. Процесс передачи убыточных колхозов напоминает введение дополнительной нагрузки на те компании, которым позволено работать на прибыльных нишах рынка в условиях ограниченной конкуренции. Толком объяснить, почему вдруг компания, которая производит стройматериалы, торгует нефтью или импортирует рыбу, должна преуспеть в



производстве зерна или хмеля, никто не может. Зато чиновникам Минсельхозпрода еще раз удался очередной виток имитации сельскохозяйственной реформ.

Указ о поддержке села следует за указом, постановление за постановлением, но принципиальных изменений в сельскохозяйственном производстве не отмечается. Каждый год в нормативной базе появляется несколько сотен документов, облегчающих жизнь государственной сельскохозяйственной системы. Сельскохозяйственным предприятиям списывали долги, бесплатно давали горюче-смазочные материалы и средства защиты растений, почти даром отдавали удобрения, заставляли банки выдавать новые кредиты, отменяли для них налоги и продавали газ и электричество по низким ценам — и все равно на выходе сельскохозяйственного производства был минус.

В отдельных случаях юридические лица смогут купить имущественные комплексы для создания плацдарма для последующей реальной приватизации хозяйств, но риски при реализации таких сельскохозяйственной проектов все равно очень высоки. Три условия, которые установил указ № 280 для покупателей — 1) погашение долгов, 2) сохранение рабочих мест на период предоставления отсрочки, 3) «обеспечение деятельности по производству сельскохозяйственной продукции» — могут оказаться дороже объема предоставляемых льгот: Даже если бывшие колхозы можно будет купить за одну зарплату (если стоимость активов равна нулю или отрицательна) или за 20% от балансовой стоимости, все равно о превращении сельского хозяйства в полноценный бизнес речи быть не может. Загвоздка в том, что земля по-прежнему остается в руках государства. К тому же, никто не отменял реакционную систему ценового регулирования, госзаказа, распределения ресурсов. Белорусские фермеры на своей шкуре убедились, что такое «равные» условия конкуренции с колхозами. Сейчас в отдельных случаях может получиться наоборот. Власти специально сделают несколько «потемкинских» сельскохозяйственных предприятий, чтобы продемонстрировать успех реформ по-белорусски.

В 2000 г. Беларусь экспортировала в Россию продуктов растительного происхождения на \$54,3 млн., в Украину — на \$1 млн. В 2001 г. в Россию — \$45,1 млн., Украину — \$2,4 млн. В 2002 г. \$38,4 млн. и практически ничего в Украину. В 2003 г. в Россию было экспортировано товаров на \$51,3 млн., в Украину — всего на \$5 млн.

Импорт из России по этой товарной позиции составил в 2000 г. \$107,6 млн., в 2001 г. — \$54,8 млн., в 2002 г. — \$100 млн., в 2003 г. — \$127 млн. Из Украины в 2000 г. — \$33,9 млн., в 2001 г. — \$32,7 млн., в 2002 г. — \$29,2 млн., в 2003 г. — \$13 млн.

Приведем данные по импорту зерновых. В 2001 г. Беларусь ввезла зерновых культур 768,7 тыс. тонн на сумму \$962,8 млн. В 2002 г., который был якобы очень урожайным годом для Беларуси, было импортировано уже 854,1 млн. тонн на сумму \$106,6 млн. В 2003 году было импортировано 583,3 тыс. тонн на сумму \$94,7 млн. Из них 53,6 тыс. тон из России, 15,4 тыс. тон — из Литвы. Еще один факт, подтверждающий ущербность проводимой сельскохозяйственной политики заключается в том, что в 2003 году Беларусь импортировала готовых продуктов на \$737 млн. в год. В 2004 году данная цифра увеличится до \$850 млн.

### **Сектор как «вещь в себе»**

Насколько необходимо увеличить активность в сфере агробизнеса? Вопрос «не слабый», так как он задает, заряжает деятельность бизнеса на краткосрочном отрезке времени. Ответ лежит на поверхности: не менее, чем не 10% должны быть увеличены размеры производства и продаж продовольствия на внутреннем рынке. Эта цифра соответствует темпам прироста заработной платы в стране в начале этого года. Обращаем внимание только на свой собственный рынок, так как экспортировать продовольствие — вторая задача. По крайней мере, в Беларуси ориентация аграрного рынка на внутренний рынок является политической и социальной задачей.

Сможет ли сектор сам по себе ответить на эти вызовы экономической политики нынешнего года? Достаточно посмотреть на цифры роста сектора продовольствия в нашей стране (диаграмма 1).



Диаграмма 1

Нет, 10% прироста мы не имели ни разу за все годы транзита, в котором находится страна. Может именно по этой причине руководство республики объявляет начало возрождения сельского хозяйства. Сначала попробуем разобраться, что есть, и что будет при развитии тенденций настоящего, затем оценим ситуацию на будущее. Стратегический ракурс вполне понятен: аграрный сектор должен синхронно наращивать объемы выпуска. Это отвечает задачам прироста доходов, целям повышения жизненного уровня. Стратегически важной остается и задача поддержки своего собственного аграрного производителя. Не следует забывать и то, что все в Беларуси являются выходцами из деревни. Отличия состоят только в том, что сельские мигранты делятся на адаптированных и неадаптированных к городу.

Конечно, сельское хозяйство имеет свои шансы на будущее. Однако, иллюзий должно быть как можно меньше. Иначе, чем можно объяснить, что с началом этого года при увеличении объемов выпуска в колхозах и совхозах происходит снижение выпуска продукции в фермерских хозяйствах. Частный собственник несет поражение «по всем швам»? Где скрывается проблема: не то много получается цифр на бумаге, когда речь идет о стадах и полях не своих? Не то, происходит ухудшение делового климата в аграрном бизнесе, как таковом?

Действительно, в чем проблема? Президент, понимая масштабность проблемы повышения эффективности аграрного сектора, предложил крупному белорусскому бизнесу вложиться в производство продовольствия. Эта тема не новая, в России самостоятельно понял, что не только нефть, а мясо и молоко дает устойчивые доходы на внутреннем рынке. Причем, такой бизнес является «вечным двигателем», ведь не секрет, что в России привыкли много и хорошо кушать. Причем не только по случаю праздников.

Не отличаются этими качествами от россиян и белорусы. По этой причине можно говорить о том, что очень скоро наступит пора активной инвестиционной деятельности бизнеса в сфере производства не только конечных продуктов питания, а и в производстве продовольственного сырья. Не следует сбрасывать со счетов и собственность на землю. Эта «атомная бомба» сделает очень много в национальной экономике. Пока только можно констатировать, что есть некоторые подходы, незаметные прикидки по поводу недвижимости в стране. Но то, что работает на рынке жилья, эта форма недвижимости является «цветочками» по сравнению с рынком земли. Причем не только производственного назначения. Наши громадные поместья районных органов власти остаются безродными золотыми жилами лишь до поры, и до времени.

Наступит и «мгновение» приватизации земли, к которой агробизнес должен готовиться. Речь идет не о том, что парламент будет принимать эпохальные законы и разрешать «нечто». Реальная приватизация земли идет, под Минском участок на территории бывшего совхоза может стоить и 10 и 20 тысяч долларов. Ближе к городу — дороже. Такой землей торгуют, торгуют с упоением. Хотя речь идет о мелких игроках, но «крупняк» еще впереди. Именно эта целевая направленность может стать стартом агробизнеса в новое рыночное будущее.

## **Продовольственная безопасность**

### ***Взгляд аграрного лоббиста***

Разговоры о продовольственной безопасности — любимое занятие сельскохозяйственных лоббистов. Они внушили электорату, что если белорусские колхозы и совхозы не будут самостоятельно обеспечивать потребности граждан в основных продуктах питания, то страна попадет в зависимость от внешних поставщиков. Эти, в свою очередь, могут попасть под влияние сил, враждебных белорусской власти, и заблокировать поставки продовольствия. В результате в Беларуси будет голод, нищета и беспорядки. Такой взгляд на продовольственную безопасность поддерживается теми, кто получал экономические знания в рамках советской марксистско-ленинской школы и продолжает игнорировать динамику развития мировой экономики.

Руководители Минсельхозпрода, а также около 200 организаций и структур, которые обслуживают сельское хозяйство, считают, что понятие «государственные» и «колхозно-совхозные» интересы — это практические одно и то же. Они уверены, что белорусские потребители достойны только отечественных мясомолочных продуктов, хлеба, макарон или сахара. Вне зависимости от цены и качества. Около 20 тысяч «белых воротничков», которые оказывают людям, занятым на земле, управленческие услуги повторяют: «Без государственных коллективных хозяйств, активного вмешательства в процесс сельскохозяйственной производства, бюджетных дотаций и товарного кредита — читай дополнительного налога на промышленные предприятия — Беларусь столкнется с реальной угрозой для своей продовольственной безопасности». В Беларуси осталось менее 2200 сельскохозяйственной предприятий. Получается, что на одно хозяйство приходится около 10 посредников. По дороге от бюджета к крестьянину от каждого рубля бюджетной дотации отщипывают банки, республиканские и местные структуры Минсельхозпрода, разного уровня «сельхозтехники», «сельстрой», «агропромтехники», «агроснабь», «плодоовощпромы» и их частные производные. В результате до человека, который пашет, сеет, доит и собирает урожай доходит несколько копеек.

Именно такую систему организации сельскохозяйственного производства национальные лоббисты считают адекватной для обеспечения продовольственной безопасности. Посчитать, в какую сумму ежегодно обходится содержание колхозно-совхозной системы белорусским налогоплательщикам достаточно сложно. Поэтому наш расчет приблизителен. Возьмем для справки несколько официальных данных.

Так Минсельхозпрод утверждает, что в 1995 г. в АПК было вложено 890 млрд. неденоминированных рублей из бюджета и 1,2 трлн. из внебюджетного фонда поддержки сельскохозяйственной производителей. Плюс был выделен товарный кредит в виде 195 тысяч дизтоплива. «В целом госдотации селу превысили 4,6 трлн. рублей. Кроме этого была проведена отсрочка платежей на сумму 0,9 трлн. рублей», как сказано в статье «Состояние и перспективы развития агропромышленного комплекса Республики Беларусь на старте нового тысячелетия» из «Информационного бюллетеня Республики Беларусь». Помимо этого льготировалась цена на газ, электроэнергию, уменьшались налоги и таможенные сборы, списывались долги. В денежном эквиваленте эти льготы дают еще около 1 трлн. рублей дотаций. В 1995 году курс белорусского рубля к доллару составлял 11500 рублей. Таким образом, АПК получил около 6,5 трлн. рублей или \$565 млн.

Это далеко не все деньги, которые поступают на село из бюджета. Ведь есть еще и жилищное строительство, развитие инфраструктуры и т.д. По мнению сельскохозяйственных экспертов, объем совокупной помощи АПК в 2000 — 2001 г. составил около \$800 млн. Таким образом, с 1995 года белорусское АПК ежегодно получало в среднем около \$700 млн. С учетом того, что в 2004 году объем госпомощи увеличился, то за 9 лет данный сектор получил около \$6 млрд. Получается, что в среднем на один гектар (сельскохозяйственной земель в колхозах и совхозах — около 7,5 млн. гектаров) государство выделяло \$93.

Интересен другой пересчет. Известно, что в Беларуси около 3 млн. людей живет в сельской местности. Значит, на каждого селянина получается около \$235 дотаций в год. Большая часть доля денег не доходит до крестьянина. Получается, что на одного сельскохозяйственной «белого воротничка» приходится \$35 тыс. в год или около \$330 тысяч за последние 9 лет. Опять же далеко не все в структурах управления АПК имеют возможность канализировать эти ресурсы в свои индивидуальные проекты. Есть все основания утверждать, что за последние 9 лет под ширмой продовольственной безопасности в Беларуси появилось несколько десятков долларовых миллионеров.

### ***Продовольственная безопасность: взгляд частного производителя***

Суть концепции продовольственной безопасности проявляется еще ярче при анализе качественных показателей отрасли. Только в 2004 году аграрный сектор вышел на положительную рентабельность и получил чистую прибыль. На начало 2005 года кредиторская задолженность организаций сельского хозяйства превышала 3,6 трлн. рублей и более чем в два раза превышала объем дебиторской задолженности. Эти данные, а также серьезные структурные проблемы на селе, дефицит техники, низкое качество семенного фонда и культуры земледелия позволяют нам сделать вывод о том, что сельское хозяйство Беларуси не вышло на траекторию устойчивого развития. Сельскохозяйственной товары нашей страны все интенсивнее вытесняются с наших традиционных рынков и даже проигрывают внутренний рынок страны. Белорусские сельскохозяйственной производители и переработчики практически отсутствуют на богатых рынках стран ЕС не только потому, что наша продукция хуже по качеству, а также потому, что Беларуси до сих пор не вошла в ВТО и не подписала договор с ЕС о создании зоны сводной торговли. Более того, Беларусь до сих пор не получила статус страны с рыночной экономикой, что резко ограничивает возможности нашей страны по защите отечественных производителей на мировом рынке.

Очевидно, что хозяин земли, перерабатывающего завода, фермы вкладывает в понятие «продовольственная безопасность» совсем не то, что чиновники из АПК. Для него важно четко знать, что землю у него никто не заберет, что навязывать сроки посевной и уборочной никто не будет, что определять, что ему сеять и кому продавать, будет он сам. От государства он требует создания рынка продовольствия, защиты от импорта, доступный кредит и лизинг техники, а также создание базовой транспортной и социальной инфраструктуры. Причем не через монопольные государственные структуры, а через конкурирующие между собой компании.

### ***Продовольственная безопасность: взгляд горожанина***

Когда городской человек, не имеющий собственного сельскохозяйственной производства в виде дачи, говорит о продовольственной безопасности, то он имеет в виду совершенно конкретные и простые вещи: низкие цены на качественные продукты питания, широкий ассортимент и стабильные поставки, особенно во времена пикового спроса (праздники). В интересах горожан — отсутствие самой структуры министерства сельского хозяйства и тысяч чиновников, которые якобы помогают им кормить свои семьи. Оставив за кадром продовольственный патриотизм, мы можем сказать, что безопасность обеспечивается, если на

свою невысокую зарплату он может купить не 100, а 200 кг. мяса, не 1000, а 2000 йогуртов и т.д.

Сегодня в Беларуси продовольственные интересы горожан никто не представляет. Благодаря доминированию чиновников АПК и колхозно-совхозной элиты во власти, горожане переплачивают за базовые продукты питания 10 — 40%. Через высокий частокол таможенных пошлин, санитарного контроля, сертификации и лицензирования, произвола местных чиновников, которые, по сути дела, запрещают, свободный оборот продовольствия внутри страны, выбор горожан резко ограничен. Тысячи дешевых и дорогих, природных и генетически модифицированных продуктов питания могли бы попасть на столы белорусов. Не попадают, потому что этому мешают чиновники из АПК и сельскохозяйственные лоббисты, работающие на бюджетных деньгах. За один год горожане переплачивают за продукты питания около \$590 млн. Если бы в Беларуси доминировала концепция продовольственной безопасности горожанина, то с 1995 года около \$5 млрд. были бы потрачены не на еду и питье, а на образование, здоровье, одежду, развлечения или были бы сэкономлены для будущих инвестиций.

### **Тенденции мирового рынка сельскохозяйственной продукции**

Успех продовольственной стратегии ведущих продовольственных стран мира — это растущая производительность сельскохозяйственного производства, достигнутая благодаря агрономической науке и инвестициям. Производство продовольствия за последние 30 лет более чем удвоилось. Объем продовольствия на жителя третьего мира увеличился на 25%. Одновременно реальные цены на продукты питания продолжают снижаться. Важно, что предложение продовольствия «идет» с тех же самых площадей. За исключением Африки не были использованы новые земли. Производство зерновых в мире в 1950 г. составляло 720 млн. тонн, а в 1990 — уже 1900 тонн. При этом в мире имеется свыше 1 млрд. акров не возделываемой или не используемой пахотной земли. Высокоурожайные виды растений, современные удобрения, улучшенный контроль и управление производства сделали продовольствия дешевле. С 1950 по 1990 г. урожайность зерновых увеличилась на 144%. После 1960 года произошла зеленая революция, когда урожайность практически удвоилась в таких разных странах, как Франция, Индия, Индонезия, Бразилия. В Китае урожайность зерновых увеличилась на 264%. Урожайность картофеля, кофе, хлопка, подсолнечника также значительно увеличилась. Нет индикаторов, которые бы говорили, что рост урожайности исчерпан. В 1980-х

- производство пшеницы в мире увеличивалось с ежегодными темпами 2%, а урожайность росла на 3,2% при сокращении посевных площадей;
- производство риса увеличивалось на 3,55% в год, урожайность росла быстрее (2,1%), чем росло население;
- производство семян масличных культур росло быстрее остальных культур (4,8% в год) по причине большего спроса на диетические масла. Большинство из 360 млн. акров земли, засеянных масличными культурами, дали бы в 2 раза больше калорий, если были бы засеяны зерновыми.

Повышение производительности труда на существующей площади возделываемых земель было важным фактором защиты окружающей среды. Без использования новых технологий в агропроизводстве при росте населения Земли дефорестация была бы интенсивней. Именно благодаря новым видам растений была ограничена эрозия почвы, созданы предпосылки для сохранения дикой природы. Новые системы сельскохозяйственной производства сокращают влияние подсеčno-огневого земледелия на 90%. Одна бобовая культура — kudzu восстанавливает плодородие почвы так же эффективно, как 14 лет традиционного содержа-

ния земли под паром. Новая консервационная технология обработки земли наполовину сокращает эрозию почвы. С 1960 года наблюдается настоящий взрыв новых высокоурожайных, засухостойких, морозостойких, паразитостойких культур. Азия научилась выращивать 100 млн. тонн засухостойкой пшеницы между урожаями риса. Новая конструкция плуга для возделывания земли в Индии и Эфиопии позволила получать два хороших урожая вместо одного плохого. Новые виды риса в Африке позволяют разместить производство на 500 млн. акров земли. Сегодня используется лишь 12 млн.

Потенциал сегодняшнего мира достаточен, чтобы без проблем прокормить еще один миллиард жителей без нарушения экологического баланса и использования «чувствительных» для земледелия земель. Только в США более 30 млн. акров сельхозугодий было выведено из оборота. По оценкам специалистов эта земля могла бы обеспечить 80% нынешнего урожая США со средней урожайностью 1,5 тонн на акр. Аргентина сегодня пасет скот на 75 млн. акрах плодороднейших угодий. Если повысится спрос на зерно, данная земля легко может использоваться под зерновые. При этом аргентинские фермеры практически не используют пестицидов и удобрений по причине высоких импортных пошлин на эти продукты. Только эти две страны могут дополнительно произвести 245 млн. тонн зерновых. Этого хватит для того, чтобы накормить 1,4 млрд. бедных индийцев. Если же 100 млн. акров земли засеять высокобелковыми сортами зерновых культур, то результат будет еще лучше.

Все чаще страны третьего мира покупают высокотехнологические семена (часто генетически измененные) современных западных сельскохозяйственных лабораторий, приобретают высокопродуктивный скот, птицу, корма и их рецепты. Конкуренция в сельскохозяйственной науке резко обострилась. Для успешного вхождения в мир высоких сельскохозяйственных технологий нужны миллиарды долларов. Отчетливо видно разделение труда: США, европейские лаборатории, японцы продают идеи, технологии, семена и новые виды животных и растений, а страны победнее занимаются широкомасштабным производством продовольствия. Выпадение из данной цепочки — это подписание смертного приговора национальному сельскому хозяйству. Наоборот включение в систему сельскохозяйственной разделения труда, как показала Новая Зеландия, это энергичное развитие данной отрасли, создание новых рабочих мест, рост богатства и благополучия населения. Опоздать на поезд «зеленой» революции так же губительно для экономики страны, как игнорировать информационную революцию, компьютер и «Интернет».

## **Аграрная реформа для Беларуси**

Сельское хозяйство Беларуси будет богатым и процветающим только тогда, когда полностью перейдет на рыночные отношения. При всей специфике сельскохозяйственного производства нет ни одного фактора, который бы оправдывал некие особые формы присутствия государства в растениеводстве, животноводстве или перерабатывающем секторе. В мире наработан богатый опыт проведения системных реформ в сельском хозяйстве. Для Беларуси аграрная политика должны основываться на пяти краеугольных камнях: 1) частной собственности на землю и свободном рынке земли, 2) индивидуальных фермерских хозяйств, 3) частной перерабатывающей промышленности, 4) свободной торговле Беларуси с основными торговыми партнерами — Россией, ЕС, Украиной и США и 5) адресной социальной помощи жителям села. Одновременное движение по всем пяти направлениям будет, образно говоря, строительством белорусского сельскохозяйственного Пентагона. Это составляет суть аграрной реформы для Беларуси.

### ***Земля — крестьянам***

Этот простой и понятный лозунг должен стать белорусской реальностью после принятия закона «О земле». Без частной собственности на землю не только аграрная реформа, но и вообще никакие преобразования в стране невозможны. Однако не надо сбрасывать со счетов сложности периода создания рынка сельскохозяйственной земли. Сегодня нет системы

оценки земельных участков. Более того, нет четкого механизма распределения земли между участниками коллективных хозяйств. Существует несколько способов распределения сельскохозяйственной земли и превращения ее в полноценный рыночный товар:

- 1) раздать всем участникам коллективных хозяйств поровну,
- 2) продать тем, кто даст больше денег,
- 3) преобразовать сельскохозяйственной предприятия в открытые акционерные общества и продать контрольный пакет стратегическому инвестору,
- 4) передать землю за ваучеры или за специальные земельные облигации,
- 5) раздать землю в аренду, с ограниченными правами субаренды и другими требованиями (сохранение назначения земли, разные сроки аренды, ограничение на строительство, запрет на продажу и т.д.).

Пока же продавать землю сельскохозяйственной назначения достаточно сложно. У сельчан мало денег, поэтому они в большинстве своем не смогут участвовать в формировании рынка земли. Зато чиновники смогут путем привычных манипуляций распределить самые прибыльные земельные ресурсы по знакомым, друзьям и родственникам.

Аренда земли также не создаст доверия потенциальных инвесторов. Сегодня дал — завтра забрал. К такой формуле белорусские власти давно приучили предпринимателей. Остается комбинация двух способов создания рынка земли и формирования класса собственников: раздача участков земли жителям села и продажа контрольных пакетов сельскохозяйственной предприятий инвесторам. При помощи первого способа мы «вербуем» сторонников в лице сельской элиты (руководители колхозов, специалисты, трудолюбивые сельчане). Второй способ позволяет привлечь в сельское хозяйство инвестиции. Причем речь идет как о внутренних, так и о внешних инвестициях. Обратим особое внимание на то, что никто и ни при каких обстоятельствах из Минска централизованно не должен разрушать имеющиеся сельскохозяйственной предприятия. Нельзя исключать, что некоторые из них прекратят свое существование, но частная земля резко увеличит капитализацию сельского хозяйства.

### ***Фермерство — будущее белорусского села***

Крестьяне, получившие землю, смогут отдать ее в аренду или продать. В течение двух — трех лет пройдет первая фаза формирования вторичного рынка сельскохозяйственной земли. Государство не будет навязывать цену земли. Она будет определяться экономически точным механизмом — спросом и предложением. При продаже контрольного пакета акций стратегическому инвестору, миноритарные акционеры (опять же простые сельчане) смогут продать ему свои акции по той же цене, по какой была совершена покупка основного пакета. Начальная цена акции (продажа будет осуществляться на открытом аукционе) будет определяться на основе а) балансовой стоимости и б) независимой аудиторской оценки. Заниматься организацией раздела активов и продажи пакетов акций должны специальные «Земельные департаменты» Национального агентства по приватизации и управлению госимуществом. На этом этапе реформ важно разделить функции Минсельхозпрода (законодательная, регуляторная) и госоргана, который владеет и управляет государственными активами. Земельную реформу должны делать менеджеры по управлению активами вместе с конкретными руководителями сельскохозяйственной предприятий, а не чиновники Минсельхозпрода.

Формирование вторичного рынка земли будет сопровождаться созданием класса белорусских фермерских хозяйств. Сегодняшние фермеры смогут активно участвовать в создании крупных фермерских хозяйств. Некоторые будут выступать в качестве стратегических инвесторов. Либерализация рынка сельскохозяйственной продукции, отмена губительного госзаказа, ликвидация государственной монополии на закупку сельскохозяйственной продукции, выравнивание условий доступа к финансам и ресурсам и запрет

введения административных ограничений внутри страны на торговлю сельскохозяйственной продукцией — все эти меры создадут мощную мотивационную среду для нового, современного сельского хозяйства. Фермер будет работать не на выполнение стратегических приоритетов чиновников, как сейчас, а займется реализацией своих индивидуальных бизнес-планов. Через два года мы увидим естественные «точки роста» белорусского села.

На этапе формирования новых и реструктуризации старых сельскохозяйственных производств будут созданы специальные технопарки в виде акционерных обществ. В них будет сконцентрирована сельскохозяйственная техника. Новые предприятия смогут брать ее в аренду или просто заказывать выполнение определенно вида работ. Данным государственным предприятиям (в первые два года реформ они будут работать в форме ОАО со 100-процентной долей государства, потом — приватизированы) будет запрещено дискриминировать клиентов по форме собственности. Такая техническая поддержка будет важным элементом создания инфраструктуры современного аграрного рынка.

### ***Частная перерабатывающая промышленность***

Третьим краеугольным камнем аграрной реформы является приватизация предприятий перерабатывающей промышленности. Начать этот этап реформ надо с ликвидации концерна «Белгоспищепром», а также всех тех коммерческих структур, которые созданы данным чиновничьим «монстром». Активы перерабатывающих предприятий будут переданы в управление Национальному агентству по приватизации и управлению государственным имуществом. Каждое предприятие будет продаваться отдельно. Не надо будет получать разрешение на его продажу ни у Минсельхозпрода, ни у облисполкома, ни даже у рабочего коллектива. Вся переработка может быть приватизирована за 18 месяцев с начала реформ. Привлечение белорусского и иностранного капитала в данный сектор позволит резко увеличить экспортный потенциал белорусского аграрного сектора. Появятся новые конкурентные бренды. Между новыми фермерскими хозяйствами и сельскохозяйственной акционерными обществами с одной стороны и переработчиками будут выстраиваются нормальные договорные отношения. Абсолютно провальный эксперимент передачи крупных пакетов акций перерабатывающих заводов колхозам уйдет в историю. Частные мясокомбинаты и молокозаводы смогут создавать холдинги с сельскохозяйственной производителями на принципиально иной основе. Главная форма приватизации — продажа контрольного пакета стратегическому инвестору за деньги.

В идеале в каждом областном центре должна функционировать товарная биржа, где можно будет осуществлять не только текущие, но и фьючерсные покупки. Кстати, южнокорейский опыт, когда государство создало мелким фермерам электронную товарную биржу, также может быть использован в Беларуси.

Появятся специализированные земельные банки, которые будут финансировать рыночные аграрные бизнес-планы. Закон «Об ипотеке» позволит резко увеличить капитализацию омертвленной сегодня недвижимости и земли. Несомненно, во всю мощь заработает механизм банкротства, через который кредиторы будут исправлять ошибки сельскохозяйственной предпринимателей. Землю можно будет брать в залог за выданный кредит. Для развития полноценных финансовых отношений на селе, создания необходимой инфраструктуры можно будет воспользоваться технической помощью МВФ, Всемирного банка и МФК. Хотя, впрочем, это может и не понадобится, белорусы стали сберегать достаточно денег, чтобы делать первоначальные инвестиции в свои «родные» аграрные предприятия.

### ***Доступ к внешним рынкам***

Беларуси понадобится, как минимум, два года, чтобы выйти на совершенно иной уровень сельскохозяйственной производства. Нужно быть готовым к тому, что после двух сезонов Беларусь столкнется с серьезной проблемой не дефицита, а перепроизводства сельскохо-



зяйственной продукции и ее сбыта на внутреннем и внешних рынках. Потребителей ждет приятный сюрприз — значительно снижении цен на сельскохозяйственной продукцию и удовольствие. Надо сказать, что перепроизводство аграрной продукции не является показателем кризиса, а будет стимулом реструктуризации внутреннего рынка и работы на внешнем экономическом пространстве.

Критически важно, чтобы правительство сумело договориться, в первую очередь, с Россией, Украиной, ЕС о создании зоны свободной торговли с как можно меньшим количеством ограничений. Беларусь обязана будет адаптировать свое торговое законодательство к нормам ВТО. Даже небольшие краткосрочные потери непосредственно после вступления в эту организацию с лихвой окупятся за счет доступа на богатые рынки соседних стран. Именно такой режим наиболее выгоден малой открытой экономике, которой является Беларусь. В этом плане нам нужно брать пример, скажем, с датского свиноводства. На 5,3 млн. населения датские фермеры имеют 30 млн. свиней, а Беларусь с 9,8 млн. населения — только 3,2 млн. В растениеводстве мы также обязаны использовать свои сравнительные преимущества по льну, сахарной свекле и, возможно, картофелю. Не исключено появление новых перспективных производств. Главное — не мешать фермерам и инвесторам самим выбирать, что, где и на каких условиях производить.

Чтобы нормализовать экономические отношения с Евросоюзом, нам, несомненно, понадобится провести и политические реформы, ведь в мире больших финансов и товарных сделок демократия, права человека, верховенство закона неотделимы от свободной торговли. Как показывает исследование ЕБРР, глубина сельскохозяйственных реформ и уровень демократизации в стране имеют четкую позитивную корреляцию. Поэтому подход белорусских чиновников и полисмейкеров «мы занимаемся только экономикой и не трогаем политику» на практике реализуется с серьезными издержками для нашей страны.

Белорусское сельское хозяйство при таком динамично растущем российском рынке могло бы давать не 11% ВВП страны, как сегодня, а, как минимум, на 5 процентных пунктов больше. Если мы потеряем наши позиции на рынке нашего восточного соседа, то действительно, десятки тысяч белорусских крестьян долго будут ходить «пьяными и дурными». Чисто белорусским компаниям сложно будет входить на богатый, но сильно защищенный рынок Европейского Союза. Поэтому привлечение авторитетных международных ТНК, которые обладают современными технологиями и имеют устойчивые сбытовые связи в мировой системе разделения труда, — это необходимое условие входа белорусских сельскохозяйственной товаров на европейский мировой рынок.

### *Адресная социальная помощь жителям села*

Белорусские власти оправдывают необходимость активного и обширного государственного интервенционизма в сельское хозяйство необходимостью социально защитить сельское население. Данный аргумент не выдерживает критики. Сколько «живых» денег из \$1 млрд. финансовой и ресурсной помощи, выделенной для сельского хозяйства в 2003 году реально дошло до жителей села? Крохи с барского стола. Сельчанами просто прикрываются для «канализации» бюджетных денег в личные проекты далеко не бедных фирм, тесно работающих с чиновниками Минсельхозпрода, областных и районных исполкомов.

Система адресной социальной помощи должна работать не только в городах, но и на селе. Если человек остался без работы, ему надо платить пособие по безработице в размере, как минимум, \$40 в месяц. Это больше, чем сегодня получают многие работники сельскохозяйственных предприятий за свой тяжелый труд. Такой способ помощи резко сократит количество денег, которые просто крадут из бюджета. Государству не нужны посредники в виде многочисленных фирм и структур, обслуживающих сельское хозяйство, чтобы помочь конкретному селянину преодолеть временные сложности на рынке труда. Оставшиеся без работы сельчане должны иметь возможность получить за счет средств Фонда занятости новую специальность. Им будет оказана поддержка в нахождении новой работы. Нет ника-

кого смысла насильно сохранять колхозы, чтобы создать рабочие места для 15 спившихся механизаторов и 20 доярок. Дети безработных будут получать денежные пособия вне зависимости от состояния занятости родителей.

Система адресной медицинской помощи также будет распространяться на инвалидов, проживающих на селе. Для того чтобы больному пенсионеру доставить бесплатные лекарства, сделать укол или перевязку, совсем не обязательно сохранять колхозно-совхозную систему. Чтобы обеспечить сельской молодежи доступ к Интернету, нет смысла сохранять государственную монополию на закупки сельскохозяйственной продукции и жестко регулировать цены. Поддержанием сельского клуба, библиотеки, поликлиники и других необходимых элементов социальной инфраструктуры должны заниматься местные органы власти, а не сельскохозяйственные предприятия. Деньги на эти нужды надо закладывать в местных и республиканском бюджетах, а не надеяться на принудительное финансирование этих объектов колхозами и другими предприятиями, работающими в сельской местности. Иными словами, надо элементарно разделить мухи и котлеты, то есть сельскохозяйственной бизнес от собственно социальной политики государства. Так принято в цивилизованных странах.

Бизнес, в том числе сельскохозяйственный, платит налоги. Это важнейшая часть его социальной ответственности. Работа органов государственной власти — помогать человеку, попавшему в беду и выполнять перед ним свои обязательства по уплате пенсий и пособий. Как частная собственность на землю может помешать этому? Да никак, поэтому не надо пугать людей реформаторами, которые де спят и видят распродажу родной земли злостным иностранцам. Чиновникам выгодно раздувать такие страхи и подпитывать фобии простых людей. Реформа существующих сельскохозяйственных отношений означает конец их безответственного экономического поведения и беззаботной жизни за счет других.

Как показывает опыт стран, которые провели комплексные аграрные реформы, богатые сельскохозяйственной производители гораздо больше помогают местным сообществам, чем колхозы. Не надо сбрасывать со счетов развитие религиозных организаций на селе. Если в отдаленной деревне нет поликлиники, то уж лучше договорится с попом или ксендзом и открыть врачебный кабинет с участием местного сообщества. Эта добровольная, народная инфраструктура опять же гораздо эффективнее, чем бюрократическая система государства.

Таковы основные элементы аграрной реформы для Беларуси. Это проекция на будущее, естественно, что уточнения и детализация ряда направлений реформы еще впереди. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что в результате строительства белорусского «сельскохозяйственного Пентагона» (одновременное движение по пяти векторам) неизбежно восхождение звезды модернизированного белорусского сельского хозяйства. Это будет лучшим ответом на вопрос о том, выживет ли аграрный сектор страны в конкуренции с другими странами. Вопрос, который остается всегда («за кадром») официальных интерпретаций судьбы сельского хозяйства страны в условиях растущей конкуренции и перепроизводства продуктов питания не только на постсоветском пространстве.

## ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МОНЕТАРНОЙ ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ

- Какие деньги мы создали и сколько они стоили экономике и людям?
- Можно ли преодолеть инфляцию и как это сделать?
- Какой уровень ставки рефинансирования является эффективным?
- Как поставить преграды дефолту?
- Что необходимо сделать на финансовом рынке в ближайшие годы?
- Какими деньгами будут пользоваться белорусы в будущем?

### **Монетарная политика: как она создавалась и проводилась. Некоторые итоги «белорусского монетаризма»**

Формирование монетарной политики Беларуси, как набора ее целей и инструментов, шло одновременно с появлением национальных денежной и банковской систем. Законодательной базой для этого послужили законы Республики Беларусь «О Национальном банке Республики Беларусь» и «О банках и банковской деятельности в Республике Беларусь», принятые Верховным Советом Республики Беларусь 14 декабря 1990 года. Существенную техническую и консультационную помощь в выработке монетарной политики, а также инструментов ее регулирования, оказало вступление Беларуси в Международный валютный фонд и Всемирный банк в июле 1992 года.

В целом нынешняя денежно-кредитная политика Беларуси, равно как и инструментарий, который используются центральным банком для ее реализации, с небольшими оговорками соответствует требованиям трансформационных экономик. Под оговорками в данном случае, понимается зависимость Национального банка от исполнительной власти, периодически вынуждающая его принимать решения, противоречащие основным целям монетарной политики. Кроме того, существенным моментом, препятствующим проведению рациональной монетарной политики, является различная степень рыночного реформирования банковской системы и реального сектора экономики. Банки изначально создавались как рыночные институты и даже огосударствление крупнейших из них во второй половине 90-х гг., не изменило основных рыночных принципов безопасного и ликвидного ведения банковской деятельности. Реальный же сектор экономики, особенно в части крупной промышленности, остался государственным и по форме и по сути — т.е. низкоприбыльным и неспособным своевременно рассчитываться по своим денежным обязательствам. Это наложило серьезный отрицательный отпечаток на отдельные действия регулятора финансово-кредитной сферы и банковской системы — Национального банка, имевшими тяжелые инфляционные и девальвационные последствия во второй половине 90-х гг.

В соответствии с действующим законодательством основным разработчиком монетарной политики Беларуси и ответственным за ее реализацию является Национальный банк, который для этого ежегодно разрабатывает, утверждаемые главой государства, «Основные направления денежно-кредитной политики». Как правило, последние содержат в себе цели монетарной политики и основные инструменты для их реализации. Следует, однако, отметить, что в силу универсальности денег цели монетарной политики в любой экономике не отличаются особым разнообразием. Обычно это: обеспечение реального сектора экономики качественным (стабильным) платежным средством, эффективное функционирование системы расчетов в стране, надежное и безопасное состояние банковской системы. В Беларуси к

этим целям добавляют еще «содействие последовательному снижению инфляционных процессов».

Значительно более широким является инструментарий, при помощи которого Национальный банк имеет возможность добиваться реализации поставленных целей. К их числу относятся, как общепризнанные рычаги регулирования — ставка рефинансирования и учетная ставка процента, нормы обязательного резервирования, операции на «открытом рынке», валютные интервенции, так и некоторые оригинальные — льготное рефинансирование отдельных банков, обязательная продажа валютной выручки, купля-продажа золотых слитков, предписания по предельной величине банковской маржи, минимальной процентной ставке по срочным депозитам для физических лиц и т.п.

Применение тех или иных рычагов регулирования — это право Национального банка. Проблема заключается в правильном выборе объекта регулирования и соответствующем дозировании регулирующих нормативов. Строго говоря, основных объектов регулирования у центрального банка должно быть всего лишь два, причем оба они тесно взаимосвязаны между собой: это обменный курс национальной валюты и величина основных процентных ставок. Оба этих денежных агрегата в свою очередь тесно связаны с объемом денежной массы, как в национальной денежной единице (рублевой), так и инвалютной. Основными же источниками роста денежной массы являются, во-первых, кредитная (денежная эмиссия) центрального банка и денежный мультипликатор, т.е. увеличение денежной массы за счет создания денег коммерческими банками путем повторяющегося привлечения одних и тех денег в депозиты и последующей выдачи их в кредит. Но поскольку отдельные агрегаты исходной денежной массы (наличные деньги, текущие и срочные счета) обладают разным мультипликационным эффектом, существует еще и показатель денежной базы (наличные деньги в обращении, избыточные и обязательные резервы), который обладает наиболее сильным давлением на обменный курс и процентные ставки.

В зависимости же от того, что и когда избирает основным объектом своего регулирования центральный банк, от этого варьируется набор и эффективность применяемых инструментов. До конца 90-х гг. таким объектом для Национального банка являлся, в первую очередь, объем рублевой денежной массы, а в качестве главного источника ее роста — прирост чистого внутреннего рублевого кредита (денежной эмиссии) НБ РБ. Последний же прирастал преимущественно за счет кредитования центрального банком дефицита бюджета и некоторых государственных программ (строительство жилья и АПК). В эти годы едва ли не главным рычагом ее регулирования были интервенции Национального банка на валютном рынке — продажа иностранной валюты для стерилизации избыточной рублевой массы и удержания обменного курса. После 2000-2001 гг., когда, наконец, было принято решение отказаться от этой примитивной практики поддержки экономики за счет денежной эмиссии, Национальный банк смог больше сосредоточиться на использовании в качестве регулирующего инструмента процентных ставок, точнее, своей ставки рефинансирования, параллельно используя для регулятора денежной массы норматив обязательного резервирования и операции на открытом рынке (купля-продажа ГКО Минфина и проведение денежных ломбардных аукционов). Т.е. практически приблизился к цивилизованным методам регулирования денежно-кредитного рынка.

За этот период, по мере снижения инфляции, Национальному банку удалось понизить свою ставку рефинансирования до 17% годовых, хотя норма обязательного резервирования до сих пор остается довольно высокой — 6% по срочным рублевым депозитам физических лиц и 10% — по всем остальным депозитам физических и юридических лиц. Это означает, что банки должны перечислять в фонд обязательного резервирования Национального банка от 6 до 10% привлеченных средств населения и предприятий, что, во-первых, уменьшает их ресурсную базу и, во-вторых, вынуждает поддерживать достаточно высокие ставки по кредитам, чтобы быть в состоянии выплатить проценты по всей сумме депозитов и не остаться в

убытке. Это вступает в определенное противоречие с требованием НБ по ограничению банковской маржи, установленного нормативом «цены» кредита — не более ставки рефинансирования плюс три процента по рублям и не более 10-11% по инвалютным кредитам. С другой стороны, отвлечение столь значительных средств в фонд обязательного резервирования НБ РБ — 640 млрд. руб. на 1.01.2005, подрывает ликвидность банковской системы и вынуждает банки постоянно прибегать к покупке ресурсов у Национального банка по высокой цене. Либо через ломбардные аукционы под залог своих векселей, либо путем сделок РЕПО под залог на время государственных ценных бумаг. Иногда банки даже вынуждены продавать Национальному банку, не принадлежащую им валюту клиентов, для получения недостающих рублевых средств или заключать сделки типа СВОП (продажа валюты на время с правом обратного выкупа).

Тем не менее, даже с учетом того, что Национальный банк в регулировании денежно-кредитного рынка иногда чрезмерно и неадекватно использует свои полномочия, сам переход к использованию ставки рефинансирования, норматива обязательного резервирования, сделок типа РЕПО и СВОП, является свидетельством его стремления действовать по рыночным правилам. И в этом он значительно выигрывает по сравнению с другими государственными институтами.

Главное же достижение последнего пятилетия — это синхронизация экономического роста с качественным улучшением показателей денежного сектора, выраженных в стабилизации обменного курса национальной валюты и понижении до более приемлемого уровня «цены» денег — процентных ставок. Ведь экономический рост имел место и во второй половине 90-х гг., когда годовая девальвация рубля измерялась в разгах, а годовые процентные ставки выражались трехзначными числами.

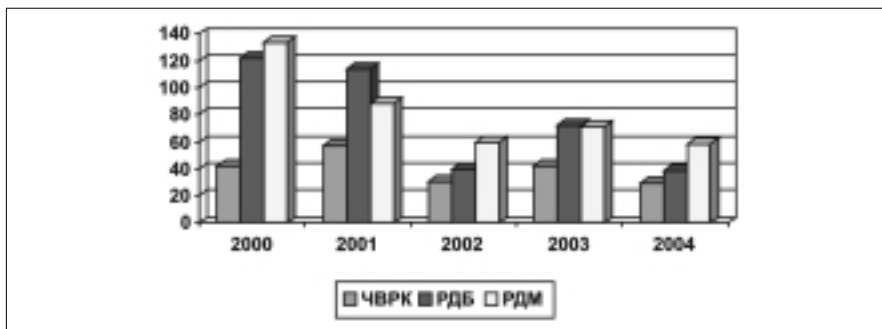
Не ставя под сомнение роль правительства в улучшении общей макроэкономической ситуации, следует все же по справедливости оценить и усилия Национального банка, который в течение последних трех-четырех лет не совершил ни одной грубой ошибки в регулировании монетарной сферы. Некоторые его действия можно признать неудачными, например, принудительное ограничение банковской маржи или попытки заставить коммерческие банки увеличивать свои кредитные портфели в ущерб ликвидности, но они не имели для национальной экономики и банковской системы фатальных последствий. Более того, эти не самые лучшие штрихи в деятельности НББ можно даже рассматривать как уступки давлению промышленного лобби во властных структурах, на которые центральный банк был вынужден пойти, чтобы не уступить в главном.

Под главным в данном случае имеется, как уже отмечалось выше, замедление темпов прироста чистого внутреннего рублевого кредитования (ЧВРК) через выдачу эмиссионных кредитов центрального банка на финансирование дефицита бюджета и жилищного строительства, означавшего, прежде всего, темп роста рублевой денежной базы (РДБ) и рублевой денежной массы (РДМ), превышающий реальные потребности экономики в деньгах для расчетов. Как следствие, это вело к росту цен (инфляции), высоким номинальным процентным ставкам, нестабильности денег и экономически необоснованному спросу на наличную валюту, используемую населением для сбережений. Т.е. превращение валюты в специфический товар, а не только средство для внешнеэкономических расчетов.

Замедление прироста ЧВРК позволило снизить темпы прироста РДБ и РДМ (см. рис.1), что благоприятно сказалось на темпах инфляции и понижении обменного курса белорусского рубля относительно доллара США и рубля РФ (см. рис.2). Можно также констатировать, что сам умеренный прирост ЧВРК, являющийся вполне нормальным и необходимым процессом в любой денежной системе, особенно если последняя связана с обслуживанием растущей экономики, перестал быть основным фактором стимулирующим инфляцию и падение обменного курса национальной валюты. Если в 2000 г. при приросте ЧВРК на 42,2%, РДМ выросла на 134,0%, инфляция составила 46,1% и девальвация — 33,9%, то в 2004 г. при

приросте ЧВРК на 29,8%, РДМ выросла всего лишь на 58,1%, инфляция упала до 14,4%, а девальвации же почти не было совсем — 0,6%.

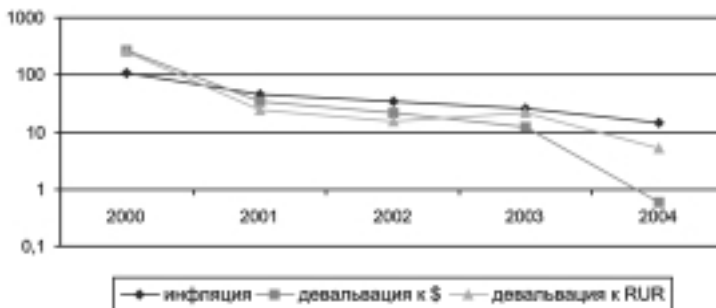
1. Динамика ежегодного прироста чистого внутреннего рублевого кредита (ЧВРК), рублевой денежной базы (РДБ) и рублевой денежной массы (РДМ) в 2000–2004 гг., в %



Проблема установления обменного курса белорусского рубля к основным иностранным валютам вообще является одной из наиболее сложных для белорусского центрального банка. Сложность заключается в том, что традиционно в мире валюты небольших государств в своем курсообразовании ориентируются либо на доллар США, либо на «корзину» основных мировых валют, либо на валюту страны основного торгового партнера при условии последней, в свою очередь, ориентируется либо на доллар, либо на «корзину». При этом в зависимости от целей либо борьбы с внутренней инфляцией, либо внешнеторговой экспансии избирают вариант политики курсообразования — чаще всего, либо «плавающий», либо фиксированный обменный курс. Иногда — смешанные модели обоих вариантов.

Беларусь, всегда применяла «плавающий» обменный курс, но в первое десятилетие самостоятельности ориентировалась исключительно на доллар, в последние же три-четыре года неоднократно заявляла о намерении «привязаться» к российскому рублю. До 2004 года с этим не было никаких проблем, т.к. российский рубль постоянно понижался по отношению к доллару США, но, начиная с 2004 года его динамика изменилась. Благодаря притоку нефтедолларов в Россию, на ее валютном рынке образовался их излишек и Банк России был вынужден их скупать. Но, чтобы не допустить излишка своих рублей и внутренней инфляции он начал повышать курс российского рубля. Беларуси, в торговом обороте которой вынужденный импорт из России намного превышает экспорт в Россию, это следование за российским рублем оказалось невыгодным. Национальный банк Беларуси был вынужден искать оптимальную «середину» между понижением своего рубля к доллару США и российскому рублю с учетом внутренней инфляции (см. рис. 2)

2. Динамика инфляции, понижения обменного курса белорусского рубля к доллару США (девальвация \$) и российскому рублю (девальвация RUR) в 2000–2004 гг., в %



В результате, в 2004 году при указанном выше незначительном понижении белорусского рубля по отношению к доллару США (0,6%), его девальвация по отношению к российскому рублю была более значительной — 5,3%. С учетом ревальвации российского рубля по отношению к доллару это было правильным решением. Но тот факт, что на 2005 год Национальный банк определил обменный курс белорусского рубля к российскому в качестве основного контрольного показателя в своей денежно-кредитной политике — 75,86–77,65 BLR за 1 RUR вряд ли можно считать оправданным. Все-таки отраслевая структура белорусской экономики значительно отличается от российской и столь жестко «привязываться» к российской экономической и денежной политикам Беларуси не следует. Ведь треть всего белорусского экспорта идет все же в страны Евросоюза и не учитывать колебаний доллара к евро, а российского рубля к ним обоим, было бы легкомысленно.

Тем более, что перспективы перехода Беларуси на использование в качестве законного платежного средства российского рубля в своей экономике пока неясны. В определенной степени этот переход даже опасен для нереформированной белорусской экономики, поскольку передает Банку России все полномочия по обменной, валютной и процентной политике.

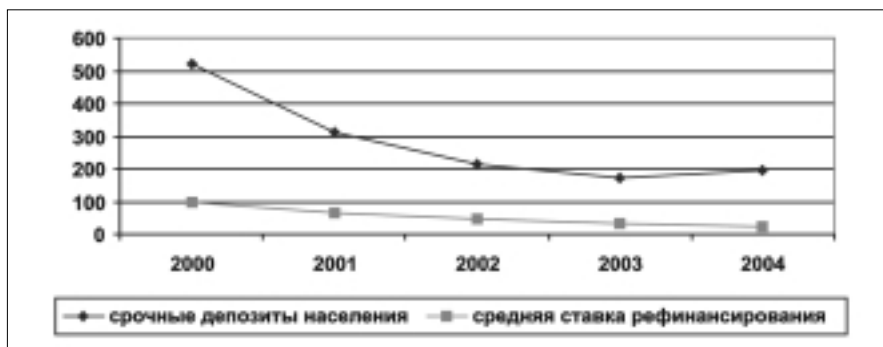
Влияние фактора снижения темпов прироста ЧВРК на прирост РДБ и РДМ, а через них на падение уровней инфляции и девальвации рубля было усилено, точнее сказать — стало эффективным, благодаря политике высоких положительных процентных ставок на внутреннем денежном рынке, предложенной Национальным банком с начала текущего пятилетия. С 2000 г. основные процентные ставки рублевого денежного рынка имеют достаточно высокую реальную доходность, т.е. их номинальная величина значительно превышает уровень инфляции. Это резко повысило привлекательность срочных рублевых сбережений для населения, темпы прироста последних значительно возросли и они фактически заменили собою эмиссионные кредиты Национального банка, выдаваемые экономике по схемам рефинансирования банков и частично для финансирования строительства жилья через бюджет.

### ***Каковы размеры денежных ресурсов страны?***

В 2000 г. при средней ставке по срочным рублевым депозитам населения около 110%, объем последних увеличился примерно в 5,2 раза. В 2001 г. при средней ставке около 75%, они выросли еще в 3,1 раза. В прошедшем году при снижении указанных процентных ставок в течение года с 30 до 20 процентов рост рублевых срочных сбережений составил, тем не менее, почти 2 раза (см. рис 3). Замедление темпов роста в данном случае объясняется не столько снижением склонности населения к сбережениям, сколько изменением базы ежегодного отсчета. Т.е. чем больше сравниваемые объемы, тем меньше процент прироста. Кроме того, если в начале прошедшего пятилетия можно было говорить о краткосрочном спекулятивном интересе населения, обусловленном высоким уровнем процентных ставок по отношению к инфляции и девальвации рубля, то в настоящее время эти темпы прироста средств на срочных рублевых депозитах физических лиц прямо свидетельствуют об общем росте доверия к белорусскому рублю. Причем — и это очень важно — ставка рефинансирования Национального банка за эти годы превратилась в достаточно эффективный инструмент регулирования всех остальных процентных ставок денежного рынка страны, а деньги белорусского центрального банка по аналогии с развитыми экономиками — самыми дорогими.

Отток значительной части рублевых доходов населения с рынка наличной валюты в банковские вклады, а также увеличение притока валюты в страну в результате существенного увеличения экспорта продукции отечественными предприятиями, позволили не только стабилизировать ситуацию в сфере обменного курса рубля, но и в плане формирования валютных резервов в центральном банке. Необходимых, как для обеспечения бесперебойности внешне-экономических расчетов, так и для сглаживания эффекта краткосрочных колебаний конъюнктуры на внутреннем валютном рынке.

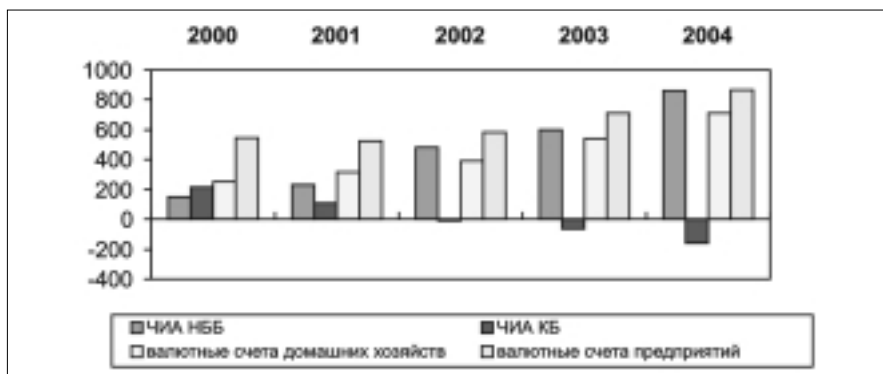
3. Динамика годового роста срочных рублевых сбережений населения и средней годовой ставки рефинансирования Национального банка в 2000-2004 гг., в %



Чистые золотовалютные резервы страны возросли со 150,6 млн. долл. в конце 2000 г. до 862,8 млн. в конце 2004 г. Причем это произошло не за счет сокращения валютных средств населения на счетах в белорусских банках — последние увеличились за этот период с 282,4 млн. до 713,2 млн. долл., и не за счет снижения валютных запасов предприятий — они тоже выросли с 545,1 млн. до 865,7 млн. долл. Ухудшилось только состояние валютных резервов коммерческих банков, достигшее к концу 2004 г. отрицательной величины в 160,8 млн. долл. (см. рис. 4), что, впрочем, нельзя расценивать как потерю ими валюты. Более высокая доходность по рублевым активам подтолкнула их к конвертации собственной валюты в рубли.

Стабилизация денег, снижение уровня инфляции до 14-15%, понижение основных процентных ставок до 17-20%, наличие у страны более или менее приличных золотовалютных резервов, приток сбережений населения в банки — это безусловные достижения Национального банка и правительства в монетарной сфере в 2000-2004 гг. Но обольщаться ими не стоит. Многочисленный мировой опыт свидетельствует, что преодолеть острый кризис значительно легче, нежели добиться долговременной стабилизации, а снижение уровня инфляции и процентных ставок со 100-150% до 15-20% — это, скорее, дело техники и профессионального подхода. Намного сложнее понизить ту же инфляцию и «цену денег», т.е. процентные ставки, с 15-20% годовых до приемлемых по мировым меркам 5-7%.

4. Динамика изменения чистых иностранных активов Национального банка (ЧИА НББ) и коммерческих банков (ЧИА КБ), валютных счетов предприятий и домашних хозяйств (населения) в белорусских банках в 2000-2004 гг., в млн. долл. на конец периода





## Денежная политика Беларуси: взгляд в перспективу. Как регулировать денежный рынок завтра?

В отличие от сегодняшнего времени в ближайшей перспективе начинают действовать более сложные факторы влияния на денежный рынок, учет и реагирование на которые, требует более совершенных инструментов, нежели чисто механическое ограничение темпов роста ЧВРК и РДМ или административной фиксации обменного курса. Например, Беларусь должна решить проблемы импорта инфляции из России. В 2004 г. она составила там 11,7%, в 2005 г. — 8-10%. Учитывая, что импорт товаров из России составляет не менее 65% всего белорусского импорта, следовательно, кроме российских товаров она импортирует и ее рост цен, которые автоматически включаются в затраты белорусских предприятий. Можно было бы повысить обменный курс национальных денег, чтобы нейтрализовать этот фактор, но это ухудшит ценовую конкурентоспособность уже белорусских товаров на российском рынке. Либо пойти на снижение других затрат, например, ценообразующих налогов, что, в свою очередь, ударит по доходам бюджета. Или не повышать заработную плату, что, опять-таки, отразится на темпах расширения внутреннего потребительского спроса и сокращении притока сбережений населения в банки. Выбирать оптимальный вариант между инфляцией, процентными ставками и обменным курсом с каждым годом будет все сложнее. Особенно, если это придется делать на фоне нестабильного мирового валютного рынка и международного рынка энергоносителей.

Есть также еще один аспект в регулировании внутреннего денежного рынка, на который пока обращают мало внимания. В данном случае речь идет об портфеле активов и пассивов коммерческих банков, которые обслуживают этот рынок. Стремление оказать финансовую поддержку реальному сектору экономики привело к тому, что больше половины всех активов коммерческих банков представляют собой кредиты предприятиям и населению. Причем для предприятий — это очень дорогие кредиты. За 2004 г. кредиты предприятиям выросли на 48,8% в то время как их собственные денежные средства на счетах банков всего лишь на 31,5%. Для населения эти же показатели выглядят как 166,3% и 192,2%. В то время как другие, наиболее ликвидные и безопасные активы, например, вложения в государственные облигации выросли всего лишь на 18,2%. (см. табл.).

Таблица. Динамика отдельных статей пассивов и активов банков Беларуси в 2004 г., млрд. руб.

Показатели	на 1.01.04	на 1.01.05	% роста
1. Собственный капитал	2131,2	3014,1	141,4
в т.ч. уставный капитал	1448,7	2159,6	149,1
2. Кредиты Национального банка	261,1	488,4	186,9
3. Счета юридических лиц	2720,0	3578,1	131,5
4. Счета физических лиц	2347,6	3903,7	166,3
5. Средства бюджетов	414,8	1065,0	256,8
6. Выпущенные ценные бумаги	367,1	286,8	78,1
7. Кредитные операции с юр. лицами	5359,0	7974,2	148,8
в т.ч. «плохие» кредиты	257,5	287,1	111,5
8. Кредитные операции с физ. лицами	1003,2	1927,7	192,2
в т.ч. потребительские кредиты	219,2	651,0	297,0
9. Вложения в гос. облигации	823,7	975,4	118,4
10. Межфилиальные счета	3804,6	5039,3	132,4
<b>ВСЕГО АКТИВОВ</b>	<b>14721,4</b>	<b>20985,9</b>	<b>142,6</b>

Причем большая часть привлеченных банками ресурсов от юридических и физических лиц представляют собою относительно краткосрочные депозиты. Как правило, помещенные в банк на срок не более 1 года. Кредиты же, особенно населению и частично предприятиям (инвестиционные кредиты) выданы на значительно более долгие сроки. При таком состоянии баланса активов и пассивов банков (структурной ликвидности) любой, даже кратковременный, спад активности в реальном секторе и замедлении роста денежных доходов населения может привести к неисполнению заемщиками своих обязательств перед банками. Последние, в свою очередь, окажутся не в состоянии выполнить обязательства перед вкладчиками и клиентами. В развитых экономиках, банки стремятся максимально диверсифицировать свои активы, чтобы избежать подобных рисков. В Беларуси же, денежные власти, напротив, ставят банкам все новые и новые задачи по наращиванию объемов кредитов реальному сектору экономики и населению. Более того, можно говорить и том, что Беларусь запаздывает в целом с совершенствованием своего финансового рынка. Отсутствует полноценный фондовый рынок, развитый рынок страховых услуг, пенсионные фонды рыночного типа, которые позволяют хеджировать риски для банков.

Развивать финансовый рынок при нестабильных деньгах и высоких уровнях инфляции действительно было очень сложно. Но, добившись их относительной стабильности, пора задуматься и о новых современных финансовых инструментах. Иначе можно столкнуться с такой формой финансового кризиса, который Беларусь еще «не проходила».

Еще одна проблема, которая, однако, вряд ли будет решена в Беларуси в ближайшие годы, это подчиненность центрального банка страны исполнительной власти. На это обстоятельство, как чрезвычайно отрицательно влияющее на усилия Национального банка по стабилизации монетарной сферы страны, неоднократно указывали зарубежные эксперты и даже представители Банка России. Как следствие, всегда существует опасность того, что исполнительная власть может использовать эмиссионные права центрального банка для финансирования дефицита бюджета и других государственных программ. Это формирует определенное недоверие к стабильности национальной денежной единицы в среднесрочной перспективе и вынуждает хранить значительную часть, как сбережений населения, так и накоплений частного бизнеса, в иностранной валюте, выводя последнюю из нормального экономического оборота и создавая экономически необоснованный спрос на нее. С подобной проблемой сталкивались все трансформационные экономики, но в Беларуси ее разрешение слишком затнулось.

В целом же денежно-кредитную систему Беларуси можно рассматривать как наиболее рыночный сектор национальной экономики, но дальнейшее развитие которой заблокировано сохранением крупной госсобственности в реальном секторе и постоянным ужесточением государственного регулирования. Это создает определенные предпосылки для развития между ними системного противоречия, способного привести к масштабному финансовому кризису и разрушению нынешней банковской системы.

## **Состояние и перспективы развития банковской системы Республики Беларусь**

- Банковская система: белорусская история «приватизации денег»
- Сколько денег в банках: кто наши «субсидархи» и сколько их?
- Что может сделать Национальный банк, а что — нет?
- Кому и сколько можно давать денег?
- Что может быть лучше банков и почему?

### **Как возникли наши банки?**

#### **Типология и история формирования банковской системы страны.**

Создание нынешней банковской системы в Республике Беларусь изначально задумывалось по лучшим европейским стандартам и с учетом рекомендаций Международного валютного фонда. Принятые в декабре 1990 года «Закон о Национальном банке Республики Беларусь» и «Закон о Национальном банке Республики Беларусь» предусматривали формирование двухуровневой банковской системы — Национальный (центральный) банк и коммерческие банки. С 2001 г. в силу вступил новый «Банковский кодекс Республики Беларусь», который заменил два предыдущих закона и включил в себя некоторые новые положения, направленные, преимущественно, на усиление государственного регулирования банковской системы страны. Кроме того, Указом главы государства № 274 от 28 мая 2002 года утверждена концепция развития банковской системы Республики Беларусь на 2001-2010 годы, предполагающая достижение белорусской банковской системой качественного уровня, сопоставимого с современными европейскими стандартами.

Реальный процесс становления банковской системы Беларуси пережил в своей краткой истории два основных этапа. Первый — в 1991-1995 гг., когда с развалом советской экономики и появлением первого частного капитала, создание финансово-кредитных учреждений нового поколения шло довольно бурными темпами — к концу этого периода их насчитывалось в республике уже 48. Этому способствовало то, что, во-первых, вновь создаваемый банковский сектор легко адаптировался к рыночным условиям, поскольку изначально базировался на частном капитале и, во-вторых, в те годы не требовалось больших уставных капиталов.

Второй — в 1996-2004 гг., когда по мере отказа от радикальных рыночных реформ и финансового истощения большинства отечественных предприятий, а также вследствие высоких темпов роста цен и девальвации национальной валюты банки, потеряли внутренние источники развития и начался процесс их дифференциации и количественного сокращения. К этому периоду относится ряд довольно скандальных банкротств финансово-кредитных учреждений, связанных с частичной потерей вкладов населения — Магнатбанка, Дуката, БелБалтии, Биржевого банка.

К этому же этапу относится весьма серьезный шаг в реформировании банковской системы, связанный с ликвидацией специализированного сберегательного банка — Сбербанка РБ, путем объединения его с коммерческим «Беларусбанком. Значимость этого мероприятия для банковской системы заключается в том, что в большинстве развитых рыночных государств системы сберегательных банков или сберкасс (например, немецкая система «Шпаркасса») предназначены для того, чтобы уменьшить рыночные риски населения, связанные с хранением личных сбережений в банковской системе. Как правило, специализированные сбербанки или системы сберкасс не имеют право предоставлять кредиты коммерческим

структурам и размещают сбережения населения либо на межбанковском рынке, либо вкладывают их в финансовые инструменты повышенной надежности, например, в государственные ценные бумаги. Либо, как это сделано в той же Германии, имеют право часть привлеченных от населения средств предоставлять в форме потребительских кредитов исключительно на своей территории при наличии надежного обеспечения.

Конечным итогом второго этапа явилось формирование достаточно своеобразной национальной банковской системы, к характерным чертам которой в настоящее время можно отнести: а) слабость капитальной базы (собственного капитала) банков и отсутствие полноценных финансовых источников ее увеличения; б) дифференциация банков на крупные «государственные уполномоченные», пользующиеся поддержкой государства, и мелкие банки, численно преобладающие, но располагающие не более, чем 7% суммарных активов системы; в) формальное соблюдение нормативов ликвидного и безопасного ведения банковского бизнеса, рекомендованных Базельским комитетом; г) отсутствие прозрачности, в т.ч. любых рейтингов, в банковском бизнесе страны и, как следствие, непризнание белорусских банков на мировых финансовых рынках; д) неопределенность перспектив развития, в т.ч. с экономической и законодательной точек зрения.

К началу 2005 г. белорусская банковская системы вступила, можно сказать, в третий этап своего развития, который характеризуется относительной стабильностью денежной системы — девальвация белорусского рубля за 2004 г. составила всего лишь 0,6%, снижением инфляции до вполне терпимого для трансформационных экономик показателя — 14,4% и достижением положительного уровня процентных ставок на приемлемом для реального сектора уровне — около 20% годовых. В совокупности, это создало стартовые условия для расширения перечня банковских услуг, предоставляемых банками бизнесу и домашним хозяйствам, повышению темпа роста их активов, а также появлением группы обновленных банков, с преобладающим иностранным капиталом, ориентированных на будущую приватизацию крупного госсектора.

Тем не менее, этот новый этап в развитии белорусской банковской системы пока только просматривается в перспективе, и не является доминирующим. «Родовые» признаки второго этапа — усиление государственного регулирования — по-прежнему остаются преобладающими.

### **Основные показатели работоспособности банковской системы**

По состоянию на 1 января 2005 г. банковская система Беларуси располагала ресурсами, включая неденежные пассивы, на сумму эквивалентную примерно 7,3 млрд. долларов США (см. табл. 1). Причем основной прирост этой суммы (на 5,5 млрд. долл.) произошел, начиная с 2002 гг. — после значительного падения в предыдущие 2 года, обусловленные высоким уровнем девальвации белорусского рубля в те годы. Причем главными источниками ресурсной базы банков послужили сбережения населения (+3,5 млрд. долл. в валютном эквиваленте) за последнее 5-летие. За счет прироста собственного капитала банков — чуть более 1,0 млрд. долл., из которых львиная доля приходится на чисто балансовые операции, представляющие внесение в уставные фонды «Беларусбанка» и «Белагропромбанка» бюджетных средств, израсходованных на строительство жилья и кредитование АПК. Следует также отметить весьма слабый прирост в валютном эквиваленте средств предприятий — примерно на 0,7 млрд. долл. за 2001-2004 гг., обусловленное чрезвычайно плохим финансовым положением большинства из них — 25-30% являются хронически убыточными даже по официальной статистике. С другой стороны, банковская система постоянно принуждается увеличивать объемы кредитования предприятий — при росте за 5 последних лет остатков средств на счетах предприятий в банках в 2,1 раза, объемы кредитных остатков юридическим лицам выросли в 3,6 раза. Среди положительных характеристик банковской системы Беларуси

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

последнего пятилетия можно выделить только существенное снижение удельного веса «плохих» кредитов с 17,9% в начале 2001 г. до 3,6% на начало 2005 г.

Тем не менее, объективно, белорусская банковская система, как таковая, остается мало-мощной в финансовом отношении, ее активы составляли на 1.01.05 примерно 32% от годового ВВП, а остаток кредитов реальному сектору экономики всего лишь 16%. По своему собственному совокупному капиталу она равняется где-то 6-7 по величине коммерческому банку Российской Федерации.

Таблица 1. Динамика основных показателей финансового состояния банковской системы Республики Беларусь в 1996-2000 гг.

Показатели	1.01.96	1.01.97	1.01.98	1.01.99	1.01.00	1.01.01	1.01.02	1.01.03	1.01.04	1.01.05
Собственный капитал банков, млрд. руб.	3,1	4,1	7,1	25,7	135,6	388,0	657,1	1265,2	2131,2	3014,1
то же в млн. долл.	273,2	264,1	231,5	240,7	423,9	362,2	415,9	658,9	988,5	1389,0
Средства физ. лиц в банках, млрд. руб.	5,3	7,6	12,1	49,5	92,5	413,0	818,8	1421,0	2347,2	3903,7
то же в млн. долл.	459,1	492,7	392,1	462,8	288,0	335,8	518,2	740,0	1088,6	1798,9
Средства юр. лиц в банках, млрд. руб.	7,8	12,3	31,5	135,9	307,1	920,5	810,0	1163,4	2660,5	3578,1
то же в млн. долл.	680,4	792,0	1023,1	1270,1	959,5	787,4	512,6	605,9	1234,0	1648,9
Всего ресурсов, млрд. руб.	27,1	44,1	93,7	372,8	820,7	2616,2	6389,5	9838,4	10962,0	15946,6
то же в млн. долл.	2358,8	2843,0	3049,3	3484,6	2565,0	1869,9	4043,9	5124,2	5084,4	7348,7
Кредиты народному хозяйству, млрд. руб.	13,5	20,0	67,8	170,2	386,8	1317,9	2229,9	3480,4	5358,0	7974,2
то же в млн. долл.	1174,9	1299,0	2205,9	1590,7	1208,7	1019,1	1411,3	1812,7	2485,1	3675,0
Удельный вес просроченных и сомнительных кредитов, %	13,2	17,6	19,9	22,0	16,6	17,9	16,9	10,3	4,8	3,6

Примечание: 1. Все валютные показатели рассчитаны по официальному курсу на каждую дату.

2. Данные по 1996-2000 гг. приведены с учетом деноминации белорусского рубля в 2001 г.

3. Показатель «всего ресурсов» приведен без учета межфилиальных счетов.

Еще одной характерной чертой банковской системы Беларуси, как уже отмечалось выше, является ее чрезвычайная дифференцированность и монополизм небольшой группы государственных банков. На основании финансовой статистики можно легко сделать вывод, что лидирующее положение в банковской системе Беларуси занимают 6 банков — АСБ Беларусбанк (бывший Сбербанк с почти стопроцентным государственным капиталом), акционерные банки Белагропромбанк, Белвнэаэкономбанк, Белпромстройбанк и Белинвестбанк с преобладающим государственным пакетом акций, а также Приорбанк — коммерческий банк с контрольным пакетом у австрийского Райффазена и значительной долей ЕБРР. Их совокупная доля в совокупных ресурсах системы составила на 1 января 2005 года 87,0%, (в т.ч. АСБ «Беларусбанка» — 42,8%), в собственном капитале — 86,3%, в привлеченных средствах клиентов — 82,2%, физических лиц — 95,7% (в т.ч. АСБ «Беларусбанка» — 61,5%). Они же почти полностью обслуживают бюджетные счета — 96,5%. Соответственно, на долю «большой шестерки» приходится 89,5% кредитный вложений в экономику, 96,8% потребительских кредитов населению и примерно 90% рынка государственных облигаций. Причем даже из этой шестерки выделяется СБ Беларусбанк, на долю которого приходится по ряду позиций более половины отдельных банковских операций, что, кстати, противоречит антимонопольному законодательству страны. Наравне с Белагропромбанком, Белпромстрой-

банком и Белинвестбанком, это наиболее привилегированные банки, пользующиеся у государства рядом льгот. Например, по отчислениям в фонд обязательного резервирования.

С большим отставанием от «большой шестерки» банков, уполномоченных обслуживать государственные программы, находится небольшая группа относительно «молодых», но динамично развивающихся банков — Славнефтебанк, Межторгбанк, Белгазпромбанк, Транзитный банк и Москва-Минск, удельный вес каждого из которых не менее 1% в совокупных активах системы. Каждый из них имеет серьезных учредителей и занимает свою нишу в белорусской банковской системе. Тот же Белгазпромбанк, например, имея своим учредителем российский «Газпром», активно обслуживает топливно-энергетический комплекс страны, Славнефтебанк специализируется на обслуживании нефтехимической отрасли. Остальные 20 банков представляют собой небольшие универсальные банки, в т.ч. «карликовые» банки свободных экономических зон, имеющие незначительное значение для финансово-кредитного обслуживания экономики страны. На их долю приходится всего лишь около 5,4% всех активов банковской системы и менее 7% совокупного кредитного портфеля юридических лиц. С точки зрения свободы предпринимательства они, безусловно, имеют право на существование, но, с другой стороны, существуют иные формы финансово-кредитных учреждений — не банки, например, кредитные ассоциации, кредитные союзы и т.д., более соответствующие их размеру и роли на финансовых рынках. Поэтому существование, по крайней мере — части из них, в качестве банков с правом ведения счетов юридических лиц и наличия корреспондентских счетов в единой расчетно-платежной системе, не является достаточно аргументированным.

Не совсем последовательной является их отношения и политика центрального банка Беларуси — Национального банка, который, с одной стороны, охотно регистрирует эти «карликовые» банки, формально увеличивая тем самым совокупный собственный капитал в системе, а, с другой, всячески стремится ограничивать лицензионные полномочия небольших банков. Так, например, банки, не имеющие собственного капитала в сумме эквивалентной 10 млн. евро, лишены возможности работать с вкладами физических лиц. Они также не могут заниматься инкассацией. Как следствие, они не могут оказывать полный набор банковских услуг потенциальным клиентам и проигрывают в конкуренции с «уполномоченными» банками, что, в свою очередь, тормозит их развитие и переход в «разряд» хотя бы средних по величине.

В совокупности это привело к тому, что доля «большой шестерки» по основным статьям сводного баланса банковской системы, начиная со второй половины 90-х гг. и до настоящего времени, имеет тенденцию к росту, мелких банков к сокращению, что фактически ведет к их вытеснению с рынка банковских услуг. Но поскольку крупные госбанки вынуждены в первую очередь кредитовать предприятия госсектора, то ресурсов на поддержку наиболее перспективного частного бизнеса, особенно среднего и малого, практически не остается.

### **Что может, а что не может делать Национальный Банк Беларуси?**

Деятельность банковской системы Беларуси в соответствии с вступившем в силу с 2001 г. Банковским кодексом, полностью контролируется Национальным банком, который, в свою очередь, находится в зависимости от главы государства — президента и его администрации. Основными инструментами регулирования банковской деятельности стране являются так называемые пруденциальные нормативы, разработанные на основе Базельских основных принципов — это минимальный размер уставного капитала (5 млн. евро для обычных банков и 500 тыс. евро для банков, зарегистрированных в СЭЗ), предельное соотношение между размером собственных средств и суммой его активов, взвешенная на риск (достоинство капитала равная 8%), нормативы ликвидности равный 1) и максимальный риск на

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

---

одного заемщика — не более 20%, норматив отчислений в фонд обязательного резервирования — 6% по рублевым депозитам населения и 10% по всем остальным депозитам.

Кроме того, Национальный банк довольно часто использует некоторые собственные нормативы, которые жестко регулируют банковскую деятельность. Например, начиная с 2002 г. он активно ограничивает банковскую маржу, устанавливая предельную величину процентных ставок по кредитам для юридических лиц. Сегодня они не могут превышать величину ставки рефинансирования Национального банка плюс 3%. При нынешней максимальной норме обязательного резервирования в 10% это автоматически означает убыточность для банков любого кредита при цене ресурсов равной ставке рефинансирования. Тем более, что действует еще одна «рекомендация», обязывающая банки удерживать ставки по срочным депозитам населения на уровне не ниже опять-таки ставки рефинансирования. Учитывая же, что физические лица являются наиболее активными кредиторами банковской системы, проблема для большинства банков по кредитованию реального сектора вполне очевидна. Особенно, не входящих в число «уполномоченных», которые пользуются различного рода исключениями из общих правил.

Существует также норматив собственного капитала (не менее 10 млн. евро), позволяющий привлекать сбережения физических лиц, но не более величины фактически имеющегося собственного капитала.

Указанные нормативы регулирования деятельности коммерческих банков являются обязательными в любой банковской системе, хотя их количественные параметры могут существенно различаться, поскольку зависят от состояния национальной экономики. Но в любой цивилизованной стране они одинаково обязаны для всех. В Беларуси же, к сожалению, это не так. Например, те же «уполномоченные» банки нередко получают льготы по обязательному резервированию, им позволено игнорировать показатели ликвидности и достаточности капитала, а привлеченные сбережения населения в том же Беларусбанке намного превышают его фактический собственный капитал.

Как следствие, банковская система Беларуси при всей ее внешней стабильности в реальности постоянно балансирует на грани серьезного системного кризиса, который пока проявлялся лишь в своих отдельных элементах. Как, например, кризис ликвидности в октябре-декабре 2004 г., когда из-за несоблюдения баланса по срокам между привлеченными и размещенными ресурсами, в т.ч. валютными со стороны двух крупнейших банков, вся банковская система была на грани приостановки платежей. И только вмешательство Национального банка, осуществившего их рефинансирование, предотвратило панику на денежном рынке. Но уровень процентных ставок по рублям на межбанковском рынке поднялся до 24-26%, что в целом привело к удорожанию кредитных ресурсов. По оценке экспертов МВФ и Всемирного банка, проводивших мониторинг финансового сектора Беларуси в сентябре-ноябре 2004 года, основная системная уязвимость банковского сектора Беларуси состоит в поддержке правительством государственных банков, как в форме ликвидности, так и через пополнение акционерного капитала путем его пополнения за счет бюджетных дотаций отдельным отраслям.

Еще одной серьезной проблемой белорусской банковской системы является ее недостаточная открытость. В стране нет никакого внутреннего рейтинга белорусских банков и лишь единицы из них получили исходный международный рейтинг типа Moody's, Standart & Poor's, Fitch на уровне не выше CCC. Что вполне объяснимо, поскольку Беларусь не имеет странового рейтинга.

Подобная ситуация обусловлена рядом факторов и, в первую очередь, непониманием со стороны администрации президента и правительства значения страновых и индивидуальных рейтингов для нормального развития внутреннего финансового рынка. Дополнительным

фактором явилось нежелание властей Беларуси идти по пути создания в стране нормальной рыночной экономики и их «защикленность» на некоей «белорусской модели» развития. Поскольку эта модель не соответствует стандартам рыночной экономики, соответственно, финансовые обязательства белорусского правительства в случае его заимствований на внешних рынках не могут иметь достаточного обеспечения. Как следствие, страновой рейтинг Беларуси не может быть выше спекулятивного — CCC-, т.е. платежеспособность заемщика подорвана фундаментальной внутриэкономической нестабильностью и внешние займы для него будут очень дорогими — не ниже 13-15% годовых. Естественно, такой страновой рейтинг не мог устроить белорусские власти и они фактически отказались от процедуры его получения. Для сравнения отметим, что по классификации, например, Standart & Poor's, Россия и Казахстан имеют высокий, но еще спекулятивный рейтинг BBB-, Украина — В+ . А бывшие страны социалистического блока, которые раньше провели рыночные реформы, имеют уже инвестиционные рейтинги: Чехия и Словакия — А-, Польша — BBB+.

Не имея странового рейтинга, белорусские коммерческие банки не могли получить приличный индивидуальный рейтинг и в большинстве своем даже не пытались этого делать.

Еще одним фактором, тормозящим усилия банков по получению индивидуальных рейтингов стало отсутствие признаваемого за пределами страны национального рейтинга. В Беларуси на сегодня нет ни одного сколько-нибудь квалифицированного и авторитетного рейтингового агентства, которое могло бы взять на себя такую функцию. Для этого, как минимум, нужны стартовые средства, которые могли бы предоставить заинтересованные лица, и необходимый объем информации со стороны либо самих банков, либо центрального банка. Но для этого нужна еще и соответствующая нормативная база, которой тоже нет. Сами же банки, в силу их неоднородности, договориться об этом не в состоянии. Крупные банки предпочитают пользоваться административным ресурсом и избегают прозрачности и открытой конкуренции. Отдельные публикации рейтинга белорусских банков в «Национальной экономической газете», подготовленные на экономическом факультете БГУ, не могут быть признаны в качестве национального рейтинга.

Нельзя отрицать, что в 2001-2004 гг. в белорусской банковской системе наблюдались некоторые положительные тенденции, обусловленные относительной стабилизацией национальной валюты. Это позволило им несколько нарастить собственные капиталы и увеличить свои активы в валютном эквиваленте. Отмечен также больший интерес со стороны иностранных инвесторов. Вообще, из 31 действующих банков в 26 присутствует иностранный капитал. В том числе оффшорный, предположительно, в свое время вывезенный из Беларуси.

Однако эта тенденция не является следствием какой-то долгосрочной стратегии и ориентирована на решение ряда скорее тактических задач. Прежде всего, в сфере приватизации и создания исходных позиций для будущей работы на финансовом рынке Беларуси в случае начала реальных рыночных реформ в стране. Эта тенденция, по-видимому, исчерпает себя уже в ближайшее время, поскольку шансы на подобное развитие событий невысоки, а в нынешнем своем состоянии белорусская экономика не может обеспечить банковскому бизнесу необходимое поле деятельности.

Конкурентность и новые вызовы мирового финансового рынка. Что следует изменить в банковской системе Беларуси?

Для того, чтобы изменить ситуацию в банковском секторе Беларуси к лучшему, т.е. в сторону его способности конкурировать на денежном рынке страны в случае ее вступления в ВТО, привлечь необходимые инвестиции внутри страны и извне, обеспечить стабильность и безопасность ведения банковского бизнеса в соответствии с рекомендациями Базельского комитета, необходимо, как это предлагают Беларуси международные финансовые организации — Международный валютный фонд, Всемирный банк, Европейский банк развития и реконструкции, Международная финансовая корпорация — сделать следующее.



## Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

---

1. Прекратить государственную поддержку крупных государственных банков, как в форме бюджетных вливаний, так и через нормативно-правовые преференции, поскольку это препятствует рыночной конкуренции и привлечению в банковскую систему крупных и недорогих капиталов.
2. Заменить директивное выделение кредитов коммерческими банками на льготных условиях направлением государственных ресурсов через специализированное агентство и (или) на конкурсной основе, когда любая государственная поддержка является полностью прозрачной и осуществляется банками на добровольной основе.
3. Постепенно вообще отказаться от субсидирования государством отдельных убыточных секторов и предприятий или сократить эту практику до минимума при одновременной реструктуризации указанных секторов экономики.
4. Обеспечить равные условия для всех банков и всех вкладов по нормам обязательного резервирования с целью устранения разницы в «цене предоставляемых кредитных ресурсов для различных участников рынка.
5. Ввести равные требования для всех банков по уплате единого обязательного взноса по страхованию депозитов физических лиц.
6. Осуществить меры по расширению возможностей клиентов — как юридических, так и физических лиц — по переходу на обслуживание в другие банки, либо разрешить иметь несколько расчетных счетов в разных банках, как это, например, сделано в Российской Федерации.
7. Обеспечить прозрачную ценовую политику банков на свои услуги с требованием информировать своих клиентов о реальной процентной ставке, включая сборы и комиссию, а в долгосрочной перспективе реализовать поэтапную программу постепенной либерализации процентных ставок.
8. Отказаться от практики периодической рекапитализации крупнейших государственных банков за счет уже выданных целевых бюджетных ссуд, как препятствующую их дисциплинированности в кредитовании экономики.
9. Отменить особый статус банков, уполномоченных работать по государственным программам и за государственный счет.
10. Отменить целевые показатели кредитования, введенные для банков, как, например, требование иметь не менее 50% кредитов реальному сектору экономике в общих активах банка.
11. Обеспечить единый и справедливый режим налогообложения для всех банков.
12. Реализовать поэтапную программу отмены льгот для отдельных банков по соблюдению пруденциальных нормативов.
13. Создать систему сбора кредитной информации по субъектам хозяйствования и предоставления ее всем банкам по первому требованию (кредитное бюро).

Отдельным блоком проблем, которые необходимо решить правительству и Национальному банку в отношении банковской системы страны, является повышение привлекательности банковского сектора для стратегических инвесторов. В первую очередь — иностранных, т.к. в силу замедленности экономических реформ в Беларуси в последней не сформировался крупный национальный капитал способный выполнить эту функцию.

В конце 2004 г. Национальный банк, на основе Совместного плана действий Правительства и Национального банка по достижению параметров макроэкономического прогноза на 2005 г., объявил, что банки страны в 2005 г. должны привлечь не менее 600 млн. долл.

---

иностранных инвестиций. Причем основным инструментом их привлечения по замыслу главного банка должна стать дополнительная эмиссия акций банков крупнейших государственных банков и их продажа иностранным инвесторам.

Даже, принимая во внимание то, что подобный замысел, учитывая проблемы с прозрачностью белорусского банковского бизнеса, совершенно нереалистичен, тем не менее, сама идея привлечения серьезного иностранного капитала в банковскую систему страны, нуждается в осмыслении по ряду причин. Прежде всего, банковский бизнес — это часть общего финансового рынка страны, в который помимо банков входят и небанковские финансовые учреждения — страховые компании, пенсионные фонды, кредитные союзы и ассоциации и т.п. Как правило, вхождение иностранного капитала в значительных объемах в один из сегментов финансового рынка требует адекватных действий на других сегментах. В противоположном случае могут образоваться «черные дыры», через которые может начаться спекулятивный отток еще большего капитала из страны. Белорусский же финансовый рынок в силу господства госсобственности находится в зачаточном состоянии и не готов к этому.

Поэтому, прежде чем предлагать иностранным инвестором вкладывать деньги в белорусские госбанки, необходимо расширить участие частного сектора и увеличить прямые иностранные инвестиции в экономике в целом. Кроме того, как минимум, необходимо: а) отменить правило «золотой акции»; в) внедрить более совершенные структуры корпоративного управления во всех государственных банках; в) пересмотреть при помощи международных аудиторов портфель активов и пассивов ведущих государственных банков и при необходимости их реструктуризовать.

В целом же, белорусский банковский сектор, который изначально создавался как рыночный и лишь в последние 5-7 лет подвергся насильственному огосударствлению, способен при изменении экономических условий в стране быстро возвратиться в нормальную систему «рыночных координат» и стать таким, как это требует практика развитых стран — финансово достаточным, многоуровневым, прозрачным и конкурентоспособным.

## **Бюджетная система Беларуси. Как создать механизмы эффективной бюджетной политики?**

- Почему у нас низкое качество бюджетной политики?
- Кому выгодна существующая бюджетная политика?
- 10 заповедей эффективной бюджетной политики
- Особенности бюджета реформ и устойчивого развития

### **Состояние бюджетной системы Республики Беларусь**

Бюджетная политика является зеркалом социально-экономической политики страны. Она показывает, насколько государство доверяет людям и как чиновники и политики распоряжаются этим доверием. По структуре и содержанию бюджета можно судить об эффективности административной системы государства, о реальных приоритетах власти, о ее силе и слабости.

Уже на протяжении многих лет то, что планирует правительство на год вперед, и то, что получается в жизни, отличается на 5 — 7 процентных пункта ВВП. В конце 2001 г. приняли бюджет на 2002 г. и считали ВВП — 21,7 — 22,25 трлн. рублей. В итоге получили 25,52 трлн. Ошиблись, как минимум, на 3,27 трлн. В конце 2002 г. ВВП на 2003 г. планировали 31,7 — 32,9 трлн. Получилось 35,9 трлн. рублей. Разница — 3,6 трлн. В бюджете на 2004 год ВВП планировался на уровне 44 — 46 трлн. рублей. В итоге получилось 49,4 трлн. Разница составляет 4,4 трлн. рублей. Эти данные подтверждают тезис о том, что белорусская бюджетная политика нестабильна, непредсказуема и не адаптируется к реальным потребностям потребителей, производителей и инвесторов.

Около половины валового внутреннего продукта страны перераспределяется через бюджет, бюджетные и внебюджетные фонды. В 2005 году консолидированный бюджет Беларуси планирует потратить 26,88 трлн. рублей, что на 30,4% больше чем в 2004 г. Это составит \$1212 на душу населения. Понятно, что одна душа получит доступ к ресурсам в тысячи раз больше, а другая — в два раза меньше (если брать пенсию \$70). В начале 1990-х для перераспределения денег от бедных к богатым власти использовали инфляцию. Затем «легкие» деньги зарабатывали на разнице между официальным и рыночным курсом белорусского рубля. Сейчас механизмы поменялись, но суть осталась прежней — забрать у одних и отдать другим. Используя бюджетные ресурсы и кредиты государственных банков, 300 — 400 госпредприятий и коммерческих структур вертикали работают в льготном режиме, часто злоупотребляя своим монопольным положением на рынке. «Забрать налогами и поделить субсидиями» — таков один из основных лозунгов бюджетной политики Беларуси. При этом качество программ государственного инвестирования и потребления не подвергаются аудиту и анализу.

Из-за этого из года в год повторяются одни и те же ошибки, растет количество замороженных государственных денег в объектах незавершенного строительства. На 1.01.2005 их насчитывалось 15,9 тысяч, из которых 48,7% — производственного назначения. Законсервированы 4,7 тысяч объектов. 9,9 тысяч (62,3%) строятся с превышением нормативных сроков строительства. По оценкам экспертов «заморожено» около 12 — 13% ВВП. Такова цена безответственной и не подконтрольной парламенту бюджетной политики. Такое низкое качество инвестиционной политики отчасти объясняется тем, что основные инвестиции в 2004 г., как и в предыдущие годы, пришлось на организации, подчиненные местным исполкомам (рост в 2004 г. на 40,4%), и республиканским органам власти (14,5%). Рост инвестиций в

основной капитал лицами без ведомственной подчиненности, составил всего лишь 4,9% при прогнозе 27%. Налицо вытеснение инвестиций от людей, которые вкладывают свои собственные средства и несут личную ответственность.

В Беларуси стремительно увеличивается размер государства. В 2003 г. расходы консолидированного бюджета составили 16,8 трлн. (\$8,2 млрд.). В 2004 году они планируются на уровне 20,6 трлн. (\$9,5 млрд.). В 2005 году они запланированы на уровне \$12 млрд. Стремление добиться роста ВВП любой ценой приводит к серьезным структурным перекосам реального сектора и, как следствие, к риску потери рабочих мест. Среди негативных последствий политики роста ВВП за счет государственного потребления и инвестирования отметим коррупцию, вытеснение частного бизнеса и бегство капитала, утечка мозгов и бюрократизация экономики. При этом такой рост ВВП не означает автоматическое улучшение уровня жизни людей. Так в период 1995 — 1998 ВВП увеличился на 22%, а официальный уровень бедности, по данным Всемирного банка, сократился с 38% до 33%. В 1999 г. число бедных резко увеличилось до 47%, в том числе из-за методологии измерения понятия «бедность», а ВВП в этом году вырос на 3,8%. Бедность в Беларуси сократилось больше всего в 2000 и 2001 г. — с 42% до 29%, в то время как ВВП увеличивался в среднем на 4,7% в год. Поэтому мы не достигаем устойчивого долгосрочного развития, если добиваемся роста увеличения ВВП за счет административного перераспределения ресурсов. Эффективные социальные программы требуют более комплексного подхода, а не механического наращивания валового производства.

Расходы консолидированного бюджета в долларах за последние два года выросли на 46,3%, в то время как ВВП за этот период увеличится с \$17,5 млрд. до \$22,1 млрд. или на 26,3%. Доля всех расходов к ВВП за последние три года меняется по странной траектории. В 2003 г. они составили 46,1%, в 2004 по уточненному плану составят 42,3%, а в 2005 г. — 45,6%. Логика такой синусоиды понять сложно, особенно если учесть, что в первой половине 2004 г. расходы с учетом инновационных фондов почти достигли 50% ВВП. Сравним динамику средней зарплаты по стране за этот же период. В 2003 году она составила \$123. В 2004 году планируется на уровне \$161, а в 2005 — \$208,5. Рост составит 69,5%. Эти темпы роста заметно превышают темпы роста ВВП и расходов бюджета. Для работников бюджетной сферы к концу 2005 г. Минфин обещает ЗП \$220 — 225. Конечно, во взаимосвязи этих показателей нет никакой линейности и строгой пропорциональности. Бюджет-2005 — это бюджет на проедания, т. е. текущее потребление зарабатываемых тяжелым потом средств. Производительность труда в нашей экономике явно не поспевает за амбициями полисмейкеров увеличивать зарплаты и реализовывать различные государственные программы.

Основной капитал обновляется крайне медленно. Приватизация в 2005 году снова останется на приколе. Укрепление института частной собственности также не входит в планы Совмина и администрации президента. ВВП будут традиционно увеличивать ТЭК, строители, химии и все те структуры, которые обслуживают сельское хозяйство. МВФ, Всемирный банк в один голос с белорусскими независимыми экспертами говорят о крайне негативных последствиях для экономики резкого увеличения зарплаты без привязки к увеличению производительности труда и сокращения издержек.

Анализ расходов консолидированного бюджета показывает, что в Беларуси очень комфортно чувствуют себя те люди, которые традиционно обслуживают бюджетные потоки и являются их непосредственными бенефициарами. Бюджет Беларуси — «золотое дно» для номенклатуры, вертикальщиков и привилегированных предприятий. Бюджет-2005 — это такие же непосильные налоги, громадные издержки их администрирования для малого частного бизнеса.

## Бюджетные подарки

Структура расходов республиканского бюджета остается практически неизменной последние 10 лет. Незначительное уменьшение доли многих статей к общему объему расходов в 2005 году связано с тем, что в него включены инновационные фонды, которых в прошлом году в республиканском бюджете не было. В 2004 г. впервые в бюджет был включен фонд социальной защиты. Теперь дошла очередь и до инновационных. Это не много, ни мало почти 900 млрд. рублей. При этом ни правительство, ни администрация президента не требует тщательного анализа эффективности работы данных структур. В середине 1990-х правительством был выдвинут тезис о необходимости поддержки науки и инновационной деятельности через государственные структуры и аккумуляцию средств в инновационных фондах. Эксперимент провалился. Сейчас существует предположение, что деньгами инновационных фондов будут распоряжаться представители комитета по науке вместе с менеджерами Национальной академии наук и представителями администрации президента. Нет оснований считать, что при такой организации финансирования научной и инновационной деятельности результат будет положительным.

В должностные обязанности министерства финансов не входит анализ эффективности работы целевых бюджетных фондов. Минэкономики и Совет Министров, КГК и другие контрольные органы в целом также не занимаются этим. Примером неэффективной бюджетной политики является деятельность еще одного целевого республиканского бюджетного фонда «Энергосбережение». В 2005 году он потерял свой статус, но официально не названы ни причины такого решения, не наказаны виновные за структурную ошибку, которая вылилась в неэффективное инвестирование сотен миллионов долларов. Гонять деньги из одной структуры в другую научились, а добавленная стоимость появляется почему-то только в карманах людей, которые упорно не хотят отчитываться перед депутатами и общественностью.

Отсутствие аудита бюджетных программ — это один из самых больших недостатков белорусской бюджетной политики. Это относится также к традиционно закрытым структурам, указанным в статье 34 бюджета на 2005 год (эта статья присутствует в бюджетах всех последних лет): Минобороны, МВД, КГБ, государственный центр безопасности информации при президенте, госкомитет пограничных войск и МЧС. По своему усмотрению будет распоряжаться деньгами от переработки отходов стеклянной и бумажной тары Минторг. Минстат уверенно превращается в коммерческую структуру по продаже информации и сдаче в аренду своих зданий и сооружений. Эти доходы он также использует на свои нужды. В списке привилегированных на 2005 год нет Минтранса, которое получало свой доход от выдачи разрешений на проезд, зато появилась одно очень коррупциогенное положение. В 2005 году в доход республиканского бюджета не будут включаться средства, *«полученные от сдачи в аренду зданий, сооружений и иных помещений, находящихся в республиканской собственности»*. Поскольку самым крупным оператором рынка нежилых помещений в Беларуси является управление делами президента, то речь идет, по сути дела, о подарке этой структуре в размере нескольких десятков миллионов долларов. К чему такая щедрость, если ГХУ УД Президента РБ формирует всего лишь 0,69% бюджета г. Минска и 0,23% консолидированного? За первое полугодие 2004 года это юридическое лицо сократило доходы от реализации на 14%, зато увеличили фонд зарплаты на 20,2%. Наверно, бедным менеджерам под крылом К. Маркса 38 не хватает денег на текущие расходы. Вот и предложил Минфин им помощь в виде доходов от аренды. Неплохой подарок. Но почему он предоставляется структуре, у которой около 2/3 структурных подразделений убыточны?

На этом список статей бюджета, которые легализуют растрату или неэффективное использование бюджетных средств не заканчивается. За местными органами власти остались широкие полномочия по регулированию налоговой нагрузки по местным налогам. Статья 47 закона о бюджете-2005 гласит, что они имеют право *«изменять сроки уплаты земельного налога, налога на недвижимость, платежей за использование (изъятие, добычу)*

природных ресурсов отдельными категориями плательщиков». Они могут не более чем в два раза увеличивать или уменьшать ставки этих налогов, а также давать льготы по уплате физическими лицами подоходного налога. Дать такие права чиновникам местного уровня и не запустить механизмы депутатского и общественного контроля — это создать условия для коррупции и дискриминационных практик на рынке.

Гораздо большие полномочия по предоставлению индивидуальных льгот и выделению бюджетной помощи имеет президент. Согласно статье 39 Совмин может вносить президенту предложения о господдержке плательщиков индивидуально. Отдельным привилегированным организациям может быть изменен срок уплаты налогов, сборов и пени. Если в бюджете на 2004 г. было ограничения — до 1% доходной части республиканского бюджета, то в бюджете на 2005 г. его нет. Президент может решить заплатить часть процентных платежей за пользование кредитом из бюджета, выделить субсидии на капитальное вложение. Он может поддерживать отдельные общественные организации, что и демонстрирует на примере БРСМ (5,3 млрд. рублей).

Белорусский закон о бюджете можно рассматривать, как своеобразный путеводитель для стран ВТО, которые хотят ввести антидемпинговые санкции и другие ограничения в отношении целого ряда белорусских товаров. Так в бюджете на 2005 год предусматривается выделение средств для ОАО «Витебские ковры» 251 млн. рублей, ОАО «Доломит» — 51 млрд. рублей, Барановичскому производственному хлопчатобумажному объединению — почти 3 млрд., Новополоцкому заводу белково-витаминных концентратов — 1,1 млрд. и УП «Белфармация» — 189 млн. Известно, что прямая финансовая помощь предприятиям запрещена ВТО. Если учесть, что белорусские предприятия получают деньги от отраслевых концернов, то под санкции и нетарифные ограничения может попасть около половины белорусского экспорта.

Бюджетная политика должна быть направлена на строгое соблюдение Конституции Республики Беларусь. Одно из самых экономически важных положений Конституции РБ записано в статье 13: *«Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности... Государство способствует развитию кооперации. Государство гарантирует всем равные возможности свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности»*.

С точки зрения ведения бизнеса равные условия хозяйствования объясняются достаточно просто. Для больших и малых частных предприятий, для крупных и мелких государственных компаний одинаковыми должны быть: тарифы и цены на товары и услуги государственных монополий, стоимость аренды, ставки по кредитам, налоговые ставки, порядок уплаты и наказания за нарушение налогового законодательства, доступ к внутреннему рынку и к поставщикам товаров и услуг. Выполнение данной конституционной нормы является особо проблематичным для белорусских властей. Указы и постановления, распоряжения и даже законы изобилуют положениями, которые как раз дискриминируют различные экономические субъекты по форме собственности, размеру или специфическим параметрам факторов производства. Если точно выполнять положение Конституции о равных условиях хозяйствования, то надо бы отменить до 70% нормативных актов, принимаемых правительством и отраслевыми министерствами, а также провести глубокую ревизию бюджетной политики.

Статья 44 Конституции РБ гласит: *«Государство гарантирует каждому право собственности и содействует ее приобретению. Собственник имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами. Неприкосновенность собственности, право ее наследования охраняются законом»*. В рыночной экономике под правом собственности понимается неограниченное государственным

### Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

распоряжениями право продавать, закладывать, обменивать или дарить активы на условиях, которые определяются только участниками сделки. В Беларуси же право частной собственности существенно статизировано, т. е. ограничено государством. Наиболее популярными инструментами статизации частной собственности в Беларуси являются регулирование цен, лицензирование, навязывание платежного средства и сроков исполнения контрактов, запрет на продажу или изменение функции активов, ограничения на продажу активов. К этому списку следует добавить наиболее вопиющий институт статизации частной собственности — золотую акцию, а также расширенную интерпретацию института национализации. Все эти инструменты активно использовались в законодательных актах, принимаемых органами государственной власти в последние 10 лет. Если судить по объему частных инвестиций в основную капитал, по количеству так называемых инвестиционных проектов с нуля (green field investments), по индексу степени защиты прав собственности (от американского фонда Heritage), то декларируемое конституционное право частной собственности регулярно нарушается, что отражается на уровне социально-экономического развития страны, ее конкурентоспособности и уровне интеграции в региональную и мировую систему разделения труда. Поскольку закон о бюджете страны является главным финансовым документом правительства, то мы имеем основания утверждать, что экономические положения конституции начинаются именно с данного документа.

#### ***Бюджетный «табель о рангах»***

Табель о рангах среди государственных структур четко виден при анализе их бюджетов. Рассмотрим его на примере бюджета на 2005 год. Так Национальное собрание РБ получит всего 13,4 млрд. рублей. Это меньше, чем Служба безопасности Президента (14,2 млрд.). Аппарат Совета Министров получит в свое распоряжение 9 млрд., а Управление делами президента, которое, между прочим, зарабатывает деньги, претендует на 84,9 млрд. рублей бюджетных денег. В дополнение к этому Администрация Президента, секретариат Совбеза и аппарат УД Президента получают больше, чем весь парламент — 14,4 млрд. рублей. После перечисления практически всех госструктур, организаций и даже коммерческих предприятий в бюджете идет загадочная статья *«Прочие министерства и организации»*. По ней планируется израсходовать не много — ни мало аж 1,34 трлн. рублей, что составляет 7% расходов республиканского бюджета. Среди любопытных статей отметим Резервный фонд президента размером в 16 раз больше расходов на парламент — 215,2 млрд. рублей.

Самая загадочная статья идет последней *«финансовая помощь юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям»* — 131 млрд. рублей. Для законодателей важно было бы знать, как эти деньги были потрачены в прошлом, и какую выгоду от таких инвестиций получил бюджет.

Структура расходов республиканского бюджета млрд. рублей 2003 — 2005

№	Статья расходов	2003г.	% от расходов	2004г.	% от расходов	2005г.	% от расходов
1	Законодательный орган	4,5	0,07	7,3	0,09	12,5	0,07
2	Национальная оборона	300	4,5	399	4,7	539,6	2,8
3	Судебная власть	27,8	0,4	48	0,6	66	0,3
4	Милиция	213	3,2	283	3,3	420	2,2
5	Органы госбезопасности	47	0,7	63	0,7	99,6	0,5
6	Сельское хозяйство, включая средства целевого бюджетного фонда	585	8,9	1152	13,6	1850	9,7
7	Наука	144	2,2	190	2,2	253	1,3
8	Промышленность	14	0,2	26	0,3	30	0,2

№	Статья расходов	2003г.	% от расходов	2004г.	% от расходов	2005г.	% от расходов
9	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	292,4	4,4	441	5,2	353,4	1,8
10	Образование	402,5	6	512	6	713	3,7
11	Социальная политика (включая пенсии)	540	8,2	925	10,9	1319	6,7
12	Финансовая помощь бюджетам других уровней	1180	17,9	1312	15,8	1739	9
13	Обслуживание госдолга	176	2,7	241	2,8	218,8	1,1
14	Резервный фонд президента Беларуси	213	3,2	169	2	215	1,1

## Почему необходимы принципиальные изменения в фискальной политике

Исследования целого ряда научных, аналитических центров (CATO Institute, Heritage Foundation, Институт экономического анализа г. Москва) свидетельствуют, что оптимальным является такой размер государства (под размером государства понимается отношение государственного потребления к ВВП, доля госсобственности по отношению ко всей собственности и доля рабочих мест, создаваемых государством, в общем количестве рабочих мест), который обеспечивает высокие темпы экономического роста в долгосрочной перспективе (как минимум, 10 лет). Ученые установили, что оптимальным является такой размер государства, при котором правительство потребляет 20 — 22% ВВП. В Беларуси данный показатель составляет 52 — 55% без учета государственных монополий. Доля государства в производстве ВВП, как и в рабочей силе составляет около 80%. В такой ситуации резко увеличиваются административные издержки, падает качество управления бюджетными финансами, увеличиваются возможности для коррупции, крепнет бюрократия и слабеет бизнес. Если Беларусь хочет стать передовой, инновационной, конкурентной страной, обеспечивающей устойчивое развитие и высокие социальные стандарты, мы должны провести глубокую реформу бюджетно-налоговой политики.

Среди основных факторов и вызовов, которые определяют необходимость кардинально пересмотреть доходную и расходную часть бюджета, отметим следующие:

- резкое повышение цен на энергоресурсы с 2004 года, что неизбежно приведет к росту производственных издержек реального сектора, падению его конкурентоспособности как на внутреннем, так и на внешних рынках, следовательно, к уменьшению поступлений по традиционным налогам и возникновению сложности с исполнением обязательств бюджета, в первую очередь, перед социально не защищенными группами населения;
- рост конкурентоспособности экономик стран Центральной и Восточной Европы, особенно тех, которые вступили в ЕС, в том числе за счет использования ресурсов Евросоюза и открытия рынков сбыта, а также российских и украинских производителей, которые уже прошли период реструктуризации и адаптации к работе в рамках конкурентной системы разделения труда региона; рост конкуренции со стороны товаров соседних стран;
- ухудшение финансового состояния предприятий, рост числа убыточных субъектов хозяйствования, затоваренность складов, отсутствие внутренних источников инвес-



тий для модернизации производственного сектора и для сохранения налоговой базы по существующим налогам;

- высокая стандартная (без льгот) налоговая нагрузка, чрезвычайно сложное и постоянно меняющееся налоговое законодательство с большим количеством льгот и особых статусов. За всю экономическую историю ни одной стране мира не удавалось эффективно проводить реструктуризацию экономики, успешно проводить политику «догоняющего развития» с совокупной налоговой нагрузкой около 50% ВВП. В Беларуси нет институциональных, законодательных, экономических, финансовых и кадровых предпосылок, чтобы такое получилось в нашей стране;
- чрезвычайно высокий объем издержек выполнения субъектами хозяйствования налоговых и финансовых обязательств перед органами государственной власти. Проводимая в последние годы бюджетно-налоговая политика приводит к бюрократизации экономики и закреплению творческого потенциала предпринимателей и компаний. Она может удерживать экономику на определенном уровне развития непродолжительный период времени, но в 2005 ? 2006 гг. такой благоприятной среды, внутренней и внешней конъюнктуры для белорусских производителей не будет. К тому же, в Беларуси, как в стране с типичной переходной экономикой, нет адекватной институциональной и административной среды для сбора многих существующих налогов;
- отсутствие реальной адресной системы бюджетной поддержки для наиболее нуждающихся, «распыление» бюджетных средств, дублирование функций различными органами государственного управления. В условиях жестких финансовых ограничений необходимо сконцентрировать ограниченные ресурсы на социальные статьи затрат и одновременно облегчить налоговую и административную нагрузку на производителей, т.е. создать им максимально благоприятные условия для реструктуризации;
- высокая степень децентрализации бюджетных расходов, закрытость и отсутствие прозрачности большей части бюджетных потоков, что делает проблематичным осуществление контроля за правильностью и эффективностью использования бюджетных ресурсов;
- существующая практика применения инструментов бюджетно-налоговой политики поощряет работу предприятий в режиме убыточности; не стимулируется рост производительности труда и личную ответственность за результаты труда; способствует иждивенчеству в виде требования налоговых и кредитных льгот; происходит уменьшение рыночной стоимости государственных активов, в том числе за счет их эксплуатации в личных целях; широко распространена практика приватизации прибыли и национализации убытков на госпредприятиях;
- противоречие между проводимой ранее бюджетно-налоговой политикой и целями и задачами монетарной политики, т.е. стабилизации цен (инфляция до 3% в год), удешевлению кредитов, обеспечению конвертируемости национальной валюты, созданию эффективной банковской системы.
- необходимость снизить налоговую и административную нагрузку с предприятий с целью поведения ими реструктуризации и модернизации, а также определить широкую налоговую базу для тех налогов, которые в наименьшей степени способствуют искажению структуры производства;
- необходимость улучшить деловой и инвестиционный имидж Беларуси, создать фундамент для создания кредита доверия к нашей стране и к ее новой экономической политике.

## 10 заповедей эффективной бюджетной политики для Беларуси это:

1. *прозрачность*. Депутаты и граждане должны знать, кто, куда и насколько эффективно тратит деньги и какое вознаграждение за это получает;
2. *подконтрольность*. Депутаты, СМИ, гражданское общество должны иметь механизмы и инструменты контроля;
3. *адресная социальная ориентация*. Помощь надо оказывать тем, кто реально в ней нуждается, т. е. людям, которые без нее находятся ниже черты бедности;
4. *нейтральность*. Бюджетные деньги не должны вытеснять частные инвестиции и приводить к искусственной поддержке или созданию производств, товары и услуги которых не могут конкурировать в условиях свободного рынка;
5. *ответственность*. Чиновники всех уровней должны нести персональную ответственность за правильность использования бюджетных средств. Депутаты должны иметь детальные отчеты по каждой бюджетной статье;
6. *эффективность*. Оценка расходов бюджета должна происходить по четким объективным критериям. Необходимо себе представлять не только прямые затраты бюджета, но и административные, а также косвенные издержки (издержки упущенных возможностей для частного бизнеса, бюрократизация, увеличение склонности к коррупции, усложнение правил бухгалтерии, затраты на контрольные органы, снижение стимулов к творчеству предпринимателей и т.д.);
7. *простота*. Необходимо избегать сложных механизмов и схем, дублирования различных функций органами государственной власти, создания особых структур, фондов, агентств для перераспределения бюджетных ресурсов.
8. *предсказуемость*. Бизнес и население должны знать, что все нововведения вводятся, как минимум, через год после из законодательного утверждения. Каждому нововведению предшествует тщательная разъяснительная и подготовительная работа.
9. *бездефицитность*. Нельзя тратить больше денег, чем ты собираешь в виде налогов. Такой подход дисциплинирует не только государственных служащих, но и дает хороший пример бизнесу и домашним хозяйствам.
10. *Централизация сбора налогов и децентрализация расходов*. Необходимо сокращать издержки сбора налогов и заблокировать возможности корпоративных лоббистов и местных органов власти раздавать льготы. При этом большая часть бюджетных расходов администрируется местными органами власти.

Прежде чем поддерживать государственную программу, расширять государственное потребление, санкционировать увеличение налогов, депутаты полезно сделать следующий простой тест. Его суть состоит в получении ответов на четыре вопроса:

- 1) существует ли объективная необходимость в существовании такой программы и выделения на нее бюджетных средств;
- 2) является ли сфера действия программы той частью экономической системы, в которой государство явно справится лучше, чем частный сектор;
- 3) является ли данная программа достаточно важной во времена дефицита бюджетных средств и сложностей с получением инвестиций, не приведет ли такая программа к вытеснению частных инвесторов;

- 4) эффективен ли административный механизм, реализующий цели и задачи данной программы.

Если вы ответили «нет» хотя бы на один вопрос, государственную программу надо ликвидировать, если она уже существует, или не поддерживать введение, если отраслевые лоббисты настаивают на ее принятии.

## **Бюджетная реформа**

Реформа фискальной политики должна быть направлена на достижение прозрачности бюджетов, надежности и предсказуемости нормативной базы, снижение налогового бремени при широкой налоговой базе, сокращение неэффективных государственных инвестиций и улучшение структуры государственных расходов. Бюджетная политика исходит из бездефицитности бюджетов всех уровней и выполнения государством своих обязательств перед гражданами и юридическими лицами.

Прозрачность бюджетов всех уровней обеспечивается за счет введения законодательной нормы обязательной периодической публикации бюджетной отчетности по республиканскому и местным бюджетам по всем разделам бюджетной классификации, а также нормы предоставления информации СМИ по реализации государственных программ и работ органов государственного управления. Для достижения высокой степени согласованности общесистемных реформ необходимо усилить централизацию финансовых ресурсов в государственном бюджете, что предполагает ликвидацию многих внебюджетных фондов и четкое распределение полномочий и обязанностей бюджетов разных уровней. Предлагаемые изменения в бюджетной политике будут способствовать 1) обеспечению устойчивого экономического роста; 2) снижению социального неравенства; 3) достижению высокой эффективности государственных расходов.

***Предлагаемая бюджетная политика имеет целый ряд особенностей, главными из которых являются следующие:***

- безусловная социальная ориентация, адресность бюджетных трансфертов, увеличение размера пенсий, рост уровня зарплаты работников здравоохранения и образования в привязке с ростом производительности труда;
- демографическая ориентация бюджета, предполагающая значительное повышение бюджетных дотаций для многодетных семей, а также увеличение бюджетного финансирования детских садов и яслей;
- ориентация на солидарность с людьми, которые столкнулись с проблемами трудоустройства, переквалификации, а также обеспечения достойной старости;
- концентрация ресурсов на поддержание приемлемых стандартов здравоохранения и образования, создание основ для развития физического, творческого и предпринимательского потенциала человека при одновременном создании условий для развития конкуренции на рынке услуг по охране здоровья и образования;
- переход на новый принцип бюджетной политики “все доходы бюджета используются на финансирование обязательных государственных мандатов”, т.е. пенсий, социальных расходов и структур, которые обеспечивают жизнедеятельность предприятий;
- ориентация на создание макроэкономических основ для долгосрочного устойчивого развития страны и минимизации издержек проведения системных реформ. Бюджет должен быть направлен на то, чтобы закрепить достижения Национального банка и снизить инфляцию до 3% в год. При этом важно добиться ситуации, когда правительство пользуется финансовыми ресурсами банков и Нацбанка на тех же условиях,

что и другие экономические субъекты. Бюджет ликвидирует практику эмиссионного кредитования бюджетных расходов;

- ориентация на стимулирование экспорта и развитие производственного сектора за счет перераспределения налоговой нагрузки, создание отечественных производителям конкурентных преимуществ в регионе в виде бюджетно-налоговых и административных стимулов;
- создание системы стимулов для развития производства, использования на практике научных открытий, инвестиций в человеческий капитал, развитие экспортного потенциала путем создания конкурентной в регионе бюджетной и административной системы;
- мобилизация ресурсов на преодоление внешних ценовых шоков, в том числе роста цен на газ. Предполагается интенсифицировать процесс реструктуризации промышленных и с/х предприятий, приватизации малых, средних и крупных предприятий, а также создание конкуренции в среде так называемых естественных монополий;
- высокая степень централизации средств в республиканском бюджете для определения интенсивности реальных финансовых потоков между Центром и регионами, а также для четкого определения наиболее проблемных районов страны и оказания их жителям адресной помощи. Данная мера позволит создать эффективную систему для быстрого принятия решений в период проведения системных реформ. Тот факт, что налог перестанет формально считаться областным или местным не значит, что ресурсы будут потрачены в Минске. Просто трансферты приобретут более упорядоченный, прозрачный характер;
- резкое увеличение степени прозрачности бюджета, возможности контроля его исполнения со стороны Национального собрания за счет ликвидации многих бюджетных и внебюджетных фондов, а также за счет включения в доход республиканского бюджета доходов структур, созданных различными министерствами и ведомствами;
- расширение и унификация налоговой базы для всех категорий налогоплательщиков; реализация принципа социальной справедливости и экономической эффективности;
- резкое увеличение расходов на судебную власть с целью проведения ее реформирования. Судебная власть должна быть готова выполнять задачи и решать проблемы, характерные для рыночной экономики;
- увеличение расходов на Национальное собрание Республики Беларусь с целью расширения возможностей парламента более активно включаться в процесс реформирования экономики и определения наиболее эффективных способов взаимодействия гражданина, бизнеса и власти;
- сохранение высокого уровня расходов на органы правопорядка, армию с целью предоставления им возможностей провести внутреннюю реструктуризацию и подготовиться к реформированию. При этом расходы на часто дублирующие друг друга бюрократические структуры будут сокращены, в том числе и за счет проведения административной реформы;
- сокращение или ликвидация бюджетных программ поддержки сельского хозяйства, промышленности и других отраслей, которые на протяжении последних лет не эффективно использовали бюджетные ресурсы, превратились в хронических реципиентов бюджета. Вместо безадресной корпоративной помощи, которая "растворяется" в сотнях бюджетных организаций и государственных коммерческих структур будет проводиться политика оказания содействия и адресной помощи гражданину, будь он жителем города или деревни;

## Раздел III.

Экономическая идентичность: между прошлым и будущим.  
Есть ли оригинальный экономический проект специально для Беларуси?

- формирование специального стабилизационного фонда, где будет аккумулироваться доход бюджета, а также средства, полученные сверх установленных Законом о бюджете норм из различных источников, в том числе от продажи государственных активов.

Вместе с тем важно определиться с контурами новой типологии бюджета, его структуры и основных финансовых потоков, как на входе, так и на выходе. На эту тему возможны различные спекуляции, перейти к новым парадигмам бюджетирования старой «финансовой команде» просто невозможно. Это также стоит принимать во внимание при выработке стратегии фискальной политики в стране.

Исходя из задач реформирования фискальной политики, новая типология расходного бюджетирования выстраивается следующим образом.

Расчет расходной части модельного республиканского бюджета  
после проведения бюджетной реформы

### I. Социальные расходы

№	Статья расходов (категория населения)	Количество	Объем расходов в год в USD
1.	Пенсионеры	2,62 млн.	(при среднемесячной пенсии 90 US) 2,8 млрд.
2.	Инвалиды первой группы	58 300	(средний объем доплат 30 USD в месяц) 21 млн.
3.	Родители, воспитывающие 3 и более детей в возрасте до 18 лет	41 400 семей	(средний уровень доплаты 30 USD на ребенка в месяц) 15 млн.
4.	Инвалиды второй группы	250 900	(средний размер доплаты 25 USD в месяц) 75 млн.
5.	Содержание детских садов	4 423	150 млн.
6.	Содержание общеобразовательных школ	4 772	460
7.	Содержание средних специальных учебных заведений	156	45 млн.
8.	Содержание высших учебных заведений	42	35 млн.
9.	Содержание больниц и поликлиник	830 больниц и 1 657 поликлиник	300
10.	Содержание домов интернатов для престарелых и инвалидов	74 заведения	85
<b>ИТОГО:</b>			<b>3986 млн.</b>

### II. Органы государственного управления

№	Статья расходов (категория населения)	Количество	Объем расходов в год в USD
1.	Сельские исполнительные комитеты	1 456	20 млн.
2.	Местные исполнительные комитеты в поселках городского типа	108	2 млн.
3.	Районные исполнительные комитеты в городах	25	1,5 млн
4.	Городские исполнительные комитеты	104	4 млн.
5.	Районные исполнительные комитеты	118	5 млн.
6.	Областные исполнительные комитеты (включая г. Минск)	7	0,8 млн.
7.	Администрация Президента и правительство (включая налоговые органы, а также отраслевые концерны, фонды)		90 млн.
8.	Национальное Собрание Республики Беларусь		10 млн.
9.	Судебная власть		35 млн.
<b>ИТОГО</b>			<b>168,3 млн.</b>

III. Органы охраны правопорядка и представительских функций государства,  
другие расходы

№	Статья расходов (категория населения)	Объем расходов в год в USD
1.	Милиция и внутренние войска	70 млн.
2.	Пограничные войска	26 млн.
3.	Армия	150 млн.
4.	Органы государственной безопасности	25 млн.
5.	Прокуратура	18 млн.
6.	Таможенные органы	28 млн.
7.	Уголовно-исполнительная система	40 млн.
8.	Международная деятельность (посольства)	60 млн.
9.	Транспорт (содержание дорог и развитие дорог)	270 млн.
10.	Связь (развитие Интернета, телефонизация и интернетизация школ)	100 млн.
11.	Сеть переподготовки кадров, пособия по безработице	15 млн.
12.	Чрезвычайный фонд (ликвидация последствий аварий)	40 млн.
13.	Обслуживание внешнего долга	30 млн.
14.	Обслуживание внутреннего долга	90 млн.
15.	Наука	50 млн.
16.	Промышленность, энергетика, строительный комплекс	10 млн.
17.	Сельское хозяйство	50 млн.
18.	Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	55 млн.
19.	Жилищно-коммунальное хозяйство	70 млн.
20.	Физическая культура и спорт	30 млн.
21.	Пополнение государственных запасов и резервов	15 млн.
22.	Иные расходы	65 млн.
	<b>ИТОГО:</b>	<b>1307 млн.</b>

**Итого расходов республиканского бюджета: 5461,3 млн. USD.**

При уровне ВВП 2004 года данный уровень расходов составляет 24% ВВП). Таким образом, у государства имеется существенный финансовый резерв для поддержки социальных расходов в случае замедления темпов роста ВВП. Белорусское государство приобретает необходимую финансовую форму для проведения системных реформ при одновременно создаваемых высоких стандартах социальной поддержки населения. Что касается доходов бюджета, то они будут складываться в соответствии новыми парадигмами налоговой политики, что излагается подробно в специальном разделе данной книги. Это большой блок вопросов, имеющих особые свойства и макроэкономическую специфику для современной транзитной экономики.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ. Какую политику заимствования лучше всего проводить?**

### **Плюсы и минусы государственного долга**

Государственный долг является системной характеристикой любой страны и отражает состояние и эффективность социальной и экономической политики в прошлом и настоящем. В прикладном плане существует взаимосвязь внешнего долга с центральной макроэкономической категорией — экономическим ростом. Эта взаимосвязь является двусторонней, т.е. не только внешний долг воздействует на экономический рост, но и возможности национальной экономики предопределяют пределы допустимых заимствований.

В середине 50-х годов 20 века был сформулирован принцип взаимосвязи размера государственного долга с размером валового национального продукта. Даже постоянно растущий государственный долг не обязательно ухудшает будущее состояние бюджетно-налоговой сферы вследствие повышения налоговых ставок и роста государственных расходов, связанных с обслуживанием государственного долга.

При положительных темпах роста валового национального продукта (ВНП) обслуживание государственного долга осуществляется без дополнительных нагрузок на бюджет, более того, экономический рост создает предпосылки для дальнейшего безболезненного увеличения государственного долга. Если платежи по долгу соответствуют темпу роста ВНП, то предельное значение этих платежей к ВНП будет соответствовать уровню вновь образуемой задолженности в ВНП.

Если уровень платежей по долгу выше темпов роста ВНП или если ВНП снижается, то расходы по обслуживанию государственного долга превышают объем новых правительственных займов. Именно в этом случае государство будет вынуждено использовать для обслуживания своего долга дополнительные средства.

В мировой практике считается допустимым краткосрочное (в течение года-двух) превышение темпов роста государственного долга над темпами роста экономики. Учитывая, что финансирование государственных расходов за счет увеличения государственного долга (с точки зрения теории эквивалентности Барро — Рикардо) является альтернативой роста налогов, увеличение государственного долга рассматривается как мера, стимулирующая рост экономики. Однако такое временное превышение роста долга над ростом экономики должно быть впоследствии компенсировано снижением темпов роста государственного долга относительно темпов роста экономики.

Следует отметить, что после резкого повышения темпов роста государственного долга в некоторых странах проводились специальные мероприятия по его сокращению или, по крайней мере, по снижению темпов его роста. При этом выяснилось, что резкое сокращение объемов государственного долга также нежелательно: возникает негативная реакция рынка по отношению к тому государственному заемщику, который «делает слишком резкие движения».

Практический опыт развивающихся стран показывает двоякость влияния долга на экономический рост: стимулирующего и угнетающего.

На практике применение вывода о двоякости воздействия внешнего долга на экономический рост нашло отражение в построении моделей, которые позволяют найти критические значения размера внешнего долга, при достижении которых влияние долга на экономический рост становится отрицательным. Эмпирически были найдены пороговые значения, при которых вероятность возникновения долговых проблем становится критической: отношения

долга к ВВП — 50%, а отношение долга к экспорту — 200%. Это именно те показатели, которые используют Международные финансовые организации при оценке долгового бремени различных стран.

Одновременно каждая страна имеет так называемый лимит внешнего государственного долга (или лимит внешних заимствований правительства) — это законодательно закреплённую величину государственного внешнего долга на конец финансового года, выраженная либо в абсолютных цифрах, либо как процент от ВВП. По аналогии определяется и лимит внутреннего долга.

Достоинством лимита внешнего долга как показателя можно назвать простоту и понятность использования. При этом он, как правило, позволяет выдерживать рекомендуемые стандарты внешней задолженности.

### Какие формы внешних заимствований лучше?

В мировой практике сложились две основные формы внешних заимствований. Это несекьюритизированные кредиты и займы и эмиссия долговых ценных бумаг. В экономической литературе эти формы заимствований также называются безоблигационными и облигационными формами оформления государственной задолженности.

Кредиты и займы являются формой государственных заимствований, не предполагающей выпуск ценных бумаг, т.е. несекьюритизированной формой. Особенностью этой формы заимствований является то, что переход права требования по таким займам затруднен либо полностью невозможен (при определенных условиях). Следовательно, на протяжении всего времени кредита (займа) в качестве кредитора выступает одно и то же, заранее известное, лицо или государство. Наличие заранее известного неизменного кредитора имеет свои преимущества и недостатки. Основным преимуществом является относительная безопасность заемщика (государства или муниципалитета) от концентрации прав требования в руках нежелательных лиц. С другой стороны, естественным продолжением такого преимущества является и наиболее явный недостаток, заключающийся в ограничении возможностей реструктуризации такой формы задолженности. Другими словами, при возникновении сложностей с обслуживанием долга по несекьюритизированным займам и кредитам кредитор из лица, желательного для реципиента, может превратиться в свою противоположность. В мировой практике сложилось мнение о том, что в этом случае договориться о реструктуризации долга существенно сложнее.

Секьюритизированная же форма заимствований (посредством размещения ценных бумаг) имеет свои специфические преимущества (существенно больший объем инвестиционного спроса; возможность гибко регулировать объем и стоимость заимствований и т.д.), которых лишена несекьюритизированная форма заимствований.

Большинство инвесторов в настоящее время предпочитают инвестировать в ценные бумаги. В то же время это делает мировой финансовый рынок достаточно неустойчивым. Вообще, глобализация, либерализация, открытость экономики наряду с многочисленными позитивными последствиями сопряжены и с серьезными рисками для безопасности страны: например, односторонней зависимостью от международного финансового рынка, быстрыми и крупномасштабными «миграциями» портфельных инвестиций и пр. Причины, лежащие в основе решений инвесторов об изъятии капитала могут быть самые разные: и политические, и экономические, возможна и чисто спекулятивная игра.

Глобальная финансовая стабильность имеет значение для всех стран, в том числе и тех, которые остаются в стороне от международных рынков капитала, поскольку последствия мировых финансовых неурядиц сказываются и на них. На самом деле этим странам приходится нести двойное бремя: у них очень ограниченный доступ на международные финансо-



вые рынки, и в то же время они терпят ущерб от финансовых кризисов, возникающих в других частях системы.

Кризисные явления в мировой экономике привели к тому, что появились центры урегулирования этих проблем. В первую очередь, это относится к международным финансовым организациям во главе с МВФ. Собственно долговые проблемы наряду с МФО решают Парижский и Лондонский клубы кредиторов. В то же время в урегулировании вопросов, связанных с погашением иностранной задолженности, большое значение имеют процедуры двусторонних переговоров между кредиторами и странами-заемщиками.

Долговых кризисов в чистом виде (когда страна имеет проблемы только с обслуживанием и выплатой долга) не существует. Как правило, они сопровождаются кризисными явлениями в валютной и банковской системах, экономическим спадом и т.д.

Международным валютным фондом, который выполняет функции по регулированию мировой финансовой системы, к государствам выставляется требование по обеспечению своевременного предоставления всей информации о состоянии экономики и национальных финансовых рынков и о любых изменениях в политике властей. Особое значение здесь придается актуальности данных об официальных внешних резервах и золотовалютной позиции банковской системы.

## **Государственный долг Беларуси**

Государственный долг появился в Беларуси в 1992 году, так же, как и дефицит бюджета. В силу того, что длительное время Республика Беларусь была рекордсменом СНГ по уровню инфляции, накопление внутреннего долга стало заметным только в последние годы. До этого внутренние займы государства обесценивались и внутренний госдолг был невелик.

Что касается второй части задолженности, то сравнительно стабильный и небольшой размер внешнего госдолга позволяет характеризовать Беларусь как государство, внешний долг которого не формирует значительной угрозы экономической безопасности страны. В частности, долговой навес — будущие затраты государства, связанные с погашением и обслуживанием внешнего долга — является незначительным и вполне по силам белорусской экономике. Соответственно, долговые кризисы и дефолты, связанные с накоплением иностранной задолженности и возникновением трудностей с ее обслуживанием, пока нам тоже не угрожают в явной степени. Также пока никем активно не используется внешняя задолженность в качестве инструмента политического влияния на руководство Беларуси.

Условно можно выделить несколько периодов в истории белорусских внешних заимствований.

При разделе внешнего долга и активов бывшего СССР Республика Беларусь согласилась с предложением Российской Федерации, известным под названием «нулевой вариант». В соответствии с достигаемой договоренностью Россия принимала на себя обязательства по выплате всего долга в обмен на отказ других членов СНГ от соответствующих долей активов за рубежом. Это решение должно было стать предметом заключения двусторонних соглашений между Россией и каждым из государств-преемников. Беларусь была первым государством, подписавшим соглашение. Украина была категорически против такого решения (в настоящее время это снова стало предметом политического торга между двумя государствами), так же как и Грузия, долгое время не ратифицирующая соглашение и вынужденная сделать это в 2002 г. в обмен на реструктуризацию своего долга России и получение нового кредита МВФ.

До 1996 года Республика Беларусь удавалось ежегодно привлекать в свою экономику в от 300 до 600 млн.долл.США иностранных кредитных средств, при этом ежегодное погашение основного долга не превышало 50% от привлекаемых в том же году средств. Можно утверждать, что эти пять лет (1992-1996гг.) были периодом наиболее активного привлечения

иностранных кредитов. К началу 1996 года внешний государственный долг республики достиг своего максимума и составил 1,5 млрд. долларов США.

В 1996 году произошло значительное уменьшение внешнего долга (с 1,51 млрд.долл.США до 0,95 млрд.долл.США). Такое уменьшение обусловлено тем, что в соответствии с Соглашением от 27 февраля 1996г. с Российской Федерацией было произведено урегулирование части долга России путем отказа российской стороны от претензий по белорусскому государственному долгу по состоянию на 1 января 1996 г. за ранее предоставленные кредиты. Со своей стороны Беларусь отказалась от претензий и компенсаций по внутреннему валютному долгу бывшего СССР, за расходы, связанные с затратами на экологическое обследование и рекультивацию мест дислокации выведенных воинских формирований Министерства обороны Российской Федерации, за комплекс зданий, переданных белорусской стороной для размещения дипломатического и консульского представительств России.

Начиная с конца 1996 — начала 1997 года начался второй этап в развитии внешнедолговой ситуации в республике. Участие международных финансовых организаций в инвестиционных процессах нашей страны ограничилось, в основном, технической и консультационной помощью, новые займы практически не предоставлялись. В это же время обострилось положение с обслуживанием предприятиями ранее привлеченных кредитов, сузился круг стран, которые предоставляют нашей стране новые займы. Кроме того, по привлеченным ранее кредитам наступили сроки уплаты основных сумм долга.

Пик платежей по погашению и обслуживанию внешнего долга пришелся на 2000 год, однако положение было несколько смягчено путем проведения серии двусторонних переговоров с австрийскими и немецкими кредиторами о переносе части платежей на более поздние сроки (от полугода до 4 лет). Несколько позднее был реструктурирован японский кредит.

На протяжении последних лет размер внешнего долга достаточно стабилен, хотя погашение ранее привлеченных кредитов превышает поступление средств по новым займам. Необходимо отметить, что определенные колебания абсолютной величины внешнего долга иногда связаны не с изменением величины обязательств республики перед иностранными кредиторами, а с обыкновенными курсовыми разницеми, возникающими при пересчете кредитов, номинированных в евро, японский йенах и других валютах, в доллары США. Поэтому, при имевшем место реальном уменьшении в 2002-2004 гг. внешнедолговых обязательств за счет падения курса доллара на мировых рынках, долларовый эквивалент абсолютной величины долга вырос.

Сегодня республика находится в условиях перехода к новому этапу в сфере государственных заимствований. Именно об этом свидетельствует динамика совокупного государственного долга (см.рис.), а также осуществляемые мероприятия по привлечению новых займов.

В условиях ужесточения проводимой в стране денежно-кредитной политики и сокращение возможностей инфляционного финансирования дефицита бюджета возникла объективная потребность в освоении новых источников финансирования. Изначально упор был сделан на увеличение заимствований на внутреннем рынке, что вылилось в увеличение государственного внутреннего долга, стоимость обслуживания которого в среднем в 2,5-3 раза стоимости обслуживания внешних займов.

И если в абсолютных цифрах внешний государственный долг Беларуси увеличился за 2004 г. на 0,6 % до 741,1 млн. долларов США (благодаря получению государственного кредита России и увеличению к концу года обменного курса основных валют к доллару США), то долг внутренний увеличился на 31%. Совокупная государственная задолженность достигла своего исторического максимума и по состоянию на 01.01.2005 ее размер составил 4 453,9 млрд.руб. или 2,1 млрд. долл.США.

Что интересно, даже в условиях наблюдавшегося в течение года профицита государственного бюджета в стране проводилась активная работа по осуществлению заимствований как на внутреннем, так и на внешнем рынках, целью которых, в соответствии с законодательством, может быть лишь финансирование дефицита бюджета (либо осуществление различных дополнительных чрезвычайных, стабилизационных расходов, которые, по сути, сводятся к финансированию дефицита бюджета).

Существенным аспектом происходящих в сфере государственных заимствований изменений является следующая тенденция. При относительно стабильном размере государственного долга в его структуре происходят симптоматичные изменения, свидетельствующие о трудностях во взаимоотношениях с иностранными кредиторами и иными участниками мирового финансового рынка. Если по состоянию на 01.01.2003 внутренний долг был не намного больше долга внешнего, в общем объеме госдолга их доли составляли соответственно 52 и 48 процентов; то год назад внутренний долг составлял уже 57%, а внешний – 43% в общем объеме задолженности, а на начало 2005 года данное соотношение составило 64% и 36% соответственно.

Как видим, несмотря на то, что внешние заимствования оказываются значительно дешевле займов у резидентов, государство вынуждено пользоваться именно последним источником дополнительного финансирования своих расходов. Однако возможности внутреннего рынка заимствований ограничены.

Из широко спектра возможностей осуществления займов за рубежом на сегодняшний день для Республики Беларусь наиболее доступным видом иностранного финансирования являются экспортные кредиты, предоставляемые белорусским заемщикам под гарантии Правительства. Отличительной особенностью таких кредитов является их связанный характер, т.е. средства предоставляются для реализации конкретных проектов, связанных с поставкой зарубежной продукции.

Напомним, что в 2004 году фактическое поступление средств иностранных кредитов было весьма незначительно, однако были заложены хорошие предпосылки для получения займов в 2005 году по иностранным кредитным линиям. Правительством были одобрены к реализации проекты и предоставлены по ним государственные гарантии в пользу иностранных кредиторов на общую сумму, эквивалентную более 75 млн. долларов США.

Главным событием 2004 года в сфере государственных займов стало получение в самом конце года российского кредита в размере 175 млн.долл.США. Полученный кредит стал самым крупным иностранным займом за последние несколько лет. Это привело к тому, что в структуре внешнего госдолга на кредиты России приходится почти половина задолженности нашей страны. Такая чрезмерная зависимость от одного кредитора компенсируется только лишь незначительным совокупным размером непогашенных обязательств.

Условия предоставления кредитов Россией на сегодняшний день практически самые выгодные: долгосрочный характер займов дополняется процентной ставкой в размере трехмесячной ставки LIBOR+0,75 % (на конец февраля 2005 года — приблизительно 3,7%). Льготнее, пожалуй, могут быть только кредиты международных финансовых организаций, однако их массовое получение в ближайшей перспективе не ожидается.

Более того, в отношениях с Международным валютным фондом в феврале 2004 года официально было решено отказаться от получения какого бы то ни было финансирования. Кроме того, в связи с расширением Евросоюза и сокращения штатной должности представителя МВФ в Литве, который по совместительству был и представителем в Беларуси, наша страна больше персонального представителя иметь не будет, тем более, что по полученным 10 лет назад кредитам Министерство финансов 01 февраля 2005 года осуществило последний платеж в размере 5,9 млн СДР (около 9 млн. долл. США). Таким образом, дальнейшее сотрудничество с МВФ будет ограничиваться работой технических миссий.

На протяжении нескольких лет заявленным приоритетным направлением работы по привлечению иностранных займов является поиск несвязанных кредитов. Однако до настоящего времени привлечь такие кредиты не удалось.

Также с различной степенью интенсивности ведется работа по получению страной кредитного рейтинга. Проработка вопроса началась несколько лет назад, а весной 2004 рейтинг должен был быть получен, следом за его получением Беларусь должна была осуществить пробные выпуски еврооблигаций.

Однако на последнем этапе принятия решения о привлечении кредитного рейтинга вновь возник вопрос о реальных выгодах, связанных с его получением. Выбор Беларуси — опора на собственные силы, а взаимоотношения с иностранными партнерами следует строить с особой тщательностью.

Отсутствие возможностей осуществления широкомасштабных заимствований выгодно отличает Беларусь от большинства стран именно по показателю внешней закредитованности. Незначительность размера внешнего долга и отсутствие угроз кредитной безопасности страны — следствие и главное достоинство проводимой в стране экономической политики.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Классическим примером современной «монополии» является компания «Microsoft», которая каждый год поставляет на рынок все новые, более качественные продукты по относительно все более низким ценам.
2. По мнению некоторых экономистов, теория естественной монополии — это экономическая фикция. Никогда не существовало никакой «естественной монополии». История так называемой «общественной инфраструктуры» сводится к тому, что в конце XIX и начале XX столетий в инфраструктурных отраслях имела место ожесточенная конкуренция, которая, разумеется, не нравилась самим производителям. Сперва они добились от правительства предоставления им монопольного статуса, а затем, при поддержке ряда видных экономистов, было задним числом сконструировано обоснование этой монополизации.
3. В данном случае мы называем постоянные затраты политически постоянными (politically fixed costs), поскольку они могут быть значительно снижены, однако для этого нет политической воли.
4. Предприятия не могут сократить количество занятых, поскольку в целях социальной стабильности существует неформальный запрет на массовые увольнения; большое количество, несвязанных с газовой деятельностью предприятий, не может быть выведено из состава концерна, корпоратизировано, приватизировано, передано на муниципальные балансы и пр.
5. В мае 2004 г. тариф на доступ третьих лиц в газотранспортные и газораспределительные сети «Белтрансгаза» и «Белтопгаза» был установлен. Однако существует множество административных ограничений и вход на в сети, например, для «Итеры» де-факто является закрытым.

# Раздел четвертый

- Социальные измерения
- Социальные изменения

## РЫНОК ТРУДА В БЕЛАРУСИ. КАК МИНИМИЗИРОВАТЬ УГРОЗУ БЕЗРАБОТИЦЫ И СОЗДАТЬ РЫНОК ТРУДА

- Есть ли рынок труда в Беларуси?
- Что лучше: «плохая занятость» или «хорошая безработица»?
- Какая часть населения страны действительно не работает?
- Что делать службам занятости?

### Состояние рынка труда в Беларуси

В любой экономической системе, осуществляющей товарное производство, **избежать безработицы невозможно**, если, конечно, не использовать различные системы принудительного труда или искусственно снижать его эффективность. Причем безработицы не только нельзя избежать, **но она объективно необходима**, поскольку для нормального развития экономики необходимы различные ресурсы, в том числе трудовые. Не вдаваясь в детали, это можно объяснить тем, что при благоприятной конъюнктуре для быстрого насыщения товарного рынка продуктами, спрос на которые увеличился, происходит расширение производства и набор дополнительных работников. Естественным резервом трудовых ресурсов при этом служит безработица, которая, соответственно, уменьшается. И, наоборот, при падении спроса на какие-то товары происходит свертывание их производства и освобождение производителей от избытка работников, т.е. рост безработицы.

Безусловно, взаимоотношение спроса и предложения на ресурсы в современной рыночной экономике имеет более сложные формы. И рассчитывать, что регулирование таких процессов может происходить автоматически, за счет действия только рыночных механизмов, будет ошибочным. Рыночные регуляторы обеспечивают, так сказать, грубую настройку, а поскольку речь идет о живых людях, даже незначительные с рыночной точки зрения проблемы могут привести к серьезным социальным конфликтам. Поэтому для «тонкой» настройки рынка труда, для регулирования процессов, происходящих на нем, достаточна велика роль государства. Однако нельзя и преувеличивать возможности бюрократического аппарата, как это делают различные левые, уверяя общество в том, что государство должно создавать рабочие места. Как правило, это ведет к разбазариванию бюджетных средств и общему падению эффективности производства. Поэтому, на наш взгляд, роль государства должна быть сведена к уменьшению социальных последствий избытка предложения на рынке труда. Это должно осуществляться, во-первых, путем стимулирования увеличения занятости и снижения безработицы до уровня, при котором достигается компромисс между эффективностью производства и социальным миром в обществе. И, во-вторых, государство должно организовать систему помощи людям, временно оставшимся без работы.

Как известно, наличие безработицы в условиях развитого социализма категорически отрицалось. Следствием этого явилось полное отсутствие институциональных, законодательных и финансовых механизмов, способных противостоять этому социальному явлению или хотя бы устранить его последствия. Существовавшие в те времена службы по трудоустройству занимались лишь сбором информации о вакансиях и предоставлением ее для ознакомления желающим найти или поменять работу. Поэтому легализация данного феномена в результате развала экономической системы социализма застала государство и общество врасплох, и они оказались не готовы к преодолению ее негативных последствий.

Отсталость социалистической экономики, основанной на государственных средствах производства, низкая производительность труда, неспособность конкурировать с несоциа-

листическими производителями аналогичных товаров из-за высокой себестоимости и низкого качества продукции, а также неумение (нежелание?) властей адаптировать экономику к рыночным условиям хозяйствования, при открытии границ привели к резкому падению спроса на отечественную продукцию и к потере рынков сбыта. Следствием этого, в свою очередь, явилось появление избытка работников на предприятиях, что выразилось в сокращении рабочего времени, неоплачиваемых отпусках, отсутствии фронта работ, снижении интенсивности труда и падении заработков. Естественное желание руководства предприятий избавиться от лишней численности было подавлено административными мерами, что только замедлило адаптацию к новым экономическим условиям.

Тем не менее, процесс увольнения избыточных работников в Беларуси был неизбежен, что привело к официальной фиксации безработицы в январе 1997 г. на максимальном уровне в 185 тыс. человек, или примерно 4% от численности экономически активного населения. Сегодня уровень безработицы заметно ниже: к началу 2005 г. он составил 83 тыс. человек (рис. 1).

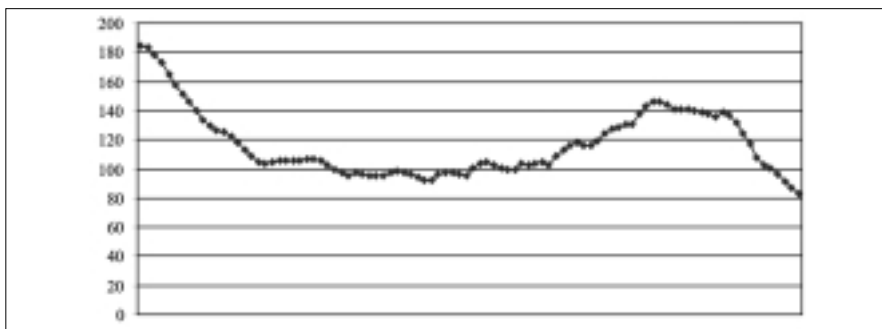


Рисунок 1. Динамика численности зарегистрированных безработных в период 1997-2004 гг. (на конец месяца, тыс. человек)

Этому способствовали, прежде всего, административные меры, предпринятые властями. Так, декрет президента о дополнительных мерах по обеспечению занятости населения, принятый в марте 1997 г., увязал выплату пособия по безработице с участием в общественных работах. В этой части декрет противоречит конвенциям Международной организации труда (МОТ) и Всеобщей декларации прав человека, поскольку косвенно вводит принудительный труд. Выполнение декрета привело к тому, что у безработных пропал смысл регистрироваться в службе занятости, ибо небольшое пособие по безработице стало возможным получить, лишь отработав установленную норму времени на общественных работах (уборка улиц, общественных туалетов, переборка овощей и т. п.). Декрет также вынудил службу занятости более жестко контролировать соблюдение безработными обязанностей, что интенсифицировало снятие их с учета без какой-либо помощи по трудоустройству.

Сопоставление помесячных абсолютных значений прироста занятости и сокращения безработных, представленное на рис. 2, показывает, что какой-либо корреляции между этими показателями не было. Так, например, в июне 1997 г. с учета было снято 7,8 тыс. безработных, в то время как число занятых увеличилось всего на 2,5 тыс. человек. Еще нагляднее данные за июль и декабрь 1997 г.: здесь число безработных уменьшилось на 6,3 и 3,5 тыс. человек соответственно, в то время как занятость тоже сократилась на 10,6 и 10,8 тыс. человек. Иначе говоря, значительная часть безработных была просто снята с учета без какой-либо помощи по трудоустройству.

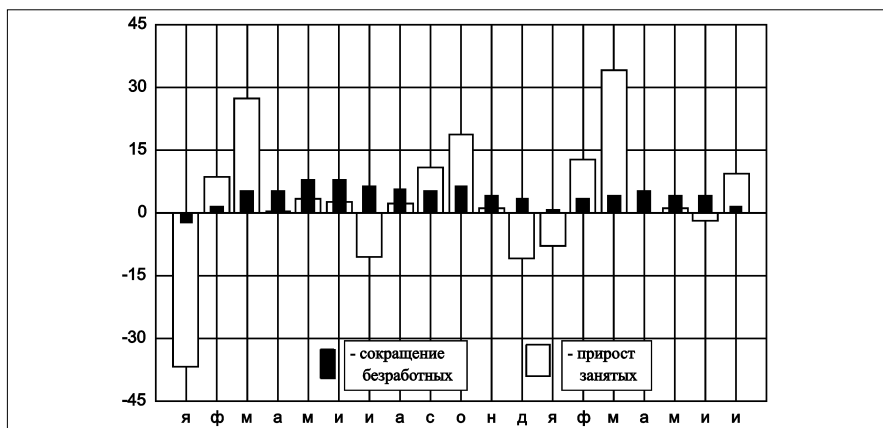


Рисунок 2. Прирост занятых и сокращение безработных по месяцам в 1997-98 гг. тыс. чел.)

Исследования показывают, что применение административных мер привело не к сокращению безработицы, а к ее переливу из открытой формы в скрытую. Так, по данным Минского научно-исследовательского института социально-экономических и политических проблем, в конце сентября 1998 г. в Минске на одного зарегистрированного безработного приходилось еще как минимум 5.3 незарегистрированных. Исследования НИСЭПИ показали, что через год после принятия декрета скрытая безработица в стране в 3-3.5 раза превышала зарегистрированную. Иначе говоря, общая численность фактически безработных составляла примерно 400-450 тыс. человек или около 9-10% экономически активного населения.

Можно выделить еще несколько факторов, которые сегодня способствуют снижению числа безработных. Наиболее существенно снижает безработицу наличие теневой занятости, то есть работы без оформления. Сегодня, по нашим оценкам, численность занятых таким образом достигает 300-400 тыс. человек. Сдерживает рост безработицы также административный запрет производить так называемые «массовые увольнения», не позволяющий руководству государственных предприятий сократить лишнюю численность, которая по приблизительным оценкам составляет сегодня около миллиона человек. Еще один, конечно, менее значимый фактор – работа за пределами страны, особенно, в России (несколько десятков тысяч человек).

В текущем году ситуация на рынке труда страны несколько улучшилась, что связано с хорошей конъюнктурой на рынке энергоносителей и улучшением экономической ситуации в России, на которую приходится подавляющая часть белорусского экспорта. Текущее выбытие работников с предприятий всех видов почти полностью компенсируется приемом новых работников. Вместе с тем увеличивается средняя продолжительность безработицы (на 10% по сравнению с 2003 г.). Большинство потерявших работу (80%) увольняется по собственному желанию из-за низких заработков. Следует отметить, что имеющиеся на рынке труда вакансии, которых количественно достаточно много, не способны удовлетворить спрос на трудоустройство из-за мизерности предлагаемых заработков (заработки – ниже минимального потребительского бюджета). Часть безработных использует эти вакансии для временного трудоустройства (на один-два месяца), продолжая поиск более подходящей работы. В связи с этим текучесть кадров, рассчитываемая по привычной «советской» методологии, достигает 20%.

Не снижается острота проблемы трудоустройства женщин и молодежи. Сегодня в структуре безработных женщины составляют более двух третей, а молодежь в возрасте до 30 лет –



около половины. Наиболее острые проблемы безработицы доставляет в населенных пунктах с монопроизводственной структурой и в местах бывшей дислокации воинских частей.

В целом, сегодня, по данным НИСЭПИ, безработных в стране в 2.5-3 раза больше, чем это показывают официальные данные, т.е. около 230-270 тыс. человек или 5.5-6.5% экономически активного населения.

Что касается сельской местности, то здесь, несмотря на глобальный кризис существующей организационно-экономической системы сельского хозяйства, проблемы безработицы менее остры. За последние годы произошла обширная натурализация сельского производства. Крестьяне получают реальные средства существования в основном от своих личных наделов, которые и стремятся обрабатывать в первую очередь. Те из них, кто имеет технику или лошадей, получают также доходы от обслуживания дачников и пенсионеров. От работы на сельскохозяйственных предприятиях в большинстве случаев доходы весьма незначительны и выплачиваются с задержками до полугода и более, в связи с чем работа в «общественном производстве» превратилась, по сути, во вторичную занятость и возможность подзаработать для пенсионеров. Поэтому при свертывании бюджетного финансирования производства продукции в сельском хозяйстве существенного роста социальных проблем, связанных с безработицей на селе, можно не ожидать.

Более серьезные последствия возможны в других отраслях экономики, где свыше четверти предприятий, прежде всего, государственных, являются убыточными. Особенно их много в легкой (55.3%), топливной (43.2%) и пищевой (41.8%) промышленности, а также в жилищно-коммунальном хозяйстве (40.4%). К сожалению, официальная статистика не показывает данных о численности работающих на убыточных предприятиях. Экспертная оценка свидетельствует, что общая численность работников убыточных предприятий достигает миллиона человек. Их санация, а также возможное быстрое банкротство большинства из них могут привести к резкому росту числа безработных.

Заметный потенциал для роста безработицы представляет экономически неактивное население, численность которого превышает 700 тыс. человек. Часть из них при изменении условий (например, при увеличении размеров пособий по безработице) может обратиться в службу занятости, что потребует принятия дополнительных финансовых и организационных мер.

Не способствуют снижению безработицы наличие в стране института прописки и бюрократические ограничения рынка жилья, препятствующие оперативному перемещению трудовых ресурсов. Мобильность трудовых ресурсов также снижает советский миф о необходимости длительной работы на одном месте, до сих пор культивируемый властями и официальной пропагандой.

Таким образом, общий размер фактической и потенциальной безработицы в стране можно оценить на уровне до четверти экономически активного населения. Но острота этой проблемы в данный момент не слишком существенна, поскольку конъюнктура на рынках энергоносителей достаточно благоприятна, что позволяет поддерживать экономику в относительно удовлетворительном состоянии.

## **Государственная служба занятости населения**

Для работы с безработными в соответствии с законодательством, принятым в 1991 г., в стране была создана государственная служба занятости населения. Отделение службы существовали во всех регионах страны. Они занимались регистрацией безработных, выплатой пособий по безработице, организацией обучения и переобучения, сбором информации о вакансиях, помощью в трудоустройстве, по переселению желающих в другую местность и др.

Финансирование мероприятий по оказанию помощи безработным и по реализации программ занятости населения, ежегодно утверждаемых правительством, осуществлялось за счет Государственного фонда содействия занятости, который до недавнего времени был страховым и внебюджетным. Все работодатели обязаны перечислять в него страховые платежи в размере одного процента заработной платы каждого работающего по найму, относимые на себестоимость продукции. Величина пособий по безработице почти не зависит от размеров получаемого заработка, а уравнилельно устанавливается в размере от одной до двух базовых величин и незначительно дифференцируется в зависимости от трудового стажа и наличия иждивенцев. Сегодня среднее пособие по безработице чуть более \$15, а получают его только 46% зарегистрированных безработных. Для безработных из числа служащих государственного аппарата пособие устанавливается в размере средней заработной платы, а для бывших военнослужащих – 60% получаемого довольствия.

С сентября 1999 г Государственный фонд содействия занятости решением правительства преобразован из страхового в бюджетный. Средства фонда переданы в управление Министерству финансов, а часть из них была использована не по целевому назначению (например, на финансирование БРСМ). По сути, Министерство финансов экспроприировало многолетние страховые накопления работников, предназначенные для их защиты от безработицы.

Решением президента недавно единая государственная служба занятости населения вообще была практически ликвидирована. Ее территориальные подразделения были переданы в безраздельное подчинение местной вертикали, причем со значительным сокращением персонала и экспроприацией имущества, накопленного за счет страховых отчислений. В итоге они превратились в традиционные бюрократические органы, озабоченные не помощью безработным, а выполнением «плана по сокращению безработицы» и обеспечением нужной отчетности. Та же судьба постигла центральный аппарат службы занятости, который еще ранее был превращен в департамент Министерства труда и социальной защиты, то есть в чисто управленческую структуру, практически не оказывающую никакого влияния на политику занятости на местах.

Из этого следует, что власти не считают безработицу объективным явлением, не связывают ее размеры с проводимой экономической политикой, а безработных, естественно, не рассматривают как пострадавших от проблем в экономике и нуждающихся в общественной помощи. Осталось лишь законодательно ликвидировать само понятие «безработица», а безработных причислить к тунеядцам и передать в ведение правоохранительных органов.

## **Основные направления развития рынка труда и борьбы с безработицей**

В долгосрочном плане решение проблем безработицы должно осуществляться в двух направлениях: 1) формирование благоприятных условий для создания рабочих мест и 2) оказание помощи безработным.

Как показывает мировая практика, основными направлениями активной социальной политики по созданию новых рабочих мест является формирование максимально благоприятной общественной среды, в том числе законодательной, для развития малого и среднего бизнеса, поскольку именно он имеет наилучшие перспективы для создания новых, конкурентоспособных рабочих мест. Большинство государственных предприятий сегодня испытывают избыток трудовых ресурсов, избавиться от которого они не могут в силу административных ограничений. В условиях низкой рентабельности производства, а во многих случаях и вообще убыточности, у предприятий практически нет средств для развития производства и создания новых рабочих мест. В силу бедности большей части населения в стране весьма немного внутренних источников инвестирования. Для внешних же инвестиций, которые гораздо более эффективны, чем внутренние, в стране не создана необходимая организаци-

онно-правовая среда. Более того, некоторые решения властей, наоборот, отбивают интерес у иностранных инвесторов вкладывать свои средства в белорусский бизнес. Достаточно вспомнить пресловутый декрет № 40 о внесудебной экспроприации частной собственности. И хотя он, к счастью, отменен, но даже кратковременное его существование надолго заморозило возможные иностранные инвестиции. Аналогично по своим последствиям действие национального законодательства о «золотой акции», не предусматривающее никаких компенсаций возможных потерь инвесторам.

Необходимо усилить развитие частного предпринимательства и самозанятости населения. Для этого, прежде всего, следует упростить и удешевить процедуры регистрации частных предприятий и предпринимателей, ликвидировать бессмысленные ограничения и надуманные препоны, снизить налоги, проводить активную пропаганду предпринимательства, особенно через электронные СМИ, способствовать созданию и функционированию инфраструктуры частного предпринимательства (технопарки, бизнес инкубаторы и др.).

Кроме того, необходимо расширить и активизировать рынок жилья, ликвидировать такой пережиток социализма как прописка, которая снижает мобильность рабочей силы и ограничивает возможности безработных более гибко реагировать на потребности рынка труда.

Как бы это цинично не выглядело, необходимо стимулировать выезд людей на работу за рубеж. Это обеспечит приток валюты в страну, получение людьми современных профессий, специальностей и квалификации, усилит импорт новых технологий и т.п. Одновременно это способ решения проблем безработицы в краткосрочном аспекте. Нужны даже договоры с другими странами по этому поводу. Следует также не только отменить оплату разрешительной записи в паспорте для выезда за пределы страны, но и вообще от нее отказаться.

Для улучшения работы с безработными необходимо, прежде всего, привести законодательство о занятости в соответствие с нормами международного права, отменив решения исполнительных властей, нарушающие эти нормы и дискриминирующие безработных.

Также следует вернуться к страховому характеру финансирования инфраструктуры рынка труда и всех мероприятий, связанных с обеспечением занятости населения. Целесообразно также начать процесс перехода к персонализированному социальному страхованию работающих от безработицы. Необходимо восстановить самостоятельность Государственной службы занятости, централизовать ее методические и организационные полномочия в рамках страны. Следует также выделить из бюджета и восстановить как самостоятельную финансовую структуру Государственный фонд содействия занятости.

И, наконец, следует улучшить существующую систему социальной помощи безработным, их переобучения, выплаты пособий и стипендий, помощи в трудоустройстве, в переезде места жительства и т.п. Для этого необходимо развитие служб занятости, устранение их бюрократизированности, расширение полномочий, приближение к месту жительства безработных.

## Здоровье нации и система его обеспечения. Как осуществить реформу здравоохранения

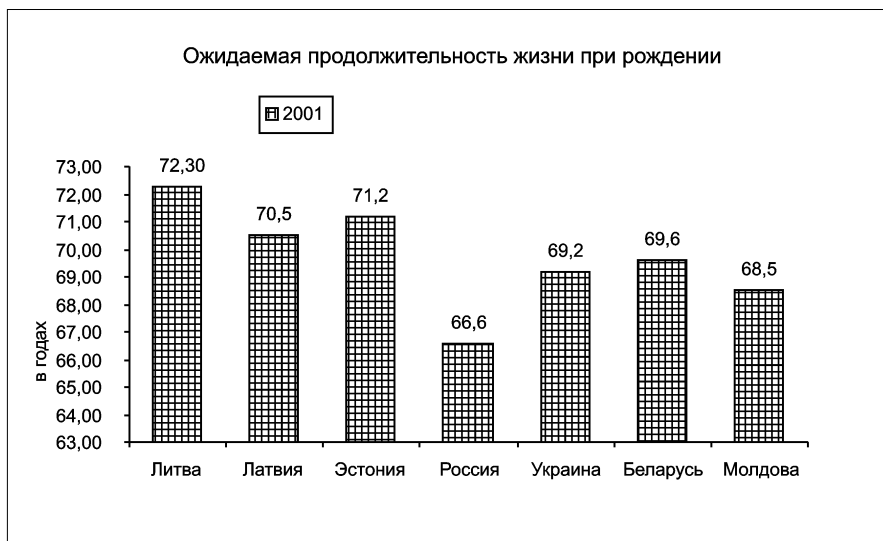
- Состояние здоровья белорусов: много пьем, мало занимаемся спортом и едим много жирной пищи.
- Правительство консервирует отсталость белорусской медицины и заставляет людей платить больше.
- Врач и пациент без посредников: как реформировать систему здравоохранения в Беларуси.
- Развитие экспорта медицинских услуг из Беларуси, как условие ее модернизации и развития.

### «Транзитивное здоровье» как форма действующего здравоохранения Беларуси

Одним из самых сложных для транзитивных стран оказалось – здоровье и самочувствие собственной нации. Никто не предполагал, что с началом рыночной активности пойдет резкое ухудшение всех жизненно важных показателей здоровья. Когда ухудшается материальное положение, то люди переходят к типу потребления, который сказывается в конечном итоге на здоровье. Так случилось и с нами. Стали экономить на самом необходимом – здоровье. В результате потребности в лекарственных средствах возросли. В конечном итоге – больной платит дважды – самочувствием и кошельком. Общество в результате – теряет.

Известно, что в странах с высокими показателями ВВП на душу населения ожидаемая продолжительность жизни выше. Не будем сравнивать себя с Японией или США, но показатели стран нашего региона дают картину происходящего. В этом можно убедиться на примере диаграммы 1.

Диаграмма 1



Наши «дела» несколько лучше, чем в России, но не лучше, если сравнивать со странами Балтии. Снижение реальных доходов, ухудшение питания, условий жизни сказалось уже в течение 90-х годов. Наша национальная статистика располагает следующими данными, которые и были опубликованы в последнем отчете о развитии человеческого потенциала в Беларуси в 2003 году (таблица 1).

Таблица 1. Питание

Год	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Среднее количество потребляемых в день калорий на душу населения	...	2803	2865	2874	2828	2767	2774	2819	2791
Среднее количество потребляемого протеина животной природы в день на душу населения, граммов	...	40	37	36,5	38,5	40	41	42	43

До 1998 года калорийность питания даже возрастала, но затем она начала несколько снижаться и общая тенденция с учетом прироста в 2001 году, пока остается неустойчивой. В отношении белкового питания хуже всего оказались года с 1996 по 1999, затем начался постепенный прирост потребления протеина каждым жителем страны.

Пока мы занимаем третье место среди стран СНГ по средней заработной плате, отставая от России и Казахстана, а каждый занятый в экономике к концу нынешнего года только будет зарабатывать по 250 долларов (в эквиваленте). При таких доходах установка кардиостимулятора стоимостью в 2500 долларов является «неподъемной» и рынок дорогих врачебных услуг доступен 5-7% населения. Пока не будет страховой медицины «продвинутые» врачебные услуги нормального рынка не создадут.

Такая ситуация, кстати, невыгодна ни больным, ни врачам. Деньги в здравоохранении «крутятся», но они проходят бюджетную идентификацию (таблица 2).

Таблица 2.

Год	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы домашних хозяйств на здравоохранение в расчете на одного человека в год, тыс. руб.	39	94,5	119,3	227,5	521,4	2286,2	7,6	19,4	32,8
% иммунизированных детей (к числу состоящих на учете) против:									
туберкулеза	90,6	96,2	97,5	98,2	98,8	99,2	99,2	99,3	99,2
полиомиелита	89,8	96,1	97,9	98,3	98,6	98,8	99,2	99,2	99,1
Кори	96,2	92,8	96,4	97,6	98,0	98,4	98,2	98,9	99,0
эпидемического паротита	85,2	89,3	96,0	95,8	99,2	98,1	98,1	98,9	99,0
% родов, принятых врачами-профессионалами	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9
Коэффициент использования женщинами внутриматочных спиралей и гормональной контрацепции	27,8	33,5	34,1	33,1	34,6	31,1	31,0	31,9	34,2

\*В рублях.

Без комментариев оставим почти все строки таблицы. Сосредоточимся на главном – сколько стоит наше здоровье сейчас, а сколько – раньше? Забудем на время о конфетах и цве-

тах, которые носили врачам и медсестрам. Традиция сохранилась, хотя это можно и не делать, если вас не интересует результат лечения.

Картина замечательная: в 1990 году – 39 рублей. Это было время, когда формула «инженер на 120» уже уходило в прошлое, но не слишком далеко. Нынешний инженер получает не 120 тысяч, а в 2-3 раза больше, но и цена вопроса осталась почти что прежней – 32,8 тысячи расходов на одного члена семьи. Обратите внимание, что сумма (эквивалентная 15 долларам США) рассчитана по году, представляет собой своеобразное персональное или персонифицированное годовое финансирование собственного здоровья.

Детальный анализ показывает, что результаты функционирования системы здравоохранения в Беларуси неоднозначны. В стране обеспечен широкий охват медицинскими услугами, большинство из которых субсидируется. По некоторым показателям страна входит в число лидеров региона. Одновременно имеют место значительные отличия в показателях здоровья различных социально-экономических групп. Показатель отставания в росте у детей из малообеспеченных категорий (17%) в два раза выше, чем у детей из обеспеченных семей. В сельской местности этот показатель еще хуже (22%).

В Беларуси отмечается рост инфекционных (туберкулез и ВИЧ/СПИД) и хронических заболеваний. Обе эти тенденции создают риски увеличения расходов на здравоохранение как со стороны государства, так и домашних хозяйств. При этом факторы риска – потребление жирной пищи, курение и потребление алкоголя – оказывают негативное влияние как на богатых, так и на бедных. Среднедушевое потребление алкоголя и жиров среди обеспеченных семей даже больше.

В Беларуси достигнут один из самых низких показателей по уровню младенческой смертности, смертности детей в возрасте до 5 лет, материнской смертности, а также обеспечен практически всеобщий охват вакцинацией. Несмотря на это, продолжительность жизни у мужчин при рождении одна из самых низких в регионе – 62 года. Только Россия и Казахстан имеют худший показатель. Снижение уровня младенческой и детской смертности в сельских районах происходит более низкими темпами по сравнению с городами. Беларуси предстоит много работы, чтобы снизить смертность до уровня 5,3, обозначенного в Целях развития тысячелетия. Анализ смертности показывает, что около 30% смертных случаев приходится на отдельные состояния, возникающие в перинатальном состоянии. Снижение детской смертности было достигнуто за счет улучшения качества медицинского обслуживания. Высокой остается смертность от туберкулеза. Существование таких противоположных тенденций объясняется образом жизни, особенно курением и потреблением алкоголя.

Отставание детей в росте является серьезной проблемой. В первую очередь это касается детей, проживающих в сельской местности и в малообеспеченных семьях. Антропометрические данные обследований домашних хозяйств показывают, что около 13% детей в возрасте до пяти лет отстают в росте. Это показатель почти на треть выше, чем в России (более 21% в сельской местности и менее 10% в городской). Отставание в росте является следствием недостатка расходов на питание.

Характерной чертой Беларуси является углубление разрыва в продолжительности жизни между мужчинами и женщинами. Это показатель увеличился с 10 лет в 1990 году до почти 12 лет в 2001 г. На протяжении последнего десятилетия ожидаемая продолжительность жизни женщины оставалась в пределах 74 – 75 лет, а для мужчин этот показатель сократился с 67 лет в 1990 году до 62,8 лет в 2001 г. Основными причинами такой негативной тенденции является рост инфекционных и сердечно-сосудистых заболеваний. Уровень смертности по этим болезням вырос более чем на 20% за период 1995 – 2000 гг. Кроме того, уровень смертности от травм в сельской местности также вырос на 38%. В городской же местности уровень смертности от болезней желудочно-кишечного тракта вырос на 29%.

Самые бедные домашние хозяйства отмечают наличие проблем со здоровьем чаще, чем самые обеспеченные. Установление взаимосвязей между уровнем дохода и заболеваниями в ходе опросов сделать сложно. Сообщаемая информация о заболеваемости и инвалидности является единственным показателем в опросе, который может быть увязан с материальным статусом домашнего хозяйства.

В ходе опроса, проведенного Всемирным банком в 2002 году, 24% респондентов отметили свое состояние здоровья, как хорошее, 57% — удовлетворительное и 19% — плохое. В квинтиле самых бедных число респондентов, которые определили свое состояние здоровья, как «плохое», самое высокое — 24%. В квинтиле самых обеспеченных таких респондентов 16%. Такая тенденция прослеживается только в городской местности. В сельской местности плохое состояние здоровья равномерно отмечают как богатые, так и бедные. Что касается гендерного различия, то 23% женщин оценили свое состояние здоровья, как «плохое» по сравнению с только 15% мужчин.

Состояние здоровья белорусских граждан связано не только с качеством медицинских услуг, но и с образом жизни. При примерно одинаковом уровне потребления алкоголя и жиров эти факторы оказывают более негативные воздействие на малообеспеченных из-за отсутствия профилактических мер. Они также испытывают дополнительный стресс из-за отсутствия средств на создание нормальных условий жизни.

Около 37% питательной ценности в среднестатистическом потреблении пищевых продуктов обеспечивается за счет жиров. Рекомендуемый уровень составляет 30%. Источниками жиров являются, в основном, продукты животного происхождения (64%). Употребление жирной пищи связано с традициями питания в Беларуси. В Минске удельный вес жиров в пище составляет 41% по сравнению с 34% в сельской местности.

Показатель ожирения среди мужчин в квинтиле наименее обеспеченных составляет менее половины аналогичного показателя в квинтиле самых обеспеченных. Среди женщин различий взятм показателе меньше. При этом ожирение среди малообеспеченных является значимым фактором. Лечение болезней, вызванных пищевыми продуктами с высоким содержанием жира, является более обременительным для бедных, чем для богатых.

Алкоголь является значимым фактором в оценке состояния здоровья белорусского населения. Прослеживается взаимосвязь между потреблением алкоголя и бедностью. Во-первых, потребление алкоголя может увеличить риск заболеваний. Во-вторых, потребление алкоголя может стать причиной сокращения потребления других товаров и услуг. В-третьих, злоупотребление алкоголем может отрицательно сказаться на трудоспособности и иметь негативное последствия на доход домашнего хозяйства.

Беларусь является одним из лидеров по потреблению алкоголя в регионе. Среднестатистическое потребление алкоголя составляет почти 13 литров чистого алкоголя в возрастной группе лиц старше 15 лет. Для сравнения в Эстонии этот показатель составляет 10,5 литров, Литве — 11,6 л., России — 10,8 л., но в Португалии — 18,8 л., Молдове — 17,4 л. Беларусь занимает второе место среди стран СНГ (после Молдовы) по потреблению крепких спиртных напитков. Потребление чистого алкоголя в виде крепких спиртных напитков в 7 раз больше пива и в 25 раз больше вина. Несмотря на разницу розничных цен на водку, вино и пиво, по фактическому содержанию спирта (сумма в рублях за этиловый эквивалент), водка является самым дешевым спиртным напитком. Это отчасти и объясняет ее высокое потребление. Более обеспеченные взрослые потребляют в 4–5 раз больше алкоголя, чем в квинтиле наименее обеспеченных. Крепкие напитки составляют 60% в совокупном потреблении чистого алкоголя. Только в категории наименее обеспеченных доля потребления крепких спиртных напитков ниже — 45–49%. В среднем доля расходов на алкоголь составляет около 3% в общем потреблении домашних хозяйств. Обеспеченные семьи тратят на алкоголь 4%. В квинтиле наименее обеспеченных эти затраты превышают 2%. По оценке Всемирного банка, перераспреде-

ление расходов в структуре потребления менее обеспеченных домашних хозяйств, приведет к сокращению бедности более чем на 8%.

Курение оказывает меньшее воздействие на бедность, но широко распространено среди молодежи. Около 26% населения в возрасте 17 и старше курят: 52% мужского населения и только 6,4% женского. Около 40% среди курящих мужчин составляют заядлые курильщики, которые выкуривают 20 и более сигарет в день. Показатели курения равномерно распределены среди городского и сельского населения, но выше среди малообеспеченных. В квинтиле наименее обеспеченных курят около 62% мужчин по сравнению с 43,6% в квинтиле наиболее обеспеченных. В городах курят около 8% по сравнению с 3% в сельской местности. В среднем домашнее хозяйство тратит на сигареты чуть более 1% в общем объеме потребления. При этом расходы более обеспеченных выше, чем малообеспеченных, но доля расходов на сигареты у бедных на 30% больше (1,3% по сравнению с 1,1%).

Система здравоохранения Беларуси характеризуется щедрой системой льгот и избытком персонала. Она воспроизводит основные черты модели Семашко. Управление ею чрезмерно централизовано. Пациенты практически не участвуют в оплате стоимости лечения. Она финансируется за счет общих налоговых поступлений. Причем выделение средств лечебным учреждениям не зависит от показателей работы и жестко нормировано. Сеть лечебных заведений является государственной. Основой лечебной модели является стационар, а врачи общей практики практически отсутствуют.

По охвату медицинским обслуживанием и по числу врачей Беларусь является одним из лидеров Европы и Центральной Азии. В Беларуси 45 врачей на 10 тысяч населения. При этом 27 – 28 врачей выполняют прямые лечебные функции, а остальные работают в санаторно-курортных учреждениях, выполняют административные функции или преподают. Это свидетельствует о неудачном сочетании специальностей в профессиональной структуре занятости. Несмотря на значительно количество врачей в некоторых амбулаториях нет врачей.

Продолжительность пребывания в стационаре является важным параметром в системе здравоохранения. Он отражает наличие неэффективных протоколов лечения и использования больниц в социальных целях. Продолжительность пребывания в стационаре в Беларуси составляет 15 дней. По данным за 2003 год продолжительность пребывания в стационаре сократилась до 12,2 дней. Для сравнения в России – 16 дней, в Латвии – 12, в Эстонии и Польше — около 10, в «старых» странах ЕС — от 5 до 8 дней. Такое положение однозначно подчеркивает проблемы в обеспечении эффективного использования ресурсов в системе здравоохранения.

Менее обеспеченные категории населения в большей степени используют возможности стационарного лечения, тогда как более обеспеченные чаще используют возможности амбулаторного лечения. В сельской местности коэффициент использования амбулаторий также зависит от возможности добраться до лечебного заведения. Около 20% граждан отметили факт прохождения лечения в условиях стационара. Это показатель выше в сельской местности (22%) по сравнению с городами (18%). Причиной более высокого коэффициента госпитализации среди малообеспеченных может быть наличие так называемых социальных пациентов, т. е. тех, кто стремится попасть в стационар, чтобы пережить холодное время года. К такой практике обычно прибегают пожилые люди в сельской местности.

В структуре государственных расходов на здравоохранение ведущее место занимает стационарное лечение. Удельный вес расходов на здравоохранение составляет 5% ВВП, что больше, чем в целом ряде других стран с переходной экономикой. Фактически расходы на здравоохранение в Беларуси составляют 83 доллара США на душу населения. Для сравнения в России этот показатель составляет \$133, Литве — \$156, Эстонии — \$224, в Украине — \$54.



Около 2/3 от общего объема средств выделяется больницам (в основном, в городской местности), около 14% — на поликлиники и амбулатории, 7% — на фельдшерско-акушерских пунктов. 3% финансирования идет на эпидемиологические мероприятия и мероприятия по охране общественного здоровья. Оставшиеся 10% выделяются на финансирование административных и инвестиционных расходов. На малообеспеченных приходится большая доля государственных расходов на здравоохранение. Лица в беднейшем квинтиле поглощают почти 23% государственных расходов, тогда как лица в наиболее обеспеченных — только 18%.

Несмотря на декларируемое право на бесплатное медицинское обслуживание, пациентам приходится оплачивать некоторые услуги. Больницам и поликлиникам предоставили право продавать целый ряд услуг, в том числе за пребывание в палатах повышенной комфортности. Кроме того, население оплачивает лекарства, за исключением бесплатного отпуска лекарств отдельным категориям граждан. Распространение подобной практики может привести к росту нагрузки на бюджет наименее обеспеченных граждан.

Расходы на медицинские услуги среднестатистического домашнего хозяйства составляют 2,5% в стоимости его потребления. Доля расходов домашних хозяйств в городской и сельской местности примерно одинакова. При этом низкие расходы на медицинские услуги, особенно у менее обеспеченных домашних хозяйств, частично являются отказом от использования данных услуг. При отсутствии затрат на медицинские услуги уровень бедности и крайней бедности сократился бы почти на 9% (1,6 процентных пункта) и на 7% соответственно. Так что ведение здорового образа жизни можно сравнить с получением дополнительного дохода.

Понятно, что для поддержания здоровья и увеличения продолжительности жизни требуется более эффективная система здравоохранения, относительно большие расходы на биологически активные вещества, витамины, лучшие услуги врачей, санаториев. Важна и экологическая обстановка, которая также сказывается на здоровье нации. Все это предполагает извечные расходы, особенно в будущем. Ситуация такова, что население Беларуси с ростом заработной платы и доходов будет увеличивать расходы на здоровье, хотя ожидаемого иными специалистами автоматизма не произойдет.

Самым сложным моментом в развитии данного сектора услуг является патерналистская психология и стереотипы социального рыночного хозяйства, которые навязаны в значительной степени популистскими политиками. Бедная и просящая корпорация врачей будет постоянно втягиваться в процесс личного обогащения на фоне бесполового развития всего сектора. Население, окончательно разуверившись в возможностях собственного национального медицинского бизнеса, уйдет к другим производителям таких же услуг за рубежом.

### *Официальный взгляд на реформу систему здравоохранения*

8 октября 2003 Совет Министров без широкого общественного обсуждения принял Концепцию развития здравоохранения в Республике Беларусь на 2003 – 2007 годы. Речь в Концепции идет не о самой медицине (болезнях, рецептах, диагностике), а о том, в каких правовых, административных и финансовых рамках будут работать люди в белых халатах в течение следующих четырех лет. К сожалению, правительство подходит к здравоохранению, как к сельскому хозяйству: денег вроде бы выделяется много, но у врача нет стимулов повышать свой профессиональный уровень и оказывать качественные услуги. У людей также нет мотивации инвестировать в свое здоровье. Концепция 2003 – 2007 гарантирует хорошую жизнь только одной категории населения — чиновникам от медицины и тем фирмам, которые работают под их покровительством.

От врачей в Беларуси часто требуют чуда. Когда оно не происходит, никто особо не удивляется. Все понимают, что далеко не все зависит от профессионализма и порядочности людей в белых халатах. Нет лекарств или они очень дорогие. Нет нужного оборудования или

оно недоступно. В больницу — со своим бельем, едой и перевязочными материалами. В поликлинику — со своими шприцами и лекарствами. Все эти проблемы возникают даже не из-за бедности страны, а по причине архаичной, крайне неэффективной системы администрирования белорусским здравоохранением.

Принятая Концепция мало что меняет. Сохраняется государственная монополия на рынке медицинских услуг со всеми вытекающими отсюда бедами. Остается старая система финансирования системы здравоохранения, так как реализуется принцип нормирования бюджетной обеспеченности расходов на одного жителя. Не пациента, врача или одно учреждение, а вкупе на всех жителей, сколько бы из них не болело. В 2004 году в республиканском бюджете на здравоохранение выделено 451,3 млрд. рублей, в консолидированном — 2,1 трлн. Получается, что на одного жителя Беларуси приходится в год около 210 тысяч рублей или около \$93 (для сравнения в России — около \$250). В 2005 году рост расходов на здравоохранение запланирован на 31,6% и должны составить 2,8 трлн. рублей. Удельный вес бюджетных расходов на здравоохранение составит 4,75% ВВП (в 2004 г. — 4,4% ВВП). Минимальный норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя страны в 2005 год определен в размере 284180 рублей (рост по сравнению с 2004 годом — 33%).

На первый взгляд, это не так уж мало, но эти деньги с трудом находят наиболее нуждающихся пациентов. Бездарность и неэффективность системы здравоохранения стала настолько очевидной, что Минздрав вынужден был пойти на легализацию коммерческих медицинских услуг и согласился на частную медицинскую практику, но на весьма дискриминационных условиях. Концепция гласит, что *«входящие в структуру внебюджетной деятельности платные медицинские услуги оказываются гражданам на добровольной основе сверх гарантированного государством объема медицинской помощи и ограничиваются установленным перечнем. Не допускаются платные медицинские услуги в социально неприемлемых сферах»*. Какие сферы являются социально приемлемыми для платных услуг, что входит в бесплатный минимум в Концепции не сказано, но руки для Минздрава для сводной интерпретации этих понятий полностью развязаны.

### ***В страховой медицине отказано***

Концепция блокирует развитие принятой во всех развитых странах и апробированной страховую медицину. Это значит, что белорус по-прежнему будет, платя налоги, обращаться в формально бесплатную поликлинику по месту жительства, доплачивать за более-менее качественные услуги или вообще идти в частное заведение, платя втридорога. Причем запотолочные ценники частных медучреждений в Беларуси говорят не столько о сверхзаработках их владельцев, сколько о чрезвычайно дорогом входе на рынок, монополизированный государством.

Частным медицинским центрам по-прежнему не разрешают на равных конкурировать за симпатии и деньги клиентов с государственными больницами и поликлиниками. Те, кто пользуются услугами частных центров, платят налоги в общую кассу. Никакая компенсация их затрат из бюджета не предусмотрена. В рамках реструктуризации медицинской помощи Концепция предлагает сократить *«неэффективно эксплуатируемые больничные койки..., внедрить стационарнозамещающие технологии»*. Это значит, что днем людей будут лечить в поликлиниках и больницах, а ночью пользоваться «стационаром» на дому», потому что денег на питание и содержание лечебных заведений в бюджете не хватает.

Предложенная Концепция в значительной степени выгодна уже работающим на рынке медицинским компаниям, которые имеют доверительные отношения с контролирующим их Минздравом. Система работает так. Врач, обслуживающий пациента в обычной поликлинике или больнице, имеет хорошие отношения со своим другом в частном учреждении. Когда в обычной поликлинике заканчивается желание или средства на бесплатные услуги, пациенту предлагают купить услуги там же. Где начинаются платные

услуги, никто, кроме врача и заведующего, толком сказать не может. А есть еще перечень услуг, которые подлежат частичной оплате населением. Какие медицинские услуги куда относить, сколько денег брать с пациента, будет решать врач или администратор поликлиники (больницы). Больной заранее едва ли сможет определить, во что ему обойдется лечение, но то, что оно не будет бесплатным, это точно. Принятая Концепция не внесла ясность в этот важнейший вопрос. Врачи из государственных поликлиник будут склонны внушать больному мысль о необходимости срочного лечения за деньги у себя в поликлинике или же в частном медицинском центре, где работают его приятели. Люди побогаче в нашей стране уже давно не обращаются в обычные поликлиники. Они сполна платят за все услуги, причем явно переплачивают. Если бы на рынке медицинских услуг была такая же конкуренция, как, скажем, на рынке парикмахерских или бухгалтерских услуг, то цены наверняка были бы, как минимум, на 20 – 30% ниже.

### *«Серая» медицина*

Как это было в Советском Союзе бесплатная, качественная медицина в Беларуси остается лишь для узкой номенклатуры. В то время как пациенты спорят с врачами за расценки, Минздрав все четыре года действия Концепции будет занят разработкой прейскурантов, классификаторов процедур и списков услуг. Чиновники будут определять порядок взаимоотношений между частной и государственной медициной. Предлагаемая Концепцией система – весьма плодородная почва для коррупции, бурного развития «серой» медицины, в том числе и в государственных поликлиниках и больницах. При бедности врачей и медперсонала, легализации платных услуг ситуация, когда укол или некую терапию можно будет купить со скидкой 20 – 30%, но без кассового чека, будет вполне обыденной.

В 2003 году домашние хозяйства Беларуси потратили на медицинские услуги около \$220 млн. По существу, на каждые четыре рубля бюджетных денег люди доплачивали еще один из своего кармана. Реализация концепции приведет к тому, что на каждые 2 – 3 бюджетных рубля люди будут доплачивать один свой. Следовательно, доля оплаты населением медицинских услуг увеличится, как минимум, в два раза.

Концепция не является стратегией развития системы здравоохранения страны, а лишь неким протоколом о намерениях, который, тем не менее, позволяет отдельным врачам и медицинским менеджерам создавать почву для формирования своих мощных медицинских коммерческих структур. Предложенная Концепцией система охраны здоровья нацелена на выколачивание денег из среднего класса (около 4 млн. человек) и бедных (около 3,5 млн.). Эксперты прогнозируют рост объема рынка медицинских услуг до \$500 млн. в течение ближайших 2 – 3 лет. Правительство Беларуси настаивает на сохранении монополии на рынке медицинских услуг, чтобы делить этот пирог среди проверенных операторов медицинского рынка. В результате, белорусы вынуждены будут переплачивать за данные услуги, как и за лекарства, импорт которых также жестко контролирует Министерство здравоохранения.

При этом у врача государственной больницы или поликлиники по-прежнему не будет стимулов лечить качественно и дешево. Стремительно сокращающееся количество врачей, работающих на морально-волевом потенциале, едва ли сможет удержать высокое качество белорусской медицины. У администраторов этих медучреждений в рамках принятой Концепции не прибавилось мотивации покупать оборудование и лекарства, исходя из оптимального для своей клиентуры соотношения «цена – качество». Останутся «серые» схемы снабжения поликлиник и больниц оборудованием. Откаты при покупке за бюджетные деньги лекарств неизбежны. А все потому, что государство, согласно Концепции, продолжит существующую практику совмещения функций заказчика (собственника), производителя услуг, а также финансиста и контролера. В отличие от цивилизованных стран эта структура по своей закрытости и секретности приближается чуть ли не к КГБ и Совбезу. Из жизненного опыта мы знаем, что часто за завесой секретности скрывается интеллектуальная и концептуальная пустота.

### ***Возражения экспертов***

Беларусь далеко не первая страна, которая решает проблему реформирования системы здравоохранения. Великобритания, Франция, Россия и Польша накопили большой опыт реформирования данной сферы. Работающая в Западной Европе модель страховой медицины является одним из самых крупных источников бюджетного дефицита европейских стран. Число услуг, которые покрывает страховка, растет. Больницы и поликлиники выставляют все большие счета страховым компаниям, а те, в свою очередь, государству. А налоги-то повышать дальше некуда.

Страховая медицина России показала нам, как не надо реформировать данный сектор. С трудом идет сокращение «пакета» медицинских услуг. Страховые компании продолжают спорить, что должно быть бесплатным, а что за деньги и по какому диагнозу. По мнению Игоря Шеймана, консультанта Европейского бюро ВОЗ, *«развитие платных услуг в России стало стратегией завуалированной замены бесплатной помощи на платную, когда органы здравоохранения закрывают на это глаза. Мне кажется, что это самая неразумная стратегия, потому что она не решает проблемы, а загоняет их вглубь»*. Беларусь в этом смысле ничуть не отличается от России. Утвержденная правительством РБ Концепция копирует все «родимые пятна» российской системы. Николай Мелянченко, академик Российской академии естественных наук, утверждает: *«Если сказать откровенно, то в целом такая концепция мало что изменит. Она ничего не разъяснит, никаких механизмов не добавит. Есть очень правильные по-советски элементы: стремиться, усиливать, развивать, совершенствовать. Но какая модель предлагается, какая система управления, — непонятно... При таком философском подходе этот документ не подлежит экономической инвентаризации. Невозможно ценить стоимость таких обязательств»*.

Когда государство заказывает государственные гарантии у тех структур, которые отвечают за деятельность лечебных сетей, то вместо гарантий мы получаем обеспечение работы самой сети, но никак не качественные услуги для людей. Парадоксальная ситуация и по лицензированию лечебных учреждений. Одно дело, когда на Западе врачебные ассоциации выдают лицензии врачам, чтобы, с одной стороны, повысить уровень доверия к врачу, с другой, защищать врача в суде от претензий клиентов. В Беларуси же всем владеет и распоряжается государство: открывает больницы и поликлиники, закупает оборудование и лекарства, готовит и нанимает персонал. Зачем при этом еще вводить лицензирование? Кому предъявлять счет и за счет каких средств он должен оплачиваться?

За последние 10 лет Минздрав разработал четыре концепции реформирования системы здравоохранения. Последний вариант стал официальным документом после его утверждения Советом Министров. Проголосовали, галочку поставили, отчитались перед вышестоящим начальством, показали неустанный труд по охране здоровья людей — а в реальной жизни простых людей ровным счетом ничего не изменилось. Более того, в ближайшие четыре года будет только хуже. Поэтому можно согласиться с мнением ректора Витебского медицинского университета Александра Косинца: *«..Нам вообще можно обойтись без такого документа. Достаточно одной доктрины. Доктрина — это учение, концепция — замысел... Нет необходимости многократно переписывать концепцию, не определившись с доктриной»*. Есть в белорусском медицинском менеджменте профессионалы, которые могли бы предложить современную, адекватную белорусским условиям реформу здравоохранения. Но, судя по качеству Концепции, к их голосам ни Минздрав, ни Совмин не прислушиваются.

### **Как реформировать систему здравоохранения Беларуси**

По мнению медиков, 50% здоровья зависит от условий и образа жизни. 20% определяют гены и только 10% зависит от системы здравоохранения. Поэтому реформа системы охраны здоровья каждого человека должна начинаться с его квартиры или дома. Еда и питание,

работа и физические упражнения, отдых и сон – все это влияет на здоровье. Чтобы реформировать свою индивидуальную систему охраны здоровья, человеку вообще не нужны концепции и доктрины чиновников. На гены государство тоже вроде не может позитивно повлиять. А вот создать систему, когда люди материально и морально заинтересованы в инвестициях в свое здоровье, когда они четко знают, чего можно ждать от больниц и поликлиник, государство обязано.

### *Разделение функций*

Правительству в лице Минздрава совсем не обязательно и даже вредно совмещать функции собственника, заказчика и поставщика услуг. Реформа системы здравоохранения должна быть направлена на выполнение пяти главных задач: 1) стимулирование конкуренции среди поставщиков медицинских услуг, 2) обеспечение прозрачности финансовых потоков, 3) создание системы мотивации врачей и медперсонала к качественному труду и снижению издержек, 4) установление прямой связи между потребителем и производителем медицинских услуг, 5) гарантирование минимального пакета медицинских услуг для социально незащищенных людей.

Реформа системы охраны здоровья начинается с разделения трех важнейших функций: 1) нормотворчество и финансирование, 2) заказ и покупка медицинских услуг, 3) производство, то есть, оказание медицинских услуг. Минздрав, различные профессиональные ассоциации и научные институты вырабатывают направления развития системы здравоохранения, консультируют поставщиков медицинских услуг (поликлиники, больницы и т.д.), но отношения между ними — не как «работодатель – наемный рабочий». Минздрав ежегодно представляет на утверждение парламенту программу финансирования государственных больниц и поликлиник, научных и учебных центров.

Непосредственно покупателем медицинских услуг являются специально создаваемые в каждой области и в Минске Департаменты по оказанию медицинских услуг (ДОМУ). Именно эти структуры выступают заказчиками конкретных медицинских услуг в рамках утвержденного парламентом бюджета. Руководители ДОМУ имеют контракты с правительством, где четко прописаны условия найма, а также критерии, по которым оценивается эффективность их работы. Для обеспечения прозрачности деятельности данных структур в их состав включаются в качестве наблюдателей представители депутатского корпуса и общественных организаций.

Именно ДОМУ заключает договора с конкретными производителями медицинских услуг, которые работают в конкурентной среде. Частные и государственные поликлиники и больницы на равных условиях участвуют в тендерах на оказание населению определенного вида услуг. Департаменты заказывают у поставщиков те услуги, которые: а) государство обязано предоставлять населению бесплатно (скорая помощь, санитарно-эпидемиологическая служба, медпрофилактика в школах, оказание помощи больным сахарным диабетом, СПИДом, туберкулезом и другими социально опасными болезнями), б) входят в гарантированный минимум для различных групп населения (в первую очередь, пенсионерам, хроническим больным, инвалидам и многодетным семьям). Государственные и частные медучреждения оказывают остальные услуги, исходя из существующего спроса населения. Они должны заниматься нормальным бизнесом, чтобы обеспечивать рост зарплаты своим сотрудникам или дивидендов собственникам.

Контракты заключаются на год или два, а по отдельным позициям – на четыре. Естественно, в сельской местности договора на обслуживание людей получают государственные поликлиники, потому что частных медицинских центров или врачебных кабинетов там практически нет. А вот в городах конкуренция за бюджетные деньги развернется нешуточная. Разумеется, даже при жестко прописанной процедуре проведения тендеров в белорусских условиях при получении контрактов не избежать кумовства и коррупции, но с течением вре-

мени у разных медучреждений появится кредитная история и репутация. Новые брэнды больниц и поликлиник на рынке медицинских услуг будут такими же важными, как «Милавица» или «Коммунарка» на своих сегментах рынка.

### *Превращение больниц и поликлиник в ОАО*

Поставщиками медицинских услуг являются тысячи государственных и частных поликлиник. В нашей стране насчитывается около 830 государственных больниц и 1660 поликлиник. Добавим к этому числу 74 домов интернатов для престарелых и инвалидов. В них работают около 46000 врачей и 125000 человек среднего медицинского персонала. Все государственные больницы и поликлиники становятся 100-процентными государственными акционерными обществами, которые входят в состав Ассоциации медицинских учреждений (АМУ). Она оказывает им консультационные, правовые и логистические услуги и не имеет права вмешиваться в лечебный и административный процесс. Частные медицинские компании также могут создавать свои профессиональные объединения. При этом ни одна из таких медицинских ассоциаций не должна иметь особого статуса и права регулировать рынок медицинских услуг или ограничивать вход на него.

Поликлиники и больницы должны работать, как коммерческие организации и участвовать в тендерах на оказание медицинских услуг населению. Формально владельцами акций медучреждений являются местные органы власти, где они расположены. Они не подчиняются областным департаментам, а лишь оказывают для них определенные услуги. В рамках реформы не исключены такие случаи, когда местные органы власти могут предоставить больницу или поликлинику в аренду частной компании, которая получила контракт на оказание медицинских услуг в данном районе.

На втором этапе реформ местные власти смогут начать продавать акции больниц и поликлиник, чтобы сделать рынок медицинских услуг более конкурентным и эффективным. Поскольку областные департаменты будут заказывать разные виды услуг, в том числе специализированные, то опасности исчезновения важных исследовательских, узко специализированных центров, равно как и учебных заведений нет. Нет также оснований опасаться ликвидации лечебных учреждений в небольших населенных пунктах. Работающие там больницы и поликлиники будут работать в рамках заключенных контрактов и представлять как гарантированный государством услуги, так и дополнительный пакет платных услуг. При этом деньги будут оставаться в самой поликлинике (больнице), акционерами которой могут быть не только врачи и санитарки, но и жители того населенного пункта, где это учреждение находится. Не исключено, что в небольших населенных пунктах появятся медицинские кабинеты частных врачей, которые будут приезжать из городов, выполняя требования подписанного договора.

Работающие в таких правовых экономических рамках, менеджеры медучреждений будут иметь сильную мотивацию, во-первых, оказывать качественные услуги, чтобы гарантировать себе заключение контракта с областным департаментом на будущее; во-вторых, сокращать операционные издержки и покупать медикаменты и оборудование оптимального для себя качества и по доступной цене, в-третьих, инвестировать в повышение своей квалификации и знаний, потому что хороший врач гарантирует стабильную клиентуру, а значит, и доход для медучреждения и для себя.

Безусловными бенефициарами такой системы будут люди. Они получают возможность выбора поставщика медицинских услуг за свои деньги. Во-вторых, в случае врачебных ошибок или низкого качества услуг, они смогут обратиться в суд или просто пожаловаться в областной департамент, который на будущее не будет заключать договор с данным коллективом врачей.

### *Индивидуальное медицинское финансирование*

В природе нет модели финансирования белорусской медицины, которая из сегодняшнего состояния превратила бы наши больницы и поликлиники в современные медицинские центры наподобие шведских, австрийских или швейцарских. В Беларуси ни у государства, ни у людей нет таких денег, чтобы в год – два перескочить пропасть между советской медициной и современным западным стандартом. Поэтому наша задача заключается в том, чтобы, во-первых, получить максимальный объем услуг хорошего качества, обеспечить поддержку тех людям, которые не могут обойтись без государственной помощи, а также создать условия для привлечения частных инвестиций в медицину.

Система здравоохранения Беларуси будет устойчивой и качественной только в рамках страховой медицины. При этом мы должны учитывать те ошибки, которые приводят к злоупотреблениям как в богатой Франции, так и в относительно бедной Польше или России. Вместо агрегированной страховой системы, которая склонна постоянно увеличивать издержки больниц и поликлиник, мы предлагаем апробированную в Новой Зеландии и целом ряде других стран систему персональных медицинских страховых счетов. Как и все гениальное, она очень проста и понятна. Каждый гражданин Беларуси обязан открыть в одной из страховых компаний страны медицинский накопительный счет. На руки он получает Карту пациента, которая является чем-то средним между сберкнижкой и медицинской амбулаторной картой. В ней указываются ежемесячные отчисления каждого человека с зарплаты в размере 3%. На данный счет государство зачисляет ту сумму денег, которая соответствует минимальному набору медицинских услуг, утвержденному областным Департаментом. Для разных социальных групп устанавливаются разный объем отчислений. Например, пенсионеры получают медицинскую Карту пенсионера. Люди, страдающие хроническими заболеваниями, инвалиды также будут иметь свой документ. Ежегодные зачисления на счет разных категорий населения будут варьировать от \$50 до \$200.

Каждый раз, когда человек обращается в поликлинику, ему выписывают счет за оказанные услуги. Он оплачивается каждым пациентом со своего медицинского страхового счета (за исключением бесплатных услуг). Этот факт отражается в Карте пациента. Если человек становится постоянным клиентом данной поликлиники или лечебного центра (более шести посещений в год), государственные учреждения предоставляют 20-процентную скидку на все услуги.

Частные заведения самостоятельно устанавливают систему скидок и цены на свои услуги. Если в течение года человек свои страховые деньги не истратил, то они остаются у него на счете и аккумулируются всю жизнь, потом передаются по наследству. Таким образом, мы включается мощный механизм личной мотивации инвестировать в свое здоровье. Медицинская помощь будет персонализирована, максимально приближена к человеку. Ненужное, часто вредное звено государственного посредника будет упразднено. Государство будет выполнять свою функцию – создавать правовую и конкурентную среду для частных производителей, а также помогать наиболее нуждающимся.

Критики такой системы здравоохранения говорят о том, что она может столкнуться с финансовыми проблемами. Разделение функций госорганов, создание конкуренции на рынке медицинских услуг, новые правила прозрачности финансовых потоков наоборот приведут к гораздо большему количеству инвестиций, в первую очередь, частных, в данный сектор. Ресурсы государства будут концентрироваться на оказании самых важных услуг, поддержке науки и медицинского образования. В течение пяти лет после начала реформы легальные расходы на медицинские услуги на одного жителя Беларуси увеличатся с уровня сегодняшних \$90 до \$350 – 400. Емкость рынка медицинских услуг увеличится до \$1,7 – 2 млрд. Облагаемый налогами фонд зарплаты в 2004 год оценочно составил 9,27 трлн. или \$4,29 млрд. 3% от этой суммы составляет около \$128,6 млн. В 2005 году – 12 трлн. рублей (4164 млн.). Вкупе с бюджетными ассигнованиями и покупкой медицинских услуг в частном порядке мы имеем солидную основу для становления современной белорусской медицины.

Белорусское правительство сможет предложить западным странам покупать медицинские страховые услуги именно у нас. Для немцев, французов, англичан или даже американцев это будет большой экономией бюджетных средств, для белорусских медучреждений – дополнительным источником дохода. В результате наша страна за счет экспорта медицинских услуг сможет не только модернизировать техническую и производственную базу, но и создать дополнительные рабочие места, увеличить мотивацию научным и практическим медицинским кадрам оставаться и развиваться в стране. Отдельные венгерские города сегодня специализируются на оказании услуг дантистов. К ним обращаются пациенты со всего мира. Аналогичные специализированные центры медицинской помощи могут быть созданы в нашей стране. Мы обязаны использовать состояние рынка медицинских услуг в ЕС и в странах ОЭСР. Беларусь же получит новые высококвалифицированные рабочие места и еще больше налоговых поступлений. Высокое качество отдельных медицинских услуг, предоставляемых белорусскими врачами при относительной их дешевизне являются нашими бесспорными конкурентными преимуществами. Поэтому нам необходимо предлагать комплексный набор услуг как чисто медицинского характера, так и косметического, реабилитационного, на богатом рынке Европы. Чтобы войти на него, необходимо нормализовать отношения в ЕС, подписать соглашение с зоне свободной торговли с ЕС, стать членом ВТО. Чтобы добиться вхождения белорусских медицинских учреждений на мировой рынок, Беларусь должна получить статус страны с рыночной экономикой. Прошло 15 лет, а этого пропуска в мировую экономику в нас по-прежнему нет. Чтобы его получить, Беларусь должна стать полноправным членом Совета Европы. Беларусь – единственная страна на нашем континенте, которая остается за бортом этой организации. Мы видим прямую взаимосвязь между политической реформой в Беларуси и развитием отечественной медицины, ростом качества услуг здравоохранения для граждан нашей страны.

Потенциал нашей отечественной медицины действительно большой. Сегодня он используется максимум на треть. Если мы снимем с врача ярмо государственной монополии, переключим внимание в медицине с архаичного понятия «долг перед государством» на рыночные понятия «интерес», «стимул» и «партнерство», то белорусская медицина быстро станет социальным и экономическим локомотивом нашей страны. Она сможет защитить нас не только от болезней бедности, но и опасных болезней XXI века.



## «Горячий лед» — пенсионная система.

- Зачем и как проводить пенсионную реформу.
- Государственная пенсионная система Беларуси в экономическом и нравственном кризисе.
- Изменение социального налога, принципов финансирования пенсионной системы, формулы расчета пенсий — элементы реформы государственной системы.
- Что такое индивидуальные пенсионные счета: сочетание личной ответственности и государственных гарантий
- Потенциал новой пенсионной системы для разных возрастных групп населения

## Состояние пенсионной системы Республики Беларусь

В течение 80-х годов демографическое и общеэкономическое состояние развитых и большинства развивающихся стран мира не вызывало опасений относительно ликвидности пенсионной системы. Количество работающих, значительно превышало число пенсионеров. К началу XXI века финансовая и административная состоятельность государственной пенсионной системы стала на повестку дня не только в богатых странах, но и в постсоциалистических государствах. 50-летняя история развития солидарной пенсионной системы (работающие платят пенсионерам) свидетельствует, что она не является адекватным ответом на современные вызовы экономического развития и социального обеспечения. Она превратилась в тормоз для экономики в целом, привела к росту бюджетного дефицита, внешнего и внутреннего долга, оттоку инвестиций из-за большого числа ограничений на рынке труда и, как следствие, к снижению уровня жизни населения и социальным конфликтам между поколениями. Заблуждения в экономической теории привели к серьезным перекосам на всех рынках капитала, нарастанию кризисных явлений в экономике в целом.

### *Характеристики пенсионной системы*

Существующая в Беларуси пенсионная система имеет встроенный механизм создания конфликтов между поколениями. Через политические институты, бюрократические процедуры она перераспределяет ресурсы от одних социальных групп в пользу других, от одного поколения другому. Она создает десятки привилегированных групп и является, по сути, крайне не устойчивой финансовой пирамидой. *Система несправедлива, не эффективна и аморальна.*

*Несправедлива*, потому что разрушает принципиально важную связь между уплаченными в пенсионную систему деньгами и получаемым после выхода на пенсию доходом. При этом лишает человека права распоряжаться собственными сбережениями после выхода на пенсию. Более того, национализировать выплачиваемые всю жизнь пенсионные взносы в случае смерти, потому что перераспределяет государственные ресурсы в пользу богатых и обеспеченных за счет бедных.

*Система не эффективна*, потому что система не способна прибыльно управлять финансовыми ресурсами и обеспечивать высокую степень ликвидности, выплачивать высокие пенсии, обеспечивающие нормальный уровень благосостояния. Потому что она увеличивает налоговое бремя на предприятия, создает условия для развития серого рынка труда и предпосылки для роста безработицы.

*Система аморальна*, потому что обещает работающим определенный уровень благосостояния при выходе на пенсию и обманывает ожидания. Потому что лишает работающих

самостоятельно планировать свои доходы в старости и активизирует разрушительные механизмы для института семьи и отношений между людьми. Беларуси срочно нужна пенсионная реформа, потому в существующем виде система она не в состоянии выполнить стоящие перед ней задачи.

Связь размера трудовой пенсии с продолжительностью страхования и размером зарплаты носит декларативный характер, поскольку не подкреплена конкретными механизмами реализации и не имеет фактологического подтверждения. Рабочий не может прогнозировать размер своей будущей пенсии, поскольку не в состоянии оказывать влияние на пропорции в распределении валового внутреннего продукта и соотношения среднего уровня трудовых пенсий со средней заработной платой. Принципиально не решает проблему пенсионного обеспечения индексация пенсий. Поскольку пенсионеры являются одними из последних получателей «новых» денег, то они вынуждены покупать товары и услуги по высоким ценам до того, как они получают проиндексированные средства.

### ***Почему надо проводить пенсионную реформу?***

Пенсионная реформа в Беларуси назрела. Перечислим основные причины необходимости реформирования государственной пенсионной системы Беларуси:

- резкое ухудшение финансового состояния Фонда социальной защиты населения (ФСЗН), отсутствие долгосрочной инвестиционной стратегии и реального плана выполнения обязательств перед сегодняшними и будущими участниками пенсионной системы. Включение ФСЗН в бюджет не решает проблему ликвидности самой пенсионной системы;
- сокращение финансовых возможностей государства в выполнении обязательств перед сегодняшними и будущими пенсионерами;
- негативные демографические тенденции (старение население, неблагоприятные миграционные потоки);
- низкое качество управления пенсионной системой, predeterminedное как объективными, так и субъективными факторами (большое количество льготных категорий, отсутствие четкого и понятного законодательства, лишаящая Фонд самостоятельности при определении инвестиционной политики, отсутствие современных решений проблем пенсионной системы),
- отсутствие связи и корреляции между размером взноса в пенсионную систему и размером получаемой пенсии, наличие большого количества оснований для более раннего, чем установленный для системы, выхода на пенсию;
- отсутствие гарантии определенного уровня пенсионных выплат вне зависимости от размера зарплаты. Пенсионные взносы потеряли свой страховой характер. Они стали очередным налогом;
- страна стоит перед необходимостью общесистемных экономических реформ, в процессе которых резко сокращаются возможности адекватного и точного прогнозирования параметров социальной политики.

### ***Состояние пенсионной системы в Республике Беларусь***

Основу пенсионного законодательства Республики Беларусь составляют следующие законы: «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС (1991 г.), «О пенсионном обеспечении» (1992 г.), «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового составов органов внутренних дел» (1992 г.), «Об основах службы в государственном аппарате» (1994 г.), «Об основах государственного социального страхования» (1995 г.), «О размерах обязательных страховых взносов в Фонд социальной защиты населения Министерства социальной защиты Республики Беларусь» (1996

г.). Существующая нормативная база является правовой основой для деятельности типичного государственного монополиста по оказанию услуг по пенсионному обеспечению.

В настоящее время в стране насчитывается около 2,62 млн. пенсионеров, в том числе граждан, служивших в вооруженных силах, КГБ и МВД), что составляет 26,7% населения Беларуси или 60,1% к экономически активной части населения. Отношение работающих к пенсионерам составляет 1,6. При проведении реструктуризации, системных реформ, адаптации белорусской экономики к требованиям региональной системы разделения труда прогнозируемая безработица составит 10–15% (450–500 тысяч человек). Некоторые эксперты прогнозируют ликвидацию вплоть до 30% существующих рабочих мест. При учете динамики на рынке труда отношение реальных плательщиков в фонд социальной защиты к пенсионерам составит около 1,53. Это критический показатель, который в существующей административно-правовой и фискальной системе не позволяет государству выполнить свои обязательства по отношению к сегодняшним и будущим пенсионерам в полном объеме. По данному показателю Беларусь находится в числе самых неблагополучных стран мира. (в Польше — 2,3, Венгрии — 2,4, Франции — 2,5, Словении — 2,7 (данные на 2002 г.). По мнению международных экспертов, бескризисное существование солидарной пенсионной системы возможно при соблюдении пропорции, как минимум, 10 плательщиков на одного получателя.

За период 1990 — 2005 гг. численность занятых в экономике сократилась с 5 млн. 150 тысяч человек до 4,3 млн., а количество пенсионеров увеличилось с 2 млн. 357 тыс. человек до 2 млн. 629 тыс. Доля населения в возрасте от 16 до 30 лет составляет только 20%, что еще больше усугубляет финансовые возможности распределительной пенсионной системы. При неизменной иммиграционной и общеэкономической политике к 2015–2020 гг. в Беларуси не будет хватать рабочих. Доля населения в возрасте 65 лет старше в Беларуси составляет 13%, а доля детей и подростков — 19% от общей численности населения. В 2001 г. на пенсию вышли женщины 1946 года рождения, т.е. периода послевоенного демографического бума, который продолжался до начала 1960-х годов. Значит, в ближайшие годы число пенсионеров будет увеличиваться еще более высокими темпами. Увеличение пенсионного возраста представляется правительству чуть ли неизбежным шагом для сохранения ликвидности пенсионной системы.

При ожидаемой продолжительности жизни при рождении у мужчин в 58 года, у женщин — 67 года распределительная система носит ярко выраженный дискриминационный характер и служит еще одним подтверждением того, что пенсионная система не является страховой: граждане не имеют возможности распоряжаться накопленными (пусть даже номинально) взносами. Продолжительность жизни у женщин и мужчин, достигших пенсионного возраста составляет для мужчин почти 14 лет, для женщин — 23 года. Данный показатель в развитых странах для женщин составляет около 18–20 лет.

Постоянный дефицит средств в бюджете, отсутствие реальных сбережений и инвестиционной политики фонда социальной защиты, снижение потенциала реального сектора экономики генерировать добавленную стоимость, создавать рабочие места и завоевывать новые рынки сбыта, неэффективная система государственного управления, которая создала чрезвычайно высокие препятствия для входа на рынок, особенно малому и среднему бизнесу, укрепление конкурентов белорусским производителям из России, Украины, Польши, Литвы на региональном рынке — все эти факторы приводят к тому, что возможности государства к повышению пенсий, выполнение обязательств перед будущими получателями трансфертов из пенсионной системы резко сокращаются.

Резкое ограничение экономической свободы в Беларуси (по индексу экономической свободы в 2005 году Беларусь находится на 143 месте из 155 стран, по версии фонда Heritage) является очередной причиной сокращения финансовых возможностей ФСЗН. По разным оценкам от 50 до 70% ВВП страны производится в серой сфере. Из этих доходов граждане не

платят взносы в ФСЗН. Очередным фактором, усугубляющим состояние пенсионной системы РБ является ухудшающееся демографическое положение. Количество новых пенсионеров превышает количество молодежи, вступающей в рабочую силу. При сохранении существующих демографических тенденций, миграционной политики, безадресной системы социальной помощи, отсутствии эффективных механизмов и институтов поддержки детей и молодых семей к 2020 году отношение плательщиков средств в пенсионную систему к числу пенсионеров будет один к одному.

Пенсию превратились в инструмент достижения политических компромиссов между различными социальными группами, представляемыми профсоюзами, ассоциациями нанимателей, а также представителями профессиональных групп, чьи профессии приобрели в общественном сознании статус особого значения. Льготы и привилегии предоставляются в виде досрочного выхода на пенсию, применения повышающих коэффициентов за вредности, особые заслуги и т.д. В существующей сегодня пенсионной системе насчитывается более 20 групп льготников по пенсиям (около 33% всех пенсионеров), т.е. существует более 20 оснований для назначения пенсий на 5 – 10 и более лет ранее достижения пенсионного возраста. Наличие таких норм создало стимулы не к производительному труду, а к поиску вариантов более раннего выхода на пенсию.

Установление льгот превратилось в одну из самых популярных форм получения дешевой политической популярности. Существует список профессий № 1 и № 2, пенсионеры по возрасту, пенсионеры за выслугу лет. В отдельную категорию выделены служащие госаппарата и имеющие особые заслуги перед республикой, которых насчитывается 6374 человека (средняя пенсия на начало 2005 года составляет около \$105). Следует отметить, что разница между размерами пенсий в особых категориях небольшая. 50% пенсионеров получают пенсии в размере ниже уровня бедности по критерию МВФ (\$2 на человека в день), что свидетельствует о низких финансовых возможностях пенсионной системы, хотя средний размер пенсий составляет в Беларуси достаточно высокую долю средней зарплаты: от 35,8% в 1999 г. до 47% в течение 2001 года. Для сравнения соотношение средней пенсии к средней зарплате в России составляет 34%.

На выплату пенсий (кроме пенсионеров, служивших в вооруженных силах, КГБ и МВД, число которых составляет почти 134 тысячи человек) ежемесячно требуется \$230 – 250 млн. Среднемесячная начисленная пенсия в начале 2005 г. составила около \$80. Учитывая состояние реального сектора экономики, перспективы создания новых рабочих мест, существование достаточно большого «навеса» скрытой структурной безработицы, динамику вытеснения белорусских предприятий с внешних рынков, резкое ухудшение финансового состояния предприятий, степень изношенности основного капитала, а также отсутствие правовых, экономических и административных условий для привлечения инвестиций, финансирование обязательств государства по пенсиям в рамках существующей монополярной одноуровневой системы pay-as-you-go с каждым годом будет становиться все более проблематичным, особенно в контексте ухудшающейся демографической ситуации.

Задержка пенсионной реформы будет означать снижение реального размера пенсий, увеличение налоговой нагрузки на работающих, увеличение задолженности фонда социальной защиты перед пенсионерами. При сохранении текущих тенденций, даже при достижении стабильного экономического роста в 3 – 5% ВВП в год на протяжении 10 – 15 лет (оптимистический прогноз) неизбежно увеличение налогов на зарплату на 150 – 200%, для того чтобы выполнять обязательства перед пенсионерами. Ни одна экономика в мире не в состоянии выдерживать налоговую нагрузку 50 — 60% на фонд зарплаты. Уменьшение на половину размера пенсий также не является реальным сценарием, поскольку данная мера привела бы к резкому росту социальной напряженности, политической нестабильности и не предсказуемым последствиям для экономики страны. Существующая сегодня пенсионная система

является по своей сути финансовой пирамидой, которая требует постоянного привлечения бюджетных ресурсов.

Пенсионная система Беларуси финансируется за счет так называемого страхового тарифа 35% фонда оплаты труда для нанимателей и 1%, уплачиваемого работником. Данные средства аккумулируются в Фонде социальной защиты и распределяются на текущую выплату пенсий (около 95% всех средств ФСЗН), а также на оплату временной трудоспособности, пособий семьям, воспитывающим детей и т.д.

Полная пенсия по возрасту назначается при наличии стажа женщин 20 лет, у мужчин 25 лет. При стаже сверх данных возрастных порогов размер пенсии увеличивается на один процент заработка за каждый год стажа сверх требуемого в пределах 20% заработка. Декларативная дифференциация пенсии (от продолжительности трудовой карьеры, уровня зарплаты) на самом деле приводит к весьма незначительной разбежке в размере выплачиваемых пенсий. Пенсии работающих пенсионеров уменьшаются, что отражает логику распределительной системы.

В существующей в Беларуси пенсионной системе принята индексация размера пенсий к росту средней зарплаты (в отличие от индексации по инфляции). Корректировка проводится автоматически, если средняя зарплата повышается более чем на 10%. Минимальные трудовые пенсии индексируются по двум основаниям: в связи с изменением бюджета прожиточного минимума 4 раза в год (1 февраля, 1 мая, 1 августа, 1 ноября) и ростом средней зарплаты. Одновременно с увеличением минимальных пенсий увеличиваются размеры социальных пенсий, надбавок и повышений к пенсиям, установленных отдельным категориям получателей в процентном отношении от минимальной пенсии по возрасту (инвалиды, участники войны, семьи погибших военнослужащих и др., которых насчитывается более 600 тысяч).

## **Предпосылки для успешного проведения пенсионной реформы**

Для выполнения государством своих обязательств перед сегодняшними и будущими пенсионерами, для увеличения размеров пенсий, повышения личной заинтересованности граждан за свою старость переход на многоуровневую систему пенсионного обеспечения неизбежен. При этом время существование первого уровня (распределительного) в пенсионной системе будет продолжаться с начала пенсионной реформы, когда граждан 18 лет вступит в рабочую силу и откроет индивидуальный накопительный счет в одном из пенсионных фондов до выполнения обязательств перед последним участником распределительной системы.

Через 20 – 25 лет после начала пенсионной реформы 90 – 95% населения будут иметь индивидуальные пенсионные счета в накопительной системе. 5 – 10% пенсионных выплат будут составлять социальные пенсии. Таким образом, произойдет полная деполитизация пенсионной системы. Будет восстановлена ее изначальная страховая природа, восстановлена справедливость данного важнейшего элемента социальной политики.

Успешная реализация пенсионной реформы невозможна без проведения системных рыночных реформ, создания эффективной законодательной системы защиты прав собственности, свободного ценообразования на рынках всех факторов производства и обеспечения высокого индекса экономической свободы. Среди основных предпосылок для успешного функционирования накопительного уровня индивидуальных пенсионных счетов необходимо выделить следующие:

- 1) наличие открытой конкуренции на рынке финансовых услуг, равные условия конкуренции для иностранных финансовых организаций на фондовом и финансовом рынке Беларуси;

- 2) работа денежной системы в режиме положительной процентной ставки, наличие финансовых институтов, которые работают по международным стандартам бухучета и транспарентности;
- 3) низкая инфляция и совместимость основных параметров монетарной и фискальной политики;
- 4) наличие эффективного внутреннего фондового рынка и/или отсутствие ограничений на размещение средств частных пенсионных взносов в высоколиквидные ценные бумаги мирового финансового рынка,
- 5) законодательные гарантии динамического права частной собственности;
- 6) наличие гибкого рынка труда, инфраструктуры для быстрого создания новых рабочих мест, процедуры быстрого очищения рынка от убыточных предприятий.

Для обеспечения таких качественных параметров требуется серьезная мобилизация интеллектуальных и управленческих элит, одновременное проведение пенсионной и бюджетно-налоговой системы. Любые попытки решать проблему пенсионного обеспечения вне контекста системных макроэкономических преобразований обречены на провал. Альтернативой рыночной пенсионной реформе, деполитизации системы социального обеспечения в целом является а) увеличение пенсионного возраста при сокращении продолжительности жизни, б) повышение налогов на зарплату и сокращение конкурентоспособности национальных производителей, в) увеличение рисков банкротства существующей сегодня системы пенсионного обеспечения.

## Главные цели пенсионной реформы

Стратегической целью пенсионной реформы является создание эффективной системы обеспечения людей нетрудоспособного возраста стабильным доходом, которая не допускает снижения уровня жизни после выхода на пенсию. Целями пенсионной реформы являются:

- обеспечение устойчивого финансового положения как существующей распределительной системы (I-ый уровень), так и накопительной системы индивидуальных счетов (II-ой уровень);
- создание механизмов, гарантирующих связь между вкладом каждого конкретного человека в пенсионную систему и размером его пенсии;
- создание системы мотивации для участников рынка труда регулярно уплачивать взносы в пенсионную систему;
- сокращение количества искажений и дискриминационных практик в существующей государственной системе, которые выливаются в развитие серого рынка труда, высокую безработицу, сокращение сбережений, стагнацию финансового рынка;
- обеспечение реального равенства возможностей для представителей различных поколений, социальных, половых и профессиональных групп, упразднение механизмов перераспределения в пользу более обеспеченных групп населения, нейтрализация лоббистской деятельности представителей различных секторов экономики;
- нейтрализация политических рисков, связанных с выдачей гарантий определенным группам высоких пенсионных выплат, которые фактически не обеспечены ресурсами;
- нейтрализация демографических рисков, связанных с сокращением числа участников рабочей силы и увеличением количества пенсионеров.

Важно отметить, что целью пенсионной реформы не является создание фондового рынка страны, обеспечения высоких темпов экономического роста за счет использования средств частных пенсионных фондов для финансирования государственных проектов, в том

числе через размещение средств в государственных облигациях. Предлагаемая реформа увеличит личную ответственности за обеспечение высокого уровня социальной защиты в преклонном возрасте. Продолжительность жизни и состояние здоровья во многом определяется образом жизни, питанием самого человека. Переход на накопительную систему индивидуальных пенсионных счетов создаст реальные условия для смещения акцентов социальной политики с государственной поддержки на поддержку семьи, общественных организаций, а также создаст активную систему стимулов для индивидуального накопления и сбережения.

Для достижения целей реформ в ближайшие 10 лет не целесообразно увеличение пенсионного возраста. С целью стабилизации и улучшения демографической ситуации в пенсионной системе первого уровня предполагается включить в формулу исчисления пенсии фактор наличия детей. Если при выходе на пенсию у гражданина есть три и более детей, его пенсия автоматически увеличивается на 20%. Поскольку дети пенсионера к тому времени являются участниками рабочей силы Беларуси, выплачивают налоги в бюджет, создают новые рабочие места, являются источниками инвестиций, то мы имеем все основания рассматривать рождение детей, как одну из форм гарантий более высокого уровня социального обеспечения на старость.

Главная проблема пенсионной реформы – финансирование текущих пенсий — решается за счет изменения природы государственных расходов. Выплаты пенсия становятся главной расходной статьей всего бюджета, а не только государственного пенсионного фонда. Так финансируется переходный период между 100-процентной государственной системой и системой индивидуальных пенсионных счетов. Это позволит проводить реформу без увеличения ставок социального налога и без снижения реальных пенсий. Поэтому страхи пенсионеров и людей, которым до пенсии 10 – 15 лет, что де реформа сделает их беднее, абсолютно безосновательны.

## **Инструменты корректировки государственной пенсионной системы**

Пенсионная реформа не может сводиться исключительно к реформе первого уровня распределительной пенсионной системы. В Беларуси, как и в других странах мира набор инструментов ее «косметической» адаптации к современным вызовам включает:

- 1) *изменения размера социального налога, выплачиваемого нанимателем и/или рабочим.* В Беларуси данный вариант заведомо неприемлем по причине существования высокой налоговой нагрузки на предприятия, а также большого объема экономической активности, из которой не производятся выплаты в пенсионный фонд. При увеличении социальных налогов будут происходить еще более глубокие искажения рынка труда. Поэтому в рамках пенсионной реформы необходимо ввести регрессивную шкалу социального налога 20% – 10%. Рабочий уплачивает 10% начисленной зарплаты на свой индивидуальный пенсионный счет. Все остальное платит наниматель в Фонд социальной защиты. Индивидуальные предприниматели освобождаются от уплаты единого социального налога в фонд социальной защиты, но обязаны делать ежемесячные отчисления на индивидуальный пенсионный счет в размере 10% от начисленной зарплаты. В этом случае они лишаются права получения пенсии из государственного пенсионного фонда за тот период, когда они в него взносы не платили.
- 2) *изменение объема прямых бюджетных трансфертов в Фонд социальной защиты.* При дефиците средств на выплату пенсий правительство принимает решение о финансировании дефицита прямыми бюджетными трансфертами. В Беларуси необходимо полностью пересмотреть бюджетно-налоговую политику и в этом контексте решать проблему финансирования существующих и будущих пенсионных мандатов распределительной системы. Выдача краткосрочных кредитов

или же увеличение объема бюджетных трансфертов в Фонд социальной защиты лишь усугубляет финансовое положение государства и не решает проблемы пенсионной системы. Поэтому в рамках реформы государственной системы первого уровня планируется перейти на принцип финансирования «все доходы – на все обязательства», что требует комплексности в проведении бюджетно-налоговой и пенсионной реформы;

- 3) *увеличение срока занятости, который учитывается при определении размера пенсий* (к примеру, не последние 5 лет работы, а, скажем, 10 или 15 лет). При определении размера социальной пенсии этот фактор будет одним из компонентов, который будет учитываться при определении ее размера. Для определения размера государственных обязательств перед гражданами, которые уйдут из государственной солидарной системы (выпуск долгосрочных государственных пенсионных облигаций) будет использоваться срок 15 лет;
- 4) *упразднение секторальных привилегий для существующих и будущих пенсионеров*. Не целесообразно изменять пенсионные обязательства перед теми гражданами, которые находятся на пенсии сегодня. При выработке формулы определения размера социальной пенсии фактор сферы занятости будет учитываться, но в системе индивидуальных пенсионных счетов каждый человек самостоятельно определяет размер дополнительно отчисляемых взносов в пенсионный фонд. В рамках реформы предлагается ввести единовременную выплату из Фонда социальной защиты на случай смерти гражданина (похоронный бонус) в случае, если смерть произошла во время рабочей карьеры и на протяжении 5 лет после выхода на пенсию. Наличие многочисленных льгот и привилегий чрезмерно усложняет пенсионную систему первого уровня, делает ее чувствительной к политическому давлению и лоббизму профессиональных групп. В результате получается, что разница между обычными пенсиями и привилегированными (за исключением отдельных категорий граждан) незначительная. Поэтому при определении размера социальной пенсии будет учитываться размер прожиточного минимума, минимального потребительского бюджета. Базовая социальная пенсия будет находиться в пределах 35% среднемесячной зарплаты по стране.

Для упрощения системы расчета возможно введение шкалы размера пенсии в системе первого уровня: 1) базовая социальная пенсия – 35% от среднемесячной зарплаты по стране; 2) ставка 40% и 3) ставка 45%. При этом будет учитываться доход гражданина на протяжении всей рабочей карьеры и уровень его благосостояния. По мере развития пенсионной системы второго уровня все пенсии, выплачиваемые из государственного пенсионного фонда, будут носить исключительно социальный характер. К социальным пенсиям будут относиться минимальные пенсии по старости, по инвалидности и по случаю смерти кормильца. Государственный пенсионный фонд централизованно ведет учет пенсионной истории тех граждан, которые являются его участниками. При этом он предоставляет информацию частным пенсионным фондам по тем гражданам, которые решили изменить форму пенсионного страхования. Именно на основании данных Фонда социальной защиты осуществляется определение стоимости государственных пенсионных облигаций, выдаваемых каждому гражданину – участнику частной системы. С целью оптимизации работы первого уровня пенсионной системы все пенсионные выплаты, включая пенсионное обеспечение МВД, КГБ и армии будет происходить исключительно из средств Фонда социальной защиты;

- 5) *расширение формулы подсчета размера пенсии за счет принятия во внимание демографических и фискальных факторов* (состояние бюджета, перспективы экономического роста, динамика рождаемости и иммиграции и т.д.). Самостоятельное финансирование пенсионных обязательств в рамках существующей фискальной политики уже в среднесрочной перспективе не представляется реальным. Как указывалось выше, будет осуществлен переход на принципиально



иную формулу финансирования пенсионных мандатов: «все доходы государства направляются на финансирование первоочередных мандатов», среди которых на первом месте стоят пенсии;

- 6) *увеличение пенсионного возраста*. При ухудшении качества жизни, сложной экологической ситуации, проблемах на рынке труда, ограниченных возможностях получения высокого стабильного дохода, минимальных фискальных преимуществах для Фонда социальной защиты при одновременных резко негативных политических и психологических последствиях повышение пенсионного возраста в течение первых 10 лет реформ не целесообразно. Обязательства государства относительно возраста выхода на пенсию остаются неизменными в отношении мужчин, которым в 2002 г. исполнилось 55 лет и женщин, которым исполнилось 50 лет. При переходе на систему индивидуальных пенсионных счетов каждый гражданин будет в состоянии самостоятельно определять возраст выхода на пенсию. При этом в формулу подсчета социальной пенсии, а также определения объема обязательств государства перед гражданином при переходе его в частный пенсионный фонд будет учитываться количество отработанных лет и объем средств, уплаченных в пенсионную систему. Каждый гражданин при переходе в пенсионную систему второго уровня (индивидуальные пенсионные счета) получит государственный пенсионные облигации на сумму, которая будет определяться по вышеописанной формуле.

С целью стабилизации и улучшения демографической ситуации в пенсионной системе первого уровня предполагается включить в формулу исчисления пенсии фактор наличия детей. Если при выходе на пенсию у гражданина есть три и более детей, его пенсия автоматически увеличивается на 30%. Поскольку дети пенсионера к тому времени являются участниками рабочей силы Беларуси, выплачивают налоги в бюджет, создают новые рабочие места, являются источниками инвестиций, то мы имеем все основания рассматривать рождение детей, как одну из форм гарантий более высокого уровня социального обеспечения на старость.

## **Система индивидуальных пенсионных счетов**

Накопительная пенсионная система основана на следующих принципах:

- свобода выбора системы, частного пенсионного фонда, размера страхового взноса, возраста выхода на пенсию и размера получаемой пенсии. При этом пенсионное обеспечение в накопительной системе по-прежнему остается обязательным;
- индивидуальная ответственность за принимаемое решение (где открыть счет, сколько денег платить, когда выходить на пенсию, какую пенсию получать при достижении пенсионного возраста, как получать накопленные за рабочую жизнь средства на индивидуальном пенсионном счете и т.д.);
- частное управление пенсионными фондами и разделение непосредственно пенсионных фондов и управлений фондов, которые являются двумя отдельными юридическими лицами;

### ***Как работает накопительная система индивидуальных пенсионных счетов.***

Прежде всего, для осуществления пенсионной реформы необходимо назначить чиновника высшего ранга (статус вице-премьера), который несет полную ответственность за ее реализацию. Придание пенсионной реформе статуса важнейшей, приоритетной стратегической задачи правительства необходимо для ее успеха и нейтрализации корпоративных и лоббистских интересов. Вторым важнейшим элементом пенсионной реформы является широкомасштабное информационное освещение всего хода пенсионной реформы, разъяснение гражданам всех элементов пенсионной реформы, разъяснение процедуры открытия индивидуального пенсионного счета, контроля за своим пенсионным вкладом, деятельностью пенсионного фонда и т.д.

Переход в накопительную систему индивидуальных пенсионных счетов будет проходить добровольно. Планируется, что в течение первого года пенсионной реформы 300 – 500 тысяч работающих станут участниками накопительной системы и откроют счета в одном из пенсионных фондов. Это значит, что никто не будет заставлять граждан, находящихся в рабочей силе, уходить из государственной системы в частную. Граждане, которым на момент начала пенсионной реформы, осталось до пенсии 5 лет, останутся в государственной пенсионной системе. Размер их пенсии определяется по новой формуле. Лица, вступающие в рабочую силу (18 лет), будут обязаны открыть индивидуальный пенсионный счет в одном из частных пенсионных фондов, который получил лицензию на управление пенсионными средствами граждан. Все остальные граждане имеют свободу выбора формы пенсионного обеспечения. Развитие пенсионной системы второго уровня – это введение конструктивных элементов конкуренции на этом важнейшем сегменте рынка и создание институтов сбережений пенсионных накоплений.

При переходе в частную пенсионную систему каждый гражданин получит государственные пенсионные облигации, которые будут погашаться в установленном порядке при его выходе на пенсию. При открытии индивидуального пенсионного счета каждый гражданин получит индивидуальную пенсионную книжку (наподобие сберкнижки, которые являются документом, показывающим динамику накоплений средств на банковском счете). В данном документе будет отражена вся история его пенсионного страхования. Каждый участник накопительной системы будет ежемесячно вносить на свой пенсионный счет 10% начисленного заработка. Размер взноса может увеличиваться до 20% месячной зарплаты по желанию участника пенсионной системы. Данный взнос не предполагает увеличения налогового бремени на работодателя или работника, а является лишь результатом перераспределения средств, уплачиваемых в фонд социальной защиты.

Индивидуальные пенсионные счета будут открываться в уполномоченных пенсионных фондах. Опыт пенсионной политики различных стран мира показывает, что доходы частных пенсионных фондов значительно превышают доходность государственных пенсионных фондов. В Филиппинах и США доходность государственного пенсионного фонда не превышала 0,5%. А в Японии, Венесуэле, Перу и ряде других стран была отрицательной (от минус 3% в Японии до минус 40% в Перу). В частных пенсионных фондах ситуация с доходностью выглядит следующим образом: в Великобритании – 8% в год, в США – 7,2%, в Чили – 7,2%, Японии – 4%, Испании – 4,5%. Нет ни одного исторического прецедента, чтобы доходность государственного пенсионного фонда в той или иной стране превышала доходность частной пенсионной системы. Предполагаемое количество пенсионных фондов – 10 – 15. При этом иностранные юридические лица участвуют в конкурсе на получение лицензии на управление средствами пенсионного фонда на тех же условиях, как и белорусские.

Система гарантий сохранности пенсионных вкладов в частных пенсионных фондах состоит из следующих элементов:

- *добровольный выбор наиболее эффективных фондов.* Выбор операторов пенсионного рынка будет зависеть от их профессиональных качеств, возможности обеспечить эффективное управление пенсионными средствами, рейтинга и репутации на региональном и европейском фондовых рынках и т.п. Государство не будет вмешиваться в определение размера комиссионных, которые будут взимать пенсионные фонды за услуги по обслуживанию своих клиентов. Сами пенсионные фонды будут вправе проводить свою маркетинговую политику по привлечению клиентов. При этом право стать оператором на пенсионном рынке будут иметь компании с минимальным капиталом в 500 тысяч долларов на управление 10 тысяч счетов;
- *законодательное ограничение процесса инвестирования аккумулируемых на индивидуальных счетах средств.* Планируется введение следующих ограничений на инвестирование средств: 60% средств пенсионных фондов должны инвестироваться в государственные облигации, а также акции корпораций, финансовых учреждений, которые имеют долгосрочные рейтинги, согласно компании Moody's – Aaa – A3, по шкале Standard & Poor's от AAA до A-, по шкале Fitch IBCA – от AAA до A-. 40% средств

пенсионных фондов будут инвестироваться в государственные облигации и ценные бумаги тех институтов, стран и организаций, которые имеют следующие кредитные рейтинги: от Moody's – от Baa1 до Ba3, по шкале Standard & Poor's от BBB+ до BB-, по шкале Fitch IBCA – от BBB+ до BB-;

- *разделение активов и их принадлежности: управление пенсионным фондом и пенсионный фонд как таковой* — это два юридических лица. Это важнейший финансово-правовой элемент пенсионной реформы, который позволяет акцентировать внимание на праве собственности гражданина на его пенсионные сбережения. Управление не имеет права использовать средства с индивидуальных счетов на свои расходы, не предусмотренные непосредственно структурой операционных издержек по управлению средствами,
- *обязательный ежегодный аудит* пенсионных фондов. Аудитор пенсионного фонда выбирается Советом фонда с участием представителей вкладчиков, а также Агентства по надзору за деятельностью пенсионных фондов (АНДПФ), которое создается для осуществления надзора за деятельностью частных пенсионных фондов.
- *введение обязательства обеспечения минимальной доходности по вкладам на индивидуальных пенсионных счетах*. Если пенсионный фонд не обеспечивает минимальной доходности, то он ликвидируется. Доходность определяется, как отношение доходности данного пенсионного фонда к средней доходности всей пенсионной системы. Если она составляет меньше 50% или на 2 процентных пункта ниже, то надзорный орган создает специальную комиссию по рассмотрению причин данного состояния.

### ***Механизм перехода на систему индивидуальных пенсионных счетов***

Предлагаемая пенсионная реформа – это не одномоментный, краткосрочный проект, а процесс, который завершится после выхода на пенсию последней возрастной группы населения, которая сегодня участвует в государственной пенсионной системе. Необходимо выделить три возрастные группы населения, которые будут по-разному вовлечены в процесс пенсионной реформы.

***1-ая группа.*** *Граждане, которые сегодня находятся на пенсии и которым для достижения базового пенсионного возраста осталось пять лет (мужчины с 55 лет и старше, женщины – 50 лет и старше).* Они остаются в государственной пенсионной системе. За счет проведения бюджетно-налоговой реформы, изменения принципов финансирования приоритетных государственных мандатов, перераспределения государственных расходов предполагается увеличение средней пенсии на 10 – 15% в течение первого года после начала реформ. Граждане этой возрастной группы не смогут открывать индивидуальные пенсионные счета, поскольку подавляющее большинство обязательств по выплате пенсий имеет государство. Таким образом, пенсионная реформа будет проводиться не в ущерб и не за счет сегодняшних пенсионеров.

***2-ая группа.*** *Граждане от 18 до 50 лет, участники рабочей силы.* Им будет предоставлено право добровольно выбирать вид пенсионного обеспечения. Т.е. переход на систему индивидуальных пенсионных счетов будет не обязательным и не может проводиться методами административного принуждения. С дня «Ч» гражданин получит право самостоятельно открывать индивидуальный пенсионный счет в одном из десяти пенсионных фондов, которые на момент начала реформы имеет соответствующую лицензию от Агентства по надзору за деятельностью пенсионных фондов. При открытии счета гражданину вручается пенсионная книжка, в которой ведется учет всех взносов и начисленных процентов. Гражданин уплачивает 10% от размера начисленной зарплаты на свой индивидуальный счет. Данные средства перечисляются работодателем и сокращают размер единого социального налога, который работодатель уплачивает в бюджет. Гражданин имеет право перечисления до 10% дополнительно на свой индивидуальный

пенсионный счет. При этом данные отчисления сокращают базу налогообложения при расчете подоходного налога.

При переходе гражданина из государственной системы в частную ему выдаются государственные пенсионные облигации, стоимость которых определяется в зависимости от различных факторов (продолжительность участия в государственной пенсионной системе, размер уплаченных взносов, количество детей в семье, состояние государственных финансов, темпы экономического роста и т.д.) и является отражением размера взноса гражданина в государственную пенсионную систему, а также возможностей государства по выполнению пенсионных обязательств. Размер государственных пенсионных облигаций определяется Пенсионным фондом каждому участнику частной системы на протяжении двух лет после начала реформ. При выходе на пенсию государственный пенсионный фонд перечисляет на индивидуальный пенсионный счет гражданина сумму денег, соответствующую обязательствам по облигациям. Вне зависимости от количества взносов в государственный пенсионный фонд каждый гражданин имеет право на минимальную социальную пенсию.

**3-я группа.** Граждане, которые вступают в рабочую силу и не участвовали ранее в государственной пенсионной системе. Они будут обязаны открыть индивидуальный пенсионный счет в одном из уполномоченных пенсионных фондов. Размер взносов и порядок их отчисления описан выше. В зависимости от объема средств на счете каждый гражданин будет вправе определять возраст выхода на пенсию, размер пенсии, а также размер одноразовой выплаты в момент выхода на пенсию (т.е. свою актуарную политику). Она зависит от средней продолжительности жизни при выходе на пенсию представителя данной профессиональной, половой, имущественной и региональной группы. Государство не будет иметь перед ними никаких страховых пенсионных обязательств, кроме выплаты социальной пенсии в случае возникновения некой чрезвычайной ситуации.

## **Потенциал накопительной системы индивидуальных счетов**

Представим себе молодого человека, вступающего в рабочую силу в возрасте 17 лет. Допустим, по закону он должен ежемесячно платить на собственный пенсионный счет, который он сам открывает в любом фонде 12% от начисленной зарплаты (10% — обязательный взнос и 2% — добровольный). Возьмем начальную зарплату юноши или девушки в 17 лет 30 USD (мы сознательно занижаем ее). Допустим зарплата увеличивается в реальном исчислении на 1% в год в течение всей рабочей карьеры. Размер годового дохода (процентный) по пенсионным накоплениям — 5%.

Простой подсчет позволяет нам увидеть, каким капиталом будут обладать в конце рабочей карьеры представитель не высшего или среднего класса, а самого бедного, требующего, особого внимания. Пенсионные сбережения сотен тысяч людей будут гораздо выше. Мы определяем лишь нижнюю границу накопленных пенсионных активов при медленном развитии экономических процессов. Если государство создаст систему, которая, к тому же, будет стимулировать сбережения, то каждый человек, помимо пенсионных денег, будет иметь другие депозитные счета, инвестиции в ценные бумаги. В итоге обычный белорусский пенсионер при выходе на пенсию будет иметь, как минимум, \$50 – 60 тысяч долларов.

Так выглядит история превращения бедняка в представителя среднего класса. Накопительная пенсионная система создает стимулы не только для экономического развития, но и для укрепления семьи, как того института, который, в конечном итоге, должен нести основную нагрузку в сфере оказания социальных услуг. Система индивидуальных пенсионных счетов имеет хорошую историю. Она может стать реальностью в Республике Беларусь, если мотивы поведения и цели власти и простого человека совпадут.

## Региональная политика.

- Есть ли в Беларуси депрессивные регионы?
- Что такое региональная политика?
- Что общего и специфического в белорусских регионах?
- О чем говорит исторический и мировой опыт?
- Есть ли региональная асимметрия в нашей стране?
- Кому и как проводить региональную политику?

### Введение в проблему.

#### Что такое активная региональная политика

В мае 2004г. в Минске под эгидой ПРООН состоялась очередная Международная конференция по устойчивому развитию. Наряду с прочими достаточно интересными идеями и фактами отмечалось, что в Беларуси пока отсутствует активная региональная социально-экономическая политика, хотя региональные диспропорции нарастают. Впрочем, некоторые специалисты придерживались мнения, что в Беларуси вообще нет никакой региональной политики. Собственно говоря, такого рода соображения появились не только на вышеупомянутой конференции, но здесь мы ссылаемся на нее исключительно для солидности...

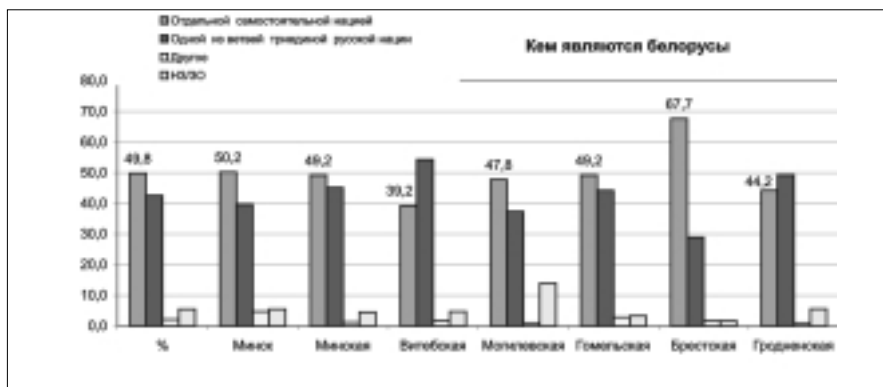
По ряду причин постараемся дистанцироваться от крайних и, возможно, не объективных оценок: ведь существуют, напр., Национальная стратегия устойчивого развития — 2020, «социальные стандарты», принимаются меры по «возрождению малых городов» (впрочем, тема «возрождения малых городов» существует еще с советских времен, лет 20-30).

Интересно отметить, что последние 2-3 недели перед выборами и референдумом СМИ гораздо чаще поднимали тему внедрения в глубинке «социальных стандартов» и «возрождения малых городов». Тема, конечно, очень важная и в практическом, и в теоретическом, и в политическом отношении. Впрочем, сегодня это уже не только тема, но серьезная проблема. *Вопросы региональной политики всегда и во всех странах являются особенно чувствительными.*

Едва ли следует пояснять, почему проблемы депрессивных регионов во всех странах вызывают особое внимание правительства, общественности, прессы: это безработица и неполная занятость, бедность, отток молодежи и наиболее активных лиц в зрелом возрасте, ускоренное старение населения, отсутствие условий для профессионального роста, самореализации, и, самое главное, деградация и безысходность. Единственный интерес у многих жителей таких регионов — это «чарка и шкварка». Все это воспринимается особенно остро, если буквально рядом, в этой же стране, существует относительно благополучные регионы, города, люди.

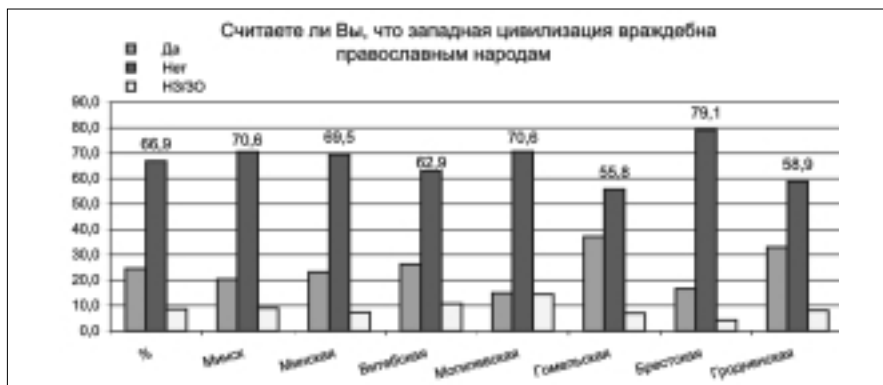
#### Идентификация и самоидентификация регионов

Сравнительно длительное время Беларусь рассматривалась как относительно однородное политическое и социально-экономическое пространство. Данная точка зрения разделяется правящими элитами и по настоящее время даже при наличии весьма серьезных различий в конкретной специфике развития областей. Это относится как к экономическим и социальным показателям, так и к типологии самоидентификации самих граждан страны. В качестве примера можем привести данные социологических исследований, показывающие различия в понимании субстанциональной характеристики того, кем же являются белорусы<sup>1</sup>.



Самая высокая степень самоидентификации, именно как белорусов, присуща жителям пограничной Брестской области, которая ближе других регионов к Западу. Практически, именно в этом регионе более характерно развитие рыночных отношений, выше уровень приватизации. Использование приграничной торговли и контактов дает специфический социально-психологический фон. Менее всего «белорусским» является Витебская область и, как ни парадоксально, Гродненский регион. 54,3% жителей Витебского региона считают себя одной из ветвей триединой русской нации. Хуже всего себя идентифицируют могилевчане, 13,9% из них затруднились ответить, кто же они. Гомель ближе всего к общенациональным параметрам, что свидетельствует о его сбалансированности как региона страны в отношении факторов национальной идентификации.

Кроме самоидентификации для белорусских регионов важным является отношение к другим этносам, цивилизациям в целом. Это то, что называется определение в системе координат «восток-запад» и наличие определенной терпимости, дружелюбности в отношении соседних стран, народов, религий. Ситуация может быть представлена следующим образом.



Конечно, обоснованно можно считать всех жителей республики (точнее 66,9%) добрыми и славными соседями стран католических, протестантских или евангелических. Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что далеко не все регионы отличаются христианской смирностью и любовью к представителям западной цивилизации. Ценности Европы или стран, традиционно относимых к европейскому сообществу далеко не однопорядково воспринимаются в регионах Беларуси. Так менее всего воспринимают западную

цивилизацию как миролюбивую жители Гомельской области. Иначе как же понимать, что 37,2% жителей этого региона считают Запад враждебным нам, точнее православным народам в целом. Парадокс состоит в том, что после аварии на Чернобыльской атомной станции именно жители этого региона получили больше всего гуманитарной помощи и имели большие возможности направлять своих детей на лечение и оздоровление в европейские страны. Что это: черная неблагодарность или тот самый подлинный менталитет белорусов? Ответы на данный вопрос могут быть разнообразными и весьма отличным по сути.

Вторым по «нелюбности» к Западу является Гродненский регион, что также парадоксально. Находясь ближе всего к западной границе, практически возле «заборов» НАТО, гродненцы весьма критичны именно к ближайшим и отдаленным соседям. Что же оказывает влияние? Уход Польши в НАТО и создание новых разделительных линий, формирование «второсортности» стран вне ЕС и НАТО – эти и другие процессы безусловно оказывают влияние на развитие процессов отчуждения Беларуси и европейского сообщества.

Таким образом, мы можем сделать краткий вывод о том, что белорусское общество находится в процессе самоидентификации, поиска своей субстанции как таковой. Это характеризуется также наличием значительных проявлений отчужденности от Европы, сохранением парадоксов трансформационного постсоветского сознания, но с новыми детерминантами уже начала 21 века.

## **Какова региональная ситуация в Беларуси? В чем скрываются асимметрии?**

Если говорить коротко, то *в нашей небольшой стране региональные различия за последние 10-15 лет возрастают*. Это явление специалисты называют по-разному: региональные диспропорции, асимметрия развития, региональная дифференция — пока не это главное. Главное — факты и тенденции. Даже если не учитывать закономерное и почти естественное ускоренное развитие столицы нашей Родины, серьезные региональные различия сегодня проявляются в масштабах областей.

Так, в Гомельской области, которая за последние год-полтора демонстрирует более высокие темпы роста и является своего рода «донором» республиканского бюджета, *удельный вес убыточных предприятий* изменяется от 25,0% в г.Гомеле — до 65,0-70,0% в Кормянском, Брагинском, Наровлянском районах (при среднем уровне по области около 40,0%).

*Среднемесячная начисленная номинальная зарплата работников* в 2003г. составила 243,8 тыс.руб., по области при этом максимальные отклонения «вверх» и «вниз» составили до 60%. Напр., в Кормянском, Брагинском, Лоевском, Петриковском районах она составила 148,1-156,5 тыс.руб., в Жлобинском и Мозырском, соответственно, 308,6 и 302,6 тыс.руб.

Конечно, такие различия можно объяснить отраслевой структурой: как известно, далеко не в каждом районе существует свой НПЗ или БМЗ, как в Мозыре или Жлобине. Но в 1990-1995гг. отраслевая структура в целом была такой же, а различия в зарплате были не столь существенны. Отклонения «вверх» и «вниз» от среднеобластных показателей в 1990г. укладывались в 30%. Так, максимальная зарплата была характерна именно для «чернобыльских» районов: Хойники — 367 руб., а Брагин, Наровля, Корма, Ветка — от 320 до 340 руб.). Минимальная зарплата отмечалась в Житковичском и Петриковском районах (226 и 231 руб. соответственно).

В 1995г. эти отклонения от среднеобластного уровня составляют уже 40-45%, а сегодня разница между максимальными и минимальными зарплатами превышает 100% и это — средние по районам показатели. Тенденция, как видим, налицо.

Интересно также отметить, что сегодня именно в «чернобыльских» районах — наименьшая зарплата, более высокий удельный вес убыточных предприятий и... наименьшие по области показатели развития малого бизнеса. (например, в Речицком и Светлогорском райо-

нах зарегистрировано примерно в 3-3,5 раза больше предпринимателей, чем в Брагинском и Кормянском). Общую картину можно дополнить показателями официально зарегистрированной численности безработных (от 1,8% до 5,9%).

По республике в целом различия еще более серьезны. Например, такой важный показатель, как *товарооборот на душу населения* (средний по районам) изменяется от 150-160 тыс.руб. до 490-500 тыс.руб. (данные за январь-август 2004г. по системе Белкоопсоюза, т.е. главным образом, по подготовке в сельской местности — см., напр., «Вести в сельской местности», 24 сентября 2004г.). Различия, как видим, в 3,0-3,3 раза. Едва ли это можно объяснить только «нерадивостью отдельных» руководителей.

Получается, что можно говорить о феномене депрессивных регионов в Беларуси? Нет, строго говоря, такой вывод сегодня был бы не достаточно обоснован: слишком мало доступной, надежной и, главное, адекватной информации в региональном разрезе. Так, в России и в Украине подсчитывают региональный ВВП — у нас этого пока нет. В других странах существует еще более детальная региональная статистика, включая региональный индекс человеческого развития — у нас этого пока тоже нет. Но давно пора приступить к обсуждению и к профессиональному решению региональных проблем и диспропорций развития. Существующие подходы и программы — «социальные стандарты», «возрождение малых городов» и другие — конечно, нужны и полезны, но нацелены на устранение симптомов региональной дифференции и неравномерного развития отдельных районов.

Как ни странно, но до сих пор в Беларуси, нет целостной концепции региональной политики. Конечно, республика весьма компактна и ее территория не велика, столь резких различий как в России или даже в Украине нет. Но ведь везде живут «наши люди». Что же делать конкретно? Сначала — изучить ситуацию и хотя бы ознакомиться с опытом других стран, напр., наших соседей и «союзников» или «содружников».

### **Депрессивная регионалистика: теория и действительность**

В региональных науках (региональная экономика, социально-экономическая и политическая география, регионалистика), 2-3 десятка лет назад сложилось понятие *«депрессивные регионы»*. По понятиям большинства развитых стран (кроме Австралии, Канады и т.п.), к *депрессивным относят регионы, которые по неким базовым показателям отстают от средних по стране примерно на 30% и выше*. Прежде всего к таковым показателям относят уровень безработицы, уровень доходов, региональный ВВП на душу населения и т.д. Конечно, за последние 7-8 лет появились синтетические, комплексные региональные показатели и «индикаторы регионального развития»: региональный ВВП, региональные индексы человеческого развития и др.

Соответственно для депрессивных регионов центральное правительство страны и местные власти принимают некие региональные программы, нацеленные на активизацию социально-экономического развития. Разнообразие подходов и методов современной региональной политики очень велико: от субсидий под конкретные социальные и инфраструктурные проекты (это более популярно в богатых странах, например, ФРГ) до налоговых и кредитных льгот, создания СЭЗ, сврорегинов. Интересно, что такого рода программы принимаются даже в очень небольших по территории странах — например, в Венгрии они существуют еще со времен СЭВ. (Для справки: площадь Венгрии около 93 тыс.кв.км., площадь Беларуси — около 207 кв.км.). В Латвии «особо поддерживаемые регионы» и соответствующие программы недавно отметили 5-летний юбилей, причем отметили довольно хорошими результатами. (Площадь Латвии — около 64,5 тыс.кв.км., примерно в 1,5 раза больше Гомельской области).



В России к депрессивным регионам законодательно относят такие регионы, где за последние 12 лет были отмечены многократные (3 и более раз) спады производства «в основной отрасли». При этом «основной» считается отрасль, где последние 12 лет занято 15% общей численности работников региона, или же доля этой отрасли в объеме регионального ВВП составляет 20%. Но спад производства — это лишь один критерий, очень важный, но недостаточный. (Напр., самый глубокий спад отмечен в реальном секторе Москвы, и Московской обл., — около 30%!). Другими важнейшими критериями считаются более низкий душевой доход и более высокая безработица. Для расчета этих трех критериев используется дюжина показателей, причем в России (и в Украине) давно подсчитывают региональный ВВП. В России существует Фонд регионального развития, который финансирует федеральные целевые программы в регионах. Кроме того, межбюджетные отношения в РФ во многом подчинены региональным диспропорциям и их ликвидации.

Как известно, о неравномерном развитии капитализма убедительно говорил еще В.И. Ленин: «...равномерного развития отдельных предприятий, трестов, отраслей промышленности и стран при капитализме быть не может». (Полн. собр. соч., 5 изд., т.27, с.417). При очень большом желании именно его можно считать основоположником «учения о депрессивных регионах». Так в работе «Развитие капитализма в России» (прежде всего в гл.2) он активно использовал очень богатые данные царской земской статистики о крестьянских бюджетах, о распределении земли, скота, орудий производства. Столь глубоким анализом он посрамил народников за то, что они, *оперируя среднестатистическими данными по губерниям и по империи* «искажали» действительную картину в деревне, «замалчивали противоречия» русского капитализма, «затушевывали процесс разложения» крестьянства. В.И. Ленин, как известно, дал «образец марксистской обработки и анализа статистического материала» на микроуровне, на уровне земств и вскрыл противоречия, язвы, движущие силы и т.п. (Смотри, например, БСЭ, М., «Советская энциклопедия», 1975, т.21, с.411). Региональная статистика, таким образом, может быть очень сильным *политическим* аргументом. Можно напомнить, что классик открыл закон «неравномерности», вообще-то, применительно к империализму, который означает *государственно-монополистический капитализм*, т.е. *сращивание государства* с классом монополистов и финансовых олигархов. При *большом* количестве *мелких* частных собственников и предпринимателей эта проблема не столь остра, о чем говорит опыт скандинавских и прибалтийских стран. Кстати, и К.Маркс в свое время не заострял внимание на проблеме неравномерного развития.

Важно подчеркнуть: во всех странах, в больших и малых, существует более или менее активная региональная политика, нацеленная на решение различных региональных проблем и, в частности, на устранение диспропорций при неравномерном развитии регионов.

Вообще говоря, понятие «региональная политика» имеет столь же длинную историю, как и более общие понятия «политика», «экономическая политика» и даже «внешняя политика». И в древнем мире, и в средние века практически во всех государствах всегда существовала некая **региональная политика** как **«искусство применения правительством различных подходов к разным частям стран»**<sup>2</sup>, поскольку эти части практически всегда имеют более или менее существенные различия. В этом понимании региональная политика существовала, например, в Римской и в Российской империях, причем она была довольно разнообразна и всегда учитывала местные особенности конкретного региона и даже опиралась на эти особенности.

### **Российский опыт:**

Что было важно в региональной политике в Российской империи? Ярким примером можно назвать **Финляндию** в составе Российской империи, которая имела весьма существенную автономию. Все вопросы внутренней политики решал четырех-сословный местный сейм и без его согласия царь не мог ни ввести новый закон, ни отменить старый. Великое кня-

жество финляндское имело свою таможенную по торговле с остальной Россией, в 1860-78 гг. даже свою денежную систему, причем доходы Финляндии не вливались в общеимперскую казну, и она была освобождена от военных расходов.

**Белоруссия** в составе Российской империи не обладала, конечно, столь значительной автономией, однако политика царя относительно Белой Руси также не была однородной, *существовали различные региональные подходы*. Так, после восстания К.Калиновского (1863 г.) в западных губерниях было ликвидировано так называемое, *«временнообязанное положение»* крестьян, уменьшены суммы «выкупных платежей» и, частично, даже уменьшены нормы *«отрезков»*. Это очень важные меры по тем временам. *«Отрезок»* — часть земельного надела, находившаяся в пользовании крепостного крестьянина, но «отрезанная» в пользу помещика после реформы 1861 г., если весь надел превышал некоторую норму; таким образом, «отрезки» иногда существенно ухудшали имущественное положение освобожденных крестьян по сравнению с их же крепостной зависимостью, так как общий земельный надел становился меньше.

*«Выкупной платеж»* — сумма денег, которую бывший крепостной крестьянин должен был ежегодно выплачивать помещику за тот земельный надел, который получил крестьянин в свою собственность после реформы 1861 г.).

*«Временнообязанные крестьяне»* — бывшие помещичьи крестьяне, освобожденные от крепостной зависимости в 1861 г., но не переведенные на выкуп. За пользование землей они, формально — вольные, несли фактически прежние феодальные повинности (оброк или барщину), помещик являлся их «попечителем» и **фактически наделен правами главы местной общинной администрации**, — например, мог потребовать смены сельского старосты, наложить некие штрафные платежи и др. Статус «временнообязанных» в ряде случаев серьезно ухудшал положение крестьян, — они становились как бы заложниками местной власти, заложниками характеров помещика и старосты, их взаимоотношений, их «искусства управления». В историческом плане это сдерживало развитие капитализма и отношений собственности.

Таким образом, в результате данной региональной политики крестьяне западных губерний Белоруссии получили больше земли и стали платить, по сути, меньше налогов.

В теории и в практике государственного управления последние 30-40 лет **«региональная политика» (РП) понимается как избирательное воздействие центрального правительства страны на социально-экономическое развитие отдельных регионов (или их частей) в соответствии с их спецификой.**

Региональная политика оформляется законодательно и включает определенную систему мер юридического, нормативного, организационного, финансового характера. Традиционно главной ее целью является предотвращение серьезных диспропорций и негативных тенденций регионального развития, стимулирование развития депрессивных регионов. Это — наиболее общепринятое понимание, сложившееся примерно в 50-60-х гг. XX века.

Наиболее острой, но не единственной проблемой неравномерного развития регионов, а также главным критерием их «депрессивности», их отсталости всегда считалась повышенная безработица и, как следствие, более низкий уровень доходов. Именно эти проблемы порождали и порождают комплекс негативных последствий: деградация и криминализация местного населения, отъезд наиболее активной части трудовых ресурсов, социальная и др. напряженность. Именно эти проблемы в 30-е годы XX в. заставили правительства ряда стран (США, Великобритания) впервые приступить к реализации наиболее известных региональных программ. В Швеции и в СССР в начале XX в. главной задачей РП было освоение северных регионов и богатейших месторождений.

Поэтому в последнее десятилетие во всех развитых странах — и в больших, и в малых — региональная политика включает, как минимум, три аспекта: социальный, экономический и

экологический, или точнее, аспект регионального природопользования. Именно таким образом «конструируются» все местные (региональные) программы устойчивого развития, поскольку главной целью всегда является, повышение качества жизни, понимаемое в самом широком смысле, как комплексная характеристика, включающая уровень доходов, уровень занятости, социальные стандарты, качество окружающей среды, возможности развития и саморазвития личности, занятий спортом и полноценного здорового отдыха и т.п.

**Американский опыт:** Одним из наиболее успешных примеров активной РП считается ставшая уже классической *программа развития долины р. Теннесси* (США). Она была принята к исполнению в начале 30-х гг. XX в. и охватывала 12 штатов Среднего Запада. Для руководства этой программой в 1933 г. была создана специальная «Администрация долины реки Теннесси», которая наделялась особыми функциями и полномочиями: приходилось координировать работу на огромной территории и, что еще сложнее, добиваться взаимодействия дюжины региональных администраций, причем каждая опирается на свою «штатную» конституцию. Каковы результаты? Среднедушевой доход жителей долины составлял 40 – 45 % от среднего по стране, а к началу 90-х годов превысил его. Регион существенно изменил свою специализацию: из сельскохозяйственного превратился в индустриально развитый, а его энергосистема стала крупнейшей в США и десятой в мире! Улучшены условия судоходства и модернизировано ранее экстенсивное сельское хозяйство. Строительство ряда ГЭС и водохранилищ позволило не только дать энергию, но также поднять уровень воды и оросить большие площади сельхозугодий. Ковбои и огромные стада коров, лошадей, овец сохранились, конечно, — так и неповторимые ландшафты прерий — но сегодня это, скорее, достопримечательность для туристов.

**Шведский опыт.** Гораздо менее успешным считается опыт Швеции по освоению и заселению Севера в первой половине XX в. В те времена, в эпоху экстенсивного хозяйства (и в аграрном секторе, и в промышленности) исключительно серьезными считались проблемы нехватки земли и освоения природных ресурсов. Шведское правительство за 20-30 лет решило эти проблемы даже «слишком успешно». В послевоенные годы, в эпоху интенсивного хозяйства и НТР, северные регионы оказались перенаселенными и столкнулись с проблемой безработицы и низкой эффективности реального сектора по причине очень высоких затрат. В какой-то степени аналогичным можно считать советский опыт освоения Севера: в годы СССР северные регионы, конечно, не процветали, но предприятия и социальная сфера функционировали нормально, люди охотно приезжали «за туманом и за запахом тайги». Сегодня российский Север столкнулся, мягко говоря, с проблемами перенаселения — за исключением нефти — и газодобывающих регионов и поселков.

Сегодня цели, задачи, методы и весь понятийный аппарат РП существенно усложнились, стали гораздо разнообразнее. *Сегодня содержание РП включает не только традиционные аспекты — социальный и экономический, но также аспект экологический или, точнее, аспект рационального природопользования и устойчивого развития.* Почему? За последние десятилетия в обществе и в экономике резко возросла роль экологического фактора и рационального природопользования, что серьезно разнообразит и усложняет цели и задачи РП. Люди не только «бегут от плохой экологии», но и стремятся к «хорошей». Это влияет, например, на миграцию трудовых ресурсов и капиталов, является серьезным фактором депрессивности или, наоборот, ускоренного развития регионов.

Сегодня **главную цель активной РП** можно сформулировать таким образом: **создание институциональных предпосылок для устойчивого развития регионов и страны в целом.** Пассивная РП нацелена лишь на устранение существующих проблем. Поэтому сегодня понятие РП, ее цели, задачи, методы тесно увязываются с концепцией «устойчивого развития», т.е. гармонического развития социальной сферы, хозяйства и природной среды регионов и страны в целом. «Институциональные предпосылки», в данном случае, это соответствующие законы и правовые акты, нормы и правила, оптимальные организационные структуры

управления, адекватное информационное и техническое обеспечение всей системы РП. Сегодня РП в передовых становится все более активной, упреждающей и созидательной, то есть она не только устраняет существующие региональные проблемы и негативные тенденции, но создает *институциональные предпосылки для устойчивого развития регионов и страны в целом в перспективе*.

**Концепция устойчивого развития** разработана в 70-80-е годы XX в. географами и экологами и впервые изложена в Программе ООН по окружающей среде и развитию (ЮНЕП) в 1980 г.

«*Устойчивое развитие* – это развитие, которое обеспечивает нужды современного поколения и не подрывает возможности для будущих поколений удовлетворять свои потребности».

В настоящее время эта концепция является общепринятой в мировом сообществе и нашей стране системой действий, нацеленных на *комплексное решение социальных, экономических, экологических проблем* стран и регионов, а также отдельных локальных проблем, — например, сохранение биоразнообразия в Полесском регионе, или реконструкция Августовского канала и развитие водного туризма в Еврорегионе «Неман». Весьма часто используется и многообразная методологическая основа анализа и интерпретации регионального развития и всей совокупности данной проблематики.

Примером является «*Институциональная теория*»\* (или теория «общественных институтов») в настоящее время широко используется в научно-прикладных разработках экономистами, социологами, экологами, специалистами по управлению. Традиционные узкоотраслевые подходы и методы анализа – экономический, географический и др. – не могут объяснить все особенности и процессы современного общества.

«*Институты*» в данном контексте – *это государственные и негосударственные организации, организационные структуры управления, формальные и законодательные нормы, информационные и технические структуры, которые обеспечивают существование и развитие региона или общества, государства в целом; для проведения определенной политики – региональной, экологической и др. – необходимо создание соответствующих институтов, т.е. структур, норм и правил организаций. Например, проведение социальной или региональной политики также предполагает создание соответствующих институтов: структур, норм, правил и механизма их реализации*.

Эффективность социальной, экологической или региональной политики в разных странах определяется не только и не столько размерами ВВП, но также существующими институциональными предпосылками.

*Институты* современного общества прежде всего *сокращают транзакционные издержки*, т.е. затраты на поиск, обработку и анализ информации, на разработку соответствующих программ, планов или мер по решению проблемных ситуаций. Другими словами, высокопрофессиональное, — в том числе региональное — управление в современном обществе невозможно без адекватных институциональных предпосылок.

## Региональные различия: объективный субъективизм?

В каждой стране найдется с десяток причин роста и углубления региональных различий, что отражает как экономическую, так и политическую идентичность государства. Вместе с тем, имеются возможности классифицировать и объективные предпосылки и детерминанты различий.

*Причины внутривостановых региональных диспропорций* можно условно подразделить на следующие группы:

- Во-первых, **причины природно-географические**: Различная обеспеченность такими факторами производства как трудовые ресурсы, природные условия и ресурсы, различное экономико-географическое положение.
- Влияние этих факторов вполне очевидно, но в современной экономике важнее вторая группа: **причины конъюнктурного и структурного характера**. Например, во всем мире наблюдается, в общем, падение спроса на уголь, а в также истощение наиболее ценных месторождений. Соответственно в когда-то благополучных угледобывающих регионах закрываются наименее прибыльные и убыточные шахты, исчезают обслуживающие производства, растет безработица. Это ведет к сокращению платежеспособного спроса, к деградации социальной сферы, к оттоку наиболее активной части населения. Сегодня главной причиной отставания большинства депрессивных регионов является их неконкурентоспособность, отсталая отраслевая структура и, в частности, неразвитая инфраструктура: транспорт, связь, сфера услуг и т.п.
- Серьезной причиной региональных диспропорций является **общий уровень социально-экономического развития общества**: чем благополучнее страна, тем менее существенны такого рода диспропорции и различия. Положительным примером в этом смысле могут быть скандинавские страны, Нидерланды, Бельгия, или Германия. Характерно, что все эти страны традиционно характеризуются очень высоким авторитетом местных органов власти и весьма большими их полномочиями и возможностями.
- Вообще в большинстве развитых стран столица не является самым привлекательным для жизни городом и, очень часто, это далеко не самый крупный город. С другой стороны, в развивающихся и в транзитивных странах диспропорции не только весьма существенны, но имеют тенденцию к углублению, что можно наблюдать также в Беларуси (Напомним, что 15-20 лет назад в относительно благополучной советской Белоруссии межрегиональные диспропорции почти отсутствовали благодаря «полной занятости» и «уравниловке» в зарплате).

Рядом экономистов при анализе региональных проблем используется **теория регионального роста**. Так авторитетная и известная в мировой науке **неоклассическая школа** основана на производственной функции и, коротко говоря, объясняет *неравномерное региональное развитие перемещением мобильных факторов производства – трудовых ресурсов и капитала*. Суть примерно такова: «рыба ищет, где глубже, человек – где лучше», поэтому в слаборазвитых странах при отсутствии активной региональной политики наиболее активные работники и предприниматели со своими капиталами устремляются в бурно растущие центры, в столицу, где существует более высокий спрос. Поэтому такие города и регионы становятся богаче, а бедные – еще беднее

Для высокоразвитых стран более характерен иной процесс: перемещение капитала из высокоразвитых районов с относительно низкой прибыльностью инвестиций в менее развитые регионы с большей доходностью капиталовложений. Причина – спрос и предложение на рынке капиталов. Трудовые ресурсы — наоборот. Перемещаются в более развитые регионы с более высокой зарплатой. Причины аналогичны, но последствия – различны: в богатых странах более характерно некоторое выравнивание уровней регионального развития. Однако значение стихийных и объективных экономических процессов в этой сфере никто не преувеличивает, поэтому все промышленно развитые страны проводят активную региональную политику.

Среди различных методологических и концептуальных подходов можно выделить и **теорию «кумулятивного роста»** (от латинского «cumulo» собираю, накапливаю), объединяет ряд кейнсианских, институциональных и экономико-географических моделей и концепций. *Главными причинами неравномерного развития регионов считаются экономическая дина-*

мика и транзакционные издержки. Так, базовые модели кумулятивного роста показывают, что даже незначительные преимущества какой-либо территории со временем могут возрасти и превратиться в факторы ускоренного развития.

Для наглядности этот процесс «кумулятивного» роста можно сравнить с кинетической энергией или с движущимся велосипедом: чем выше его скорость, тем он устойчивее и дальше проедет по инерции. Отставшему региону, напротив, все труднее «догнать» своих динамичных соседей. Аналогичные процессы можно наблюдать в Беларуси: сегодня Минск весьма существенно отличается по многим характеристикам даже от областных центров, а лет 15-20 назад даже по численности населения он отличался не столь заметно.

Важной причиной кумулятивного эффекта – в региональном контексте – являются различные транзакционные издержки: в столице и в крупном торгово-промышленном центре они намного ниже. Транзакционные издержки – это издержки сбора и обработки информации, поиска коммерческих партнеров и ведения переговоров, издержки юридической и административной защиты контрактов или предприятий.

## Как и кому проводить региональную политику?

Методы реализации региональной политики весьма разнообразны, но в целом их можно подразделить на следующие инструменты и технологии:

- *безвозмездные субсидии, льготные займы и др.* формы реальной финансовой помощи конкретным фирмам, представляющим интересы региона, — например, обеспечивающим большое количество рабочих мест, решающим некие экологические или коммунально-бытовые проблемы и т.п. (это могут быть местные фирмы или филиалы);
- *налоговые льготы* предприятиям региона, — по аналогии и СЭЗ;
- *целевые региональные программы и/или проекты*, создание региональных фондов, которые могут финансироваться из различных фондов;
- *межбюджетные отношения*, т.е. различного рода дотации регионам, субвенции, трансферты между бюджетами различных уровней.

Выбор между этими методами РП отнюдь не прост, поскольку все они имеют как достоинства, так и недостатки, во всех случаях можно привести как положительные, так и отрицательные примеры.

*Субсидии* и другие формы прямой, непосредственной финансовой помощи конкретным предприятиям и проектам более популярны в богатых и промышленно развитых государствах.

Во-первых, богатые страны могут себе позволить специальное прямое финансирование весьма дорогостоящих региональных программ, — например, осушение приморских земель в Нидерландах, создание искусственных островов у побережья Японии, многомиллиардные «вливания» ФРГ в восточногерманские земли. Во-вторых, непосредственную финансовую помощь конкретным предприятиям и проектам сравнительно легче контролировать. А вот помощь региону в целом — например, через дотации местному бюджету — контролировать гораздо сложнее, что отмечается даже в самых законопослушных странах типа Германии, Швеции, Дании. Кроме того, безвозмездные субсидии предприятиям или местным властям не стимулируют рыночное поведение и рыночные реформы.

Налоговые льготы предприятиям региона более популярны в Восточной Европе и в других небогатых странах. Но причиной является не только острая нехватка средств. В этих странах, как правило, гораздо хуже налажена система финансового мониторинга и контроля, или, другими словами: «живые» деньги здесь гораздо легче украсть или использовать не по назначению.

*Налоговые льготы* – особенно для новых предприятий – очень популярная мера в депрессивных регионах, причем она не требует никаких затрат, а в случае новых предприятий даже не отражается на местном или республиканском бюджете. Однако льготы вводятся, как правило, на какой-то период времени, после которого фирмы уходят из проблемных регионов. Хорошо известен пример Западного Берлина: в годы существования ГДР он отличался большими льготами и процветал, а после объединения Германии и крушения берлинской стены льготы были упразднены и многие предприятия закрылись, перебрались в ФРГ, в регионы с более развитыми институциональными предпосылками и с более высоким платежеспособным спросом.

Кроме того, если все предприятия региона получают льготы просто потому, что он отнесен к проблемным, то сама по себе эта мера не заставляет предприятие выполнить какие-то специальные проекты для региона. Каждый работает на себя, что мы можем наблюдать на примере белорусских СЭЗ.

*Целевые региональные программы или проекты* считаются наиболее эффективными инструментами реализации определенной, целенаправленной региональной политики. (Одна программа может включать несколько проектов). Финансироваться такие программы могут из различных источников, включая безвозмездные субсидии центрального правительства, бюджетное финансирование и т.п. Иногда для финансирования долгосрочных программ создаются специальные фонды, которые получают налоговые льготы.

В промышленно развитых странах механизм реализации региональных программ и фондов, включая финансовый контроль, функционирует в целом весьма эффективно. Например, в большинстве стран этой группы существуют специальные комплексные береговые программы, которые включают иногда весьма обширные приморские регионы (штат Флорида) или береговые зоны внутренних водоемов (побережье Великих Озер в США и Канаде, долине реки Теннесси). Такие программы нацелены не только на охрану природы, но также регулируют размещение и строительство объектов, влияют на специализацию хозяйства региона, решают или предотвращают определенные социальные проблемы т.п. Особое внимание к береговым регионам вызвано, во-первых, их повышенной привлекательностью для расселения и для многих видов деятельности. Кроме того, на побережье многие проблемы регионального управления и природопользования резко осложняются: например, здесь очень остра проблема трансграничных загрязнений.

Наконец, здесь существует различный характер собственности на ресурсы акватории и территории. Так, на территории возможны различные виды собственности, включая частную собственность на землю: акватория, как правило, — это государственная собственность. (Для справки: Многие специалисты давно обращают внимание на необходимость принятия специальных береговых программ в Беларуси, в России, в Украине, но мешает отсутствие или неразвитость РП, соответствующих законов, методов, механизмов).

Межбюджетные отношения также рассматриваются в некоторых странах как инструмент региональной политики. Так, в России межбюджетные дотации, трансферты и т.п. относятся к сфере региональной политики, и в этой связи различают «регионы-доноры» и «регионы-резиденты», «получатели дотаций».

Но в большинстве промышленно развитых стран межбюджетные отношения не относятся к региональной политике: бюджет и региональные программы по определению нацелены на решение различных задач. Конечно, местный бюджет может и должен участвовать в решении неких региональных проблем (например, проблемы экологии или безработицы), но его главной задачей является прежде всего текущее финансирование: зарплата бюджетников, коммунальное хозяйство и т.п. Поэтому в большинстве европейских стран считается, что именно специальные целевые региональные программы являются наиболее надежным средством решения региональных проблем и осуществления локальных и региональных про-

ектов, — например, комплексное возрождение местной исторической достопримечательности и повышение привлекательности для туристов.

В рамках специальной региональной программы гораздо проще контролировать выделение и целевое расходование соответствующих финансовых средств и материальных ресурсов, а в общем бюджете района и, тем более, области всегда найдутся более важные приоритеты. Пример России в этом смысле весьма убедителен: в дотационных регионах случаев нецелевого и весьма странного использования огромных бюджетных средств более чем достаточно. Впрочем, в богатых регионах — та же картина, но в целом это связано с неразвитостью системы современных общественных институтов.

Нетрудно заметить, что в Беларуси не только основным, но и по сути единственным методом решения региональных проблем являются бюджеты — республиканский и местные — и межбюджетные отношения. Это свидетельствует не только об очень высокой степени централизации практически всех функций управления, но также об отсутствии или о неразвитости активной современной РП, об отсутствии специальных методов регионального управления. Местные инициативы есть, но их крайне сложно реализовать без поддержки «сверху», из центра, из столицы. Например, идея восстановления Августовского канала высказывалась много лет назад как поляками, так и белорусами. С польской стороны он практически восстановлен, причем при очень малой роли центрального правительства. Но в Беларуси какие-то сдвиги наметились только после ряда выступлений Президента.

Инструментарий РП влияет на распределение полномочий и функций между центральными министерствами, что также очень важно. Так, межбюджетные отношения — это прерогатива национального (республиканского) министерства финансов, главная задача которого — наполнение и исполнение госбюджета. Региональная социально-экономическая политика — это прерогатива министерства экономики, которое несет ответственность за экономическое развитие всей страны, включая развитие регионов. (Можно только удивляться, почему наше Министерство экономики до сих не разработало ни одного программно или концептуального документа, как-то определяющего Национальную региональную политику).

В ряде стран — в том числе, в России — вопросами региональной политики занимаются специальные министерства, ведомства или структуры. Так, в России (кроме Министерства экономического развития и торговли) — это Фонд регионального развития, из которого финансируются Федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов.

Что лучше в поведении региональной политики: централизация или децентрализация? Особенности организации и управления региональной политикой страны зависят от ее государственного устройства. В федеративных государствах власти регионов наделены, как правило, весьма широкими Конституционными полномочиями и участвуют в проведении РП более активно. В унитарных государствах преобладают централизованные подходы. Это может выражаться, напр., в процедурах принятия и финансирования целевых региональных программ: при централизованном подходе таковые программы принимаются в центре и финансируются централизованно, — разумеется, при некотором участии местных органов власти.

Оба подхода имеют свои достоинства и недостатки. Так, при высокой степени централизации системы регионального управления довольно сложно учесть все местные особенности, что отмечается даже в небольших странах. А при невысокой роли центрального правительства трудно скоординировать действия центральных и местных властей, трудно разработать и профинансировать наиболее сложные региональные программы (напр., в сфере экологического мониторинга или ликвидации последствий чернобыльской катастрофы). Поэтому практически во всех странах в последние годы наблюдается сближение позиций. В централизованных системах управления усиливается роль местных инициатив и местных органов власти. В федеративных государствах с высокой степенью автономизации, напротив, усили-



вается роль центрального правительства и, соответственно, относительно снижается роль местных органов власти, — что отчетливо наблюдается в России.

В Беларуси, как известно, в условиях унитарного государства сложилась исключительно высокая централизация всех основных функций государственного управления. Напрашивается вывод, что только децентрализация ряда функций госуправления и соответствующее усиление роли местных органов власти может быть основной и единственной тенденцией развития всей системы государственного власти всей системы государственной власти: дальнейшая централизация не только невозможна, и нецелесообразна, но чревата снижением общей эффективности системы. Вопрос заключается только в следующем: какие же функции или сферы госуправления подлежат децентрализации? Для многих ответ очевиден: местные органы власти (обл- и райсполкомы, местные советы) должны играть более существенную роль именно в сфере региональной политики, в сфере разработки и реализации целевых локальных программ. Но пойдет ли на это центр, столица? Опыт показывает, что чиновники крайне неохотно отдают свои полномочия.

Поэтому мы считаем более вероятным и, возможно, более предпочтительным несколько иное развитие: не перераспределение функций между центром и регионами, а придание новых функций регионального управления местным органам власти, при сохранении контролирующих и координирующих функций и полномочий за центром. Понятие «децентрализация» не означает некое «урезание» полномочий или функций центральной власти и передачу их регионам, хотя это тоже иногда весьма целесообразно и даже необходимо. Децентрализация системы регионального управления может означать создание принципиально новых структур и функций на среднем (область) и низшем (район) уровнях управления.

Видимо, именно такое развитие системы госуправления следует считать наиболее вероятным для сверхцентрализованной Беларуси: очень трудно предположить, что центр передаст хотя бы часть своих полномочий и функций регионам. Но весьма вероятно, что местным властям будут вменены в обязанность относительно новые функции и задачи, которые просто невозможно решать из центра, — напр., разработка и реализация локальных (отраслевых или комплексных) программ, напр., в сфере туризма, развития местных народных промыслов, возрождения небольших поселков или охраны малых водоемов внедрения социальных стандартов и т.п. Разумеется, эти работы и программы будут жестко контролироваться из центра, что само по себе вполне приемлемо, но не всегда эффективно.

### **Новая региональная политика: контурсы будущей системы**

Региональная политика будет настойчиво проводиться в жизнь объективно и субъективно. Само существование и развитие региональных лоббистских групп с неизбежностью приведет либо к конфликту интересов, либо к созданию институциональных форм их решения. В этом контексте есть смысл обсудить и необходимость самых первых шагов, мер по формированию новой региональной политики. К числу первоочередных мер можно отнести формирование квалифицированной и достаточно авторитетной рабочей группы (комиссии) по разработке Концепции Государственной региональной политики. В рамках Концепции следует отразить, как минимум, три аспекта.

Во-первых, основные региональные социально-экономические и, возможно, экологические проблемы, напр.:

- крайне ограниченные возможности и полномочия местных органов власти;
- отсутствие местного самоуправления;
- наличие депрессивных регионов (с повышенным уровнем фактической безработицы; и др.)

Во-вторых, в Концепции следует отразить причины проблем и реальные возможности их разрешения. Так, совершенно очевидно, что необходимо различными способами — при- дать местным органам власти более значительные полномочия и функции. Многие специа- листы полагают, что современное административно-территориальное деление не соответ- ствует задачам активизации региональной политики, целесообразно разукрупнение обла- стей и, возможно, объединение некоторых районов.

Современная региональная статистика не соответствует уровню даже сегодняшних тре- бований теории и практики, а перспективные задачи требуют принципиального совершен- ствования и обогащения ряда региональных показателей.

Возможности решения региональных проблем и диспропорций связаны прежде всего с созданием региональных фондов и различных региональных программ (не говоря о развитии местного самоуправления). Крайне важно, чтобы эти программы действительно работали, поэтому необходимо их целевое финансирование из соответствующих региональных фон- дов, а также их целевая региональная направленность — на 3-4 административных района. «Размазывание» средств по всей территории не решит проблему региональных диспропор- ций. Примеры таких программ имеются в рамках еврорегионов, в практике «TACIS» и дру- гих фондов, оперирующих в РБ: локальные программы занятости, сельского туризма, ферме- рства и т.п.

В-третьих, в Концепции следует отразить конкретные меры, которые необходимо в пер- воочередном порядке реализовать, включая законодательные инициативы, такие как:

- новый Закон о местном управлении и самоуправлении;
- Закон о Фонде (фондах?) регионального развития;
- Закон о статусе региональных программ;
- Закон о приграничном сотрудничестве;
- Закон о депрессивных регионах и др.

Специально следует обратить внимание на межбюджетные отношения, которые явля- ются как одной из причин существующих региональных проблем, так и важным инструмен- том их разрешения. Эта сфера, строго говоря, не относится к сфере региональной политики, однако так же заслуживает самого серьезного внимания в данном контексте.

## **Опыт Японии: региональная политика и технополисы. Что выбрать Беларуси: американский или японский вариант?**

Опыт Японии представляет особый интерес по ряду причин. Во-первых, среди других промышленно развитых стран Япония отличается гораздо более высокой степенью участия центрального правительства в планировании и в управлении народным хозяйством. Для дис- циплинированных японцев различные народно-хозяйственные планы и программы — обыч- ная практика на всех уровнях управления: центр, регионы (префектуры) корпорации. При- чем эти планы не только разрабатывают, широко обсуждают и принимают, но также обеспе- чивают адекватный механизм их реализации и добиваются их выполнения.

Во-вторых, японцы внимательно и конструктивно изучают зарубежный опыт и тща- тельно адаптируют его к местным условиям. Так произошло, напр., с идеей американской Силиконовой долины, после скрупулезного изучения которой очень авторитетная комиссия сделала в начале 80-х годов XX в. такой вывод: «Несмотря на свой феноменальный успех, Силиконовая Долина — это не тот образец, которому мы должны следовать». В Беларуси, как известно, идея Силиконовой долины широко обсуждается, но опыт японских технополи- сов нам был бы ближе. Почему о нем известно сравнительно немного? Возможно, что соответ- ствующая литература просто не попала на глаза нашим чиновникам.

В-третьих, важной составной частью региональной политики в Японии является концепция создания технополисов и «диффузии нововведений», т.е. продвижения нововведений в отдаленные регионы и «разгрузка» столичного мегаполиса.

Активная региональная политика в современной Японии насчитывает более полувека. В 1950г. принят Закон о всестороннем национальном земельном развитии, который определял специальные «зоны развития», имеющие право на целевую помощь центрального правительства для развития социальной инфраструктуры, транспорта и коммуникаций. Но эта идея оказалась малоэффективной по одной простой причине: таких «зон развития» было выделено слишком много и немалые средства оказались как бы «размазаны» по очень большой территории. Фактически эти средства достались всей стране и почти всем местным бюджетам, а не только «проблемным регионам». (Этот пример — одно из доказательств неэффективности такого инструмента РП, как межбюджетные отношения).

В Японии были сделаны правильные выводы и позже были приняты Закон о поддержке новых промышленных городов (1962г.) и Специальный закон о поддержке регионального развития (1964г.). Эти меры оказались более эффективными, так как применялись специальные региональные и локальные программы и специальные методы их финансирования (региональные фонды, целевое финансирование проектов и программ из различных источников и т.д.).

Идея технополисов родилась в начале 70-х годов XX в. как составная часть региональной политики, точнее — плана ускоренного развития провинции (префектур) и разгрузки столичного мегаполиса. Структурной основой этого плана было создание сети высокоразвитых средних городов с населением 250 тыс. человек, которые являлись бы столицами наукоемких производств — «технополисами». Идея оказалась очень плодотворной и была поддержана не только общественностью, но также крупными банками, корпорациями и малым бизнесом. Она устраивала всех: и жителей провинции, которые увидели реальные перспективы ускоренного развития и выходы из депрессивного состояния, и жителей столицы, которые не хотели гипертрофированного развития мегаполиса и притока новых переселенцев из провинции. Но нефтяной кризис 1973г. разрушил не только эту программу, но и затормозил бурное развитие всей японской экономики.

В начале 80-х годов XX в. при Министерстве внешней торговли и промышленности (МВТП) был создан Центр размещения промышленности (ЦРП), который приступил к возрождению идеи технополисов с учетом новых реалий. Важно подчеркнуть: РП рассматривается в Японии не как некие «неизбежные затраты», а как мощный стимул целенаправленного развития экономики и общества. МВТП и ЦРП совместно с регионами (префектурами) проанализировали конкурентные преимущества и слабости, возможности и угрозы (SWOT-анализ) для каждого конкретного региона и на этой основе разработали бизнес-планы, маркетинговые обоснования для конкретных проектов и программ. ЦРП требовал от регионов открытых и профессионально глубоких оценок локальных рынков труда и капиталов, производственного потенциала и тенденций его развития, доходности аграрного сектора, оценки качества жизни по комплексу показателей. Примечательно, что МВТП не только «спускало» плановые показатели и требования, но и предлагало методики, предлагало собственные конъюнктурные ориентировки, проекты маркетинговых обоснований и региональных программ. (Возможно, именно на этом основан авторитет центральной власти: она не только требует и контролирует, но и реально помогает).

Тогда же, в начале 80-х годов, был создан комитет «Технополис-90», нацеленный на реализацию этой идеи к 90-м годам, с учетом местного опыта промышленной и региональной политики, а также зарубежного опыта и других регионов аналогичной специализации. Опыт Силиконовой долины изучался весьма тщательно и вывод оказался отнюдь не в пользу Калифорнийского технопарка: Силиконовая долина всегда развивалась спонтанно, без какого-либо плана, а только лишь на основе предпринимательской инициативы, «ковбойского духа» Дикого Запада».

Силиконовая долина, ее грандиозные успехи и некоторые неудачи — это плоть от плоти американской очень либеральной экономики, а также благоприятного сочетания многих факторов. Так, многие фирмы и отдельные предприниматели устремились в Долину в погоне за щедрыми программами НАСА и оборонными заказами, а потом уже за налоговыми льготами, которые предоставлялись участникам таких программ. В принципе, они могли бы размахнуться в любом другом регионе США, но тогда было бы труднее «выбивать» госзаказы, заводить нужные связи, внедрять новшества и т.д., но трансакционные издержки были бы гораздо выше. В комитете «Технополис-90» и в ЦРП вовремя поняли, что этот вариант — А совершенно не реален в депрессивных районах Японии, Б не нужен в быстрорастущем столичном мегаполисе (он объективно имеет многие преимущества) и В не осуществим в Японии, где очень велика роль центрального правительства и его планов. В Японии решили внедрять идею технополисов в тесном соответствии с местным опытом региональной политики и с долгосрочными программами правительства по модернизации экономики. В этом отношении более подходящим оказался опыт двух других американских технопарков: Рут-128 в Бостоне и Рисерч Трайенгл («Исследовательский треугольник») в Северной Каролине. Успехи этих технопарков не столь грандиозны и потому не столь известны, но рост наукоемкого производства происходил здесь более упорядоченно.

Но ключевые факторы успеха американских технопарков были, конечно, учтены: наличие университетов с реальными и серьезными разработками, наличие большого количества квалифицированных специалистов и рынка капиталов, наличие «критической массы» из предприятий, способных внедрить предлагаемые нововведения хотя бы на уровне образцов, а также достаточно высокий уровень развития коммуникаций и инфраструктуры. Главное — возможность эффективной работы и самореализации для действительно способных работников, что невозможно без свободных контактов и без доступа к информации. Именно в этом — секрет успеха Силиконовой Долины, плюс исключительная предпринимательская энергия.

Почему японские технополисы были размещены в относительно отсталых регионах? Только лишь для того, чтобы как-то обеспечить их развитие? Нет, конечно. В начале 80-х годов примерно 70-80% всего научного потенциала было сконцентрировано в регионе Токио-Осака. В японских университетских кругах, как и во всем обществе, очень сильны традиции иерархии, субординации, дисциплины. Возможно, в чем-то это — хорошо, но молодым талантам в этой системе очень нелегко сделать карьеру и реализовать свои проекты: почти всю энергию приходится тратить на ритуальные процедуры для продвижения по иерархической лестнице. В Силиконовой Долине этого нет — можно за полгода заработать несколько миллионов и стать независимым. Именно по этой причине комитет «Технополис-90» рекомендовал рассредоточить научно-исследовательскую деятельность по префектурам: каждый технополис должен отвечать за свои реальные результаты, а не за иерархические традиции. Иерархию не надо специально поддерживать — она сама это делает.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Исследование проводилось по заказу исследовательской группы «Стратегия для Беларуси», время опроса — март 2000 года, общенациональная выборка. Исследование осуществлено лабораторией «НОВАК».
  2. Kuklinski, A (1987) «Regional Policies: Experiences and Prospects.» — International Social Science Journal. Vol. XXXIX, № 2. — цитируется по: В.С.Фатеев. «Региональная политика: теория и практика». Минск, ЕГУ, 2004, стр. 15.
- см., напр., Бренделева Е.А., «Неоинституциональная теория». — М., ТЕИС, 2003. — 253с.
- см., напр., Бондаренко В.С. «Региональное управление природопользованием в прибрежных регионах». — Гомель, Смоленск, Москва, изд.»Ойкумена», 2003.-346с.
- см. Тацуно Ш. «Стратегия — технополисы». — М., Прогресс, 1989, 344с.

# **Раздел пятый**

- **Специальные проекты  
«Сделано в Беларуси»**

## **Антибюрократическая реформа. Путь в гражданское общество. Модель новых институтов правительства Беларуси**

- Почему нужна административная реформа?
- Как сдерживается развитие общества и экономики?
- Власть и ее производные элементы
- Какое правительство будет в новом столетии?
- Что представляют собой агентства и их функции?
- Какие чиновники будут в Беларуси?

### **Парадигмы государственного управления в Беларуси. Конфигурация власти в Беларуси и механизмы ее реализации**

- Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство (статья 1 Конституции Республики Беларусь). В соответствии со статьей 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Иностранцы и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами (статья 11 Конституции).
- Государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Беларусь — президентская республика. Президент Республики Беларусь является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Согласно Конституции законодательным органом власти Республики Беларусь является Парламент, состоящий из двух палат. Исполнительную власть в республике осуществляет Правительство — Совет Министров, который является центральным органом государственного управления.
- Местное управление и самоуправление осуществляется через местные исполнительные и распорядительные органы, органы самоуправления, референдумы и т.д.
- Судебная власть в Республике принадлежит судам. Контроль за конституционностью нормативных актов осуществляется Конституционным Судом.

Источник: Сайт Президента Республики Беларусь

После полутора десятилетий развития страны сложилась собственная национальная система государственного управления, имеющая специфические парадигмы (см. Справка). Во-первых, центральный и самодостаточный институт — президент. Его администрация выполняет функции аппарата руководства страной.

Во-вторых, правительство является техническим органом, исполнителем решений президента. Оно велико и громоздко. Оно является своего рода «Советом директоров» большого сообщества, которая называется «Беларусь». Конечно, значительные функции оперативного управления переданы правительству, хотя этого и недостаточно. Современное белорусское правительство не разрабатывает экономической стратегии, оно является в определенной сте-

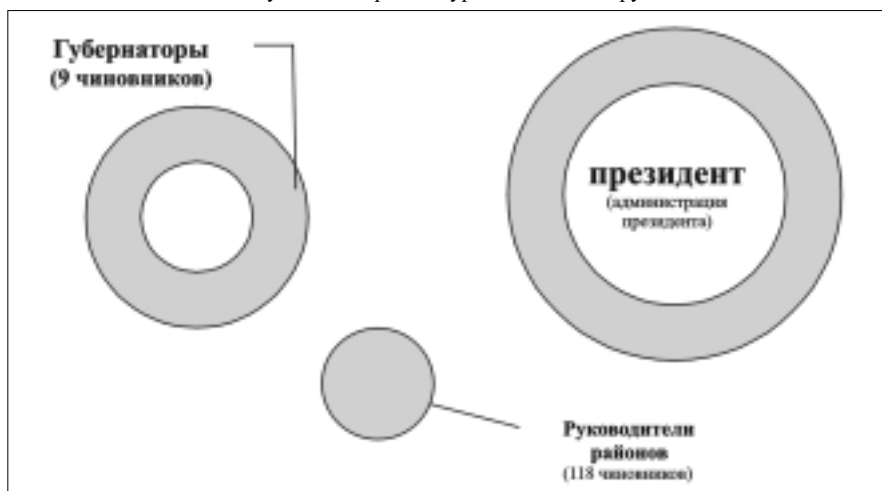
пени «техническим» правительством, к чему стремятся, кстати, соседние с Беларусью страны.

В-третьих, существует президентская вертикаль. Это – новая модель организации власти в стране в условиях транзитивного этапа развития. Данная вертикаль является особым предметом забот и укрепления власти в стране.

Модель государственного управления в принципе проста: президент – народ. Роль политических партий в стране минимальна. Нет необходимости и в иных посредниках между президентом Беларуси А.Г.Лукашенко и народом страны. Конечно, значительное количество оперативных вопросов находится в сфере функций правительства и многих правительственных институтов. Общего количества таких министерств и комитетов слишком много для 10 миллионной страны.

Конфигурация системы государственного управления очень проста и практична. Графически она построена таким образом.

Рисунок 1.0. Архитектура власти в Беларуси



По существу персональная власть президента реализуется посредством 2 уровней, а число своего рода вспомогательных «полисимейкеров» составляет 127 человек. Этот вариант взят за основу и реализуется 10 лет. Исходный мотив данной системы – создание нового государства (строительство белорусского государства). Особый принцип – формирование сильной политической и административной власти<sup>i</sup>.

В основе представлений об общественном управлении находящейся у власти политической элиты лежат принципы социалистической идеологии времен СССР<sup>i</sup>. Эта основа дополняется конгломератом современных теорий политологии и социологии, что делает систему государственного управления мозаичной и спектрально широкой. Сама система государственного управления обеспечивает реализацию интересов политических элит-лидеров, центральное место в которых занимает неонаменклатура. Такая парадигмальность является также следствием постсоветского этапа развития страны.<sup>ii</sup>

Особой чертой нашей страны является уверенность в результативности государственной политики. Этому могут позавидовать многие страны с привычной демократической рефлексией по широкому спектру вопросов. Позиция белорусской власти отличается четкостью

аргументации. Так, в выступлениях президента страны А.Г.Лукашенко формулируется следующее: «Республика Беларусь вступила в новый этап своей государственности. Позади не только более десяти лет независимости. Позади остались и неразбериха первых лет, разброд в умах, драматические смены ожиданий — от эйфории обретенной независимости до отчаяния экономического и социального кризиса первой половины девяностых годов.

Беларусь нашла свой путь развития. Успешный и результативный. Мы не только восстановили к 2001 году докризисный уровень валового внутреннего продукта, кстати, первыми в СНГ, но и быстрыми темпами движемся вперед. Более 10 процентов прироста валового внутреннего продукта за первое полугодие— это более чем серьезно. И это не единичный всплеск. Мы последовательно и стабильно даем высокие результаты роста: по среднегодовому приросту ВВП, начиная с 1996 года, Беларусь опережает все страны СНГ».<sup>2</sup>

Вместе с тем на высшем государственном уровне возникла необходимость разработки некоего документа, который дал бы возможность оценить основные вызовы Беларуси в новом столетии и определить варианты решения новых проблем, ответов на эти новые вызовы. Это стало новым явлением в стратегических мотивациях белорусской политической элиты, что и было замечено и рецептировано главой государства.

### **Вызовы государственному управлению и регулированию**

Актуальность проблемы есть, хотя официально власть неохотно признает необходимость перестройки государственного управления под воздействием императивов времени<sup>3</sup>. Анализ успехов и неудач системы управления страной дает возможность сформулировать наличие следующих основных вызовов:

- Развитие новых тенденций изменений общества в 21 веке
- Динамика изменений управления страной становится формой конкуренции
- Ускорение модернизации общества в процессе глобализации не находит своей реализации
- Рост новых источников авторитета и власть (эксперты, ученые, научное сообщество)
- Эффективность правительства снижается: создаются тысячи документов в год
- Рост теневой экономики и нерегистрируемой предпринимательской деятельности<sup>iiii</sup>.
- Социальная ответственность – трансферты и патернализм ведут к необходимости поддерживать громоздкий аппарат управления страной
- Общественное самоуправление усиливает склонность к децентрализации решений не только в экономике, но и других сферах жизни
- Регионализм как инструмент глобализации приобретает новое качество
- Развитие регионов и местное самоуправление становятся более дифференцированными
- Электронное правительство. Пока идет процесс осознания полезности этого института
- Доверие к органам власти становится фактором развития
- Усиление корпоративизма и лоббизма, ведущие к формированию новых инструментов и механизмов манипулирования политикой, интересами общества, массового сознания

Эти вызовы действуют с разной степенью интенсивности и проявляют себя по-разному в последние годы. Это подтверждается и опытом самостоятельного, суверенного развития Беларуси.



## Выбор общественной модели и государственное устройство

Белорусское политическое руководство считает, что в последние годы оно определило модель экономики и общества. В этой версии осталось только «внедрить» в общество особую «государственную идеологию» и процесс создания новой страны будет практически завершен. С этой целью на крупных предприятий созданы должности заместителей директоров по идеологической работы, совокупное число таких идеологических «комиссаров» находится около 1000 человек.

Данная точка зрения не разделяется значительным количеством оппонентов. Речь идет не только о демократической оппозиции, но и политически нейтральном сообществе. Естественно, что существуют и иные представления о будущем Беларуси.<sup>iv</sup>

В Беларуси многие политики связывают свое видение будущего страны с моделью социал-демократического толка: высокие критерии социальной справедливости и социальные ценности при наличии рыночной экономики свободного типа, хотя и с высокими показателями налогообложения. Хотя есть и другие точки зрения. Европейский экономист Марио Нути, работавший около года советником главы белорусского государства считает, что в Беларуси прежде всего «надо создать сам рынок. Последнего здесь нет, как нет поиска рыночных ценностей». <sup>4</sup> По этой причине нет и социал-демократического варианта стратегии развития.

В условиях, говоря нынешним языком, «продвинутой», системы развитого социализма модель интеграции социальной справедливости и административного управления показала очень многое, что вызывает споры и до сих пор. На самом деле, на практике ни первое, ни второе, хорошо не получалось. План «исправлялся» административным рынком, на котором обменивались должности, звания, ресурсы, фонды, лимиты. Аналогично, социальная справедливость сводилась к минимум системой спецраспределителей, привилегиями, особой жилищной политикой, политикой занятости, национальной политикой. Методов разрушения и плана и справедливости было много. В конце концов, система стала настолько неэффективной и противоречивой, что весьма быстро саморазрушилась.

Опросы мнения элит, вместе с тем, стали показывать элементы конвергенции позиций лидеров общественного мнения. В качестве примера можно привести результаты опроса лидеров общественного мнения и экспертов, проведенного НИСЭПИ в сентябре 2003 года <sup>5</sup>. Следует заметить, что опросов по идентификации установок и целей элитных групп в Беларуси проводилось большое количество, и такие исследования пока получают, хотя степень закрытости государственных чиновников возрастает. Это препятствует более масштабным исследованиям, но логика происходящего свидетельствует о том, что при наличии раскола общества, тем не менее, значительная часть элиты способна к консолидации.

Что касается первоочередности целей национального экономического и социального развития, то мнение представителей государственного сектора и сектора негосударственного и совпадает и не совпадает, но позиции элиты отражают специфику результата трансформаций страны в последние годы (диаграмма 1.1.).

В противоположность официальному мнению о том, что реформы не столь нужны стране в отличие от наведения порядка и установление дисциплины общественные лидеры считают иначе. Суть их позиций – реформистская, причем необходимость реформирования экономики – цель №1 для всей элиты. Хотя мнение «государственных» лидеров общества просто: реформировать экономику, снизить налоги, реформировать власть, остановить произвол контролирующих органов. Эта «триада целей» весьма характерна, отражает прагматический подход к целям развития страны представителями власти, тем, кто работает в ней самой и, казалось бы, сам устанавливает такие правила игры.

Диаграмма 1.1. Мнение национальной элиты о проблемах страны



«Негосударственные» лидеры мнений рейтингуют проблемы несколько иначе. Архитектоника их целей следующая: реформирование экономики, демократизация страны, реформирование власти. Как и у «государственников» произвол контролеров находится на 4 месте, что свидетельствует о явной объективности данной цели.

Самый большой разброс: оценка необходимости демократизации страны и необходимость снижения налогов. Элиты обнаруживают значительное отличие в понимании первоочередных целей и задач развития страны. Если чиновники и работники госсектора не видят «срочности» в наступлении демократии в стране, то аналогично «оторванные от жизни» лидеры негосударственных организаций, своего рода «общественники» не столь страдают от налогов.

Скорее всего, такой дилеммы не должно быть: демократия или налоги? Суть отличий в понимании того, что важно сделать прежде всего, а что оставить «на потом». Главное же заключается в том, что представители белорусской политической и экономической элиты ставят на первые места стратегии развития такие цели как: реформирование экономики и реформирование власти. Образно говоря, страна страдает не от реформ, а от их недостатка, либо отсутствия вообще.

Поздно ли, или нет общество обнаружило в себе важное качество: конвергенция целей представителей элиты может произойти. В результате данного процесса возникает объективная возможность консолидации не только элит, но и основных социальных групп общества, страны в целом. Парадоксально, что ни предстоящие выборы, ни суверенитет не представляют собой срочных задач общественной жизни. Если же отслеживать медийное пространство, то может сложиться противоположное мнение. В этом и заключается своеобразие Беларуси на нынешнем этапе своего развития/

Экономические интересы данных групп формируют и собственное политическое поле предпочтений. Скорее можно утверждать следующее. Сильные социальные механизмы защиты и методы получения доходов по «социалистической схеме» трансформируются в соответствующие политические векторы ориентации. Политические предпочтения, высказываемые на выборах, стимулируют элитные группы к сохранению «статус-кво» и продолже-

нию политики перераспределения в пользу «патерналистского большинства». Конечно, вопрос в том, является ли «оно» действительно большинством?

Сформированные таким образом политические координаты «замораживают» ситуацию и процесс идет по схеме «выживания социалистического лимона». Правящие элиты (особенно это видно на примере ряда новых азиатских государств) будут перераспределять налоговую и иную материальную и финансовую нагрузку в пользу традиционных реципиентов (аграрии, VIP-пенсионеры, чиновники «вертикалей», силовые структуры).

Политические предпочтения создают именно те экономические и социальные механизмы, которые позволяют «тянуть резину», использовать методы затягивания решения действительных экономических проблем и оставлять все «на потом». Временщики-политики формируют и соответствующие экономические структуры, которые позволили бы им при ликвидации такой системы координат развития, остаться на верхних этажах общества при радикальной смене ситуации. Пример тому – Грузия, политическая и экономическая жизнь которой во времена Э. Шеварднадзе строилась по такой модели. Родственники клана создавали частные предприятия, приносящие высокие доходы, манипулировали решениями правительства в пользу своих групп интересов. В итоге после ухода с поста президента Э.Шеварднадзе новая власть вынуждена «зачищать» и экономическое пространство, которое стало мутантной рыночной моделью, точнее пародией на рыночную экономику вообще.

Практика постсоветского транзита показывает, что политические, социальные и экономические координаты находятся в каузальной взаимосвязи и взаимозависимости. Порой такой круг становится порочным и «разрубить» его общество может с большими издержками, опасностью социальных конфликтов. Впрочем, социальные конфликты «умелые» постсоветские политики научились выдавать за этнические. Этим инициируется эскалация противостояния регионов, политических элит, социальных групп.

Для страны стал характерен и свой алгоритм социальной и экономической жизни – эволюция. Причем, весьма неспешная. Тип эволюции – итерации. Эти доминанты и стали исходными, принимались и реализовывались разными правительствами в 90-х года и начале нового столетия.

Вместе с тем, региональное экономическое пространство ставило страну в новые жесткие условия. Экспорт перестал быть плановым и нормируемым. Импорт быстро перекраивал внутренний рынок и менял потребительские стереотипы. С импортом товаров параллельно шел и ввоз ценностей. Последний процесс шел противоречиво, так как реформы в России наводили страх на белорусского обывателя, а успехи западных соседей воспринимались условно. Страна зависла между ценностями экономической эффективности и социальной справедливости.

В данном контексте важным элементом становится реализация парадигмы гражданского общества. Развитие институтов гражданского общества ведет к изменению функций государства и правительства. Само соотношение «правительство – гражданское общество» будет меняться, но не под воздействием чиновников, а вследствие расширения активности институтов гражданского общества. Парадоксом является стремление правительства страны снизить активность гражданского общества, что сопровождается проверками, перерегистрациями, лицензированием социологических исследований, ужесточением законодательства.

Каковы могут быть основные принципы новой модели общественного устройства страны? Речь идет о демократическом обществе с рыночной экономикой и сильными институтами права. Исследования и разработки в этой области дают возможность предложить следующее:

- Формируется новая система отношений «правительство – гражданское общество»
- Само правительство освобождается от ряда «старых» функций

- Отказ от отраслевого подхода управления экономикой и регионами (промышленные министерства, отраслевые комитеты, концерны)
- Элиминирование «блокового» подхода (силовой, экономический, социальный)

Важным элементом должно стать и то, что правительство не стремится «заполнить вакуум» (мнимый), переключать на себя управление и регулирование экономики и общества в тех сферах, которые с успехом переходят к компетенции гражданского общества и рынка.

Развитие мирового сообщества дает установки и национальным субъектам в проектировании новой парадигмальности национальной стратегии развития общества и государства. Обратимся к документам ООН: «Лидеры государств и высокопоставленные чиновники нуждаются в инструментах и учреждениях, которые позволят им воплотить высокие цели Декларации тысячелетия ООН посредством разработки национальных стратегий и проектов», — заявил Генеральный секретарь в своем сообщении четвертому Глобальному форуму по совершенствованию методов управления, которое было представлено участникам Форума Мерват Таллави, директором–исполнителем Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА).<sup>6</sup>

Что можно предложить в условиях современной Беларуси? Пока нет дискуссии об общественном проекте, как таковом. Партии и иные общественные организации выдвигают свое видение настоящего и будущего, что быстро становится объектом политической борьбы. Это не является продуктивным, так как энергия дискуссий направляется на борьбы внутри общества. Реально же требуется конструктивное моделирование государственной системы 21 века. Несмотря на то, что впереди еще 95 лет изменений в нынешнем веке, сформулировать рабочую гипотезу государственного управления, институтов правительства можно и нужно уже сейчас. Именно в этом и заключается предлагаемый далее авторский проект модели новых институтов правительства Беларуси.

## Модель новых институтов правительства Беларуси

Новая концептуализация правительства, его миссии, функций и институтов является не просто ответом на вызовы времени и усложнение социальных и экономических процессов, а креативизацией перспектив развития общества в целом. Само правительство в обозримой перспективе меняется, его сущность фокусируется в следующей «триаде»:

1. **правительство** — центр политики, принятия решений оперативного типа, в рамках общенациональных интересов. Оно осуществляет баланс интересов различных социальных, экономических и корпоративных групп. В итоге правительство реализует национально-государственные интересы, что является главной миссией правительственных институтов.
2. кроме правительства в узком смысле ведущими правительственными институтами становятся «**Национальные Агентства**»<sup>7</sup> (комитеты), которые являются паритетными институтами исполнительной власти и гражданского общества. Именно эти органы становятся ведущими структурами соединения усилий власти и институтов гражданского общества.
3. «**Правительственные агентства**», выполняющие роль технологических структур реализации решений законодательной и исполнительной власти. Правительственные агентства являются своего рода «технологическими» агентствами, входящими в структуры министерств.

Развитие концепции правительства, естественно, учитывает и изменение самих технологий экономики, общества, информации. В 21 веке вызовом становится и способность понять и увидеть будущее в незаметных проявлениях жизненной практики. Уметь «читать» слабые

сигналы, посылаемые обществом становится особой функцией правительственных институтов.

По этой причине реформа государственного управления предполагает новый взгляд на феномен правительства, уточнение его идентичности. Аналогично необходимым становится и разработка методов и инструментов формирования самих «технологов», «инструменталистов», работающих в правительстве. Данная задача реализуется посредством создания эффективного института служащих и чиновников.

Философия государственного управления может предполагать следующие парадигмы:

**Во-первых**, правительство – это «центр» полисимейкеров разного уровня и разной силы интеллекта и компетенции. Ядро правительства – политики, число которых не столь велико для страны. Лидеры правительства – это политические персоналии, обладающие системными представлениями об обществе, экономике, мировых процессах.

**Во-вторых**, должно присутствовать различие **правительства в широком и узком** смысле слова. Такая функциональность присутствует и сейчас, но в нынешнем виде правительство достаточно закрытый институт и имеет низкий уровень транспарентности. Что же сделать? Ответ в развитии информационных технологий. Вместе с тем, чисто «технического» решения не будет. Дело в том, что «открытие» правительственных институтов процесс длительный и сложный, развивающийся в контексте развития политической, экономической и социальной культуры общества.

**В-третьих**, перспектива развития информационного и демократического института в виде «**электронного правительства**». Само электронное правительство превращается в мощный инструмент формирования решений, получения сильных и слабых сигналов со стороны общества.

Что же может быть реализовано в рамках новых парадигм? Вызовы системе государственного управления должны быть реализованы в форме соответствующего «ответа» общества и власти. Остановимся на ряде основных предложений, которые имеют авторский характер.

Начнем с самого правительства, которое традиционно является главным инструментом государственного управления в Беларуси. Новая версия правительственных институтов предлагается в такой конфигурации:



Правительство в данной модели является компактным и динамичным. Наличие всего 5 министерств делает сам Совет Министров работоспособным и «быстрым» органом принятия оперативных решений. Более того, для небольшой страны, коей и является Беларусь, нынешняя конфигурация правительственных институтов является слишком громоздкой и завышенной по наличию аппаратных структур.

Каждое из министерств распоряжается значительными агрегатами бюджетных расходов, что позволяет не распылять средства, а концентрировать их по приоритетным программам развития страны. К примеру, несколько лет назад министерство промышленности страны получило в соответствии с годовым бюджетом прямого финансирования 1500 долларов в год. Этот нонсенс не обратил на себя внимания ни парламента, ни правительства. Такого типа «бюджетное финансирование» является непрозрачным, искажает реальные финансовые потоки, так как, естественное, на указанную бюджетную сумму не проживет даже водитель персональной автомашины министра.

Как правило, во всех странах мира самыми «традиционными» являются министерство финансов, обороны и иностранных дел. Эта традиция будет существовать достаточно долго, хотя возможны и иные варианты.

Так, с нашей точки зрения компактность и рационализм становятся важнейшими принципами даже для традиционных министерств, история существования которых насчитывает столетия. Ориентируясь на это можно предложить следующую композицию элементов для министерства финансов страны.



Детализация обоснованности именно таких, а не иных структурных элементов займет слишком много времени. С другой стороны, спорность аналогичных проектов дает возможность рационализировать и сам предмет: финансы. Современное общество располагает очень тонкими инструментами настройки финансовых механизмов, за которыми уже не успевает ни одно правительство в мире. По этой причине ограничение содержания и формы такого министерства просто необходимы.

После 11 сентября особый предмет забот мирового сообщества – безопасность страны и ее граждан. На наш взгляд безопасность получает новые измерения, стираются грани между «жесткой» и «мягкой» безопасностью. Модель министерства безопасности может быть представлена следующим образом.

Следует обратить внимание и на то, что в предлагаемой модели государственного управления будет присутствовать и специальное «Агентство Национальной Безопасности», о чем речь будет идти несколько позже.

Самое важно и новое – иной взгляд на образование, науку, информацию. Соответствующее министерство выстраивает такую архитектуру своих структур.



Возможно, что новая функциональность может быть реализована и в сфере государственной политики в области социального управления. Это будет иметь следующий вид.



Самое консервативное в мировой практике министерство иностранных дел также может специфически дифференцировать свои функции и целевые приоритеты реализации государственной политики в международном сообществе.

Кстати, что касается международных отношений, то они могут очень быстро стать революционно меняющимися по своей функциональности. Например, развитие Европейского Союза уже сейчас делает ненужными представительства ряда стран, хотя единой международной политики ЕС нет. Но ситуация меняется так быстро, что посольства Франции или Чехии перестанут быть нужными. Они могут существовать и работать, но их значимость будет сопоставима с обществом друзей той или иной страны или «постоянно действующей выставкой» иностранного государства.



## Комбинированные институты правительства и гражданского общества

Такими новыми институтами, которые состоят из представителей исполнительной власти и гражданского общества становятся «Национальные агентства», формируемые на паритетных основах. В данном случае мы имеем дело с реализацией нового варианта квалифицированного соуправления на национальном уровне.

Национальные агентства, будучи паритетным органом принятия решений состоят из представителей правительства и гражданского общества по формуле  $1/2 + 1/2$ . Исключением является национальная безопасность, где данное квотирование не является обязательным. Особая роль национальных агентств состоит в формировании эффективной политики в тех сферах, где консолидируются, кроссируются, взаимодействуют интересы официальной власти и неправительственного сектора. По существу данные институты создают новые типы осуществления внутренней и внешней политики. Это не просто власть – это органы общества, включающие в себя различные группы организованных интересов.

Конечно, определить кластеры политики, в которых агентства оказываются самыми необходимыми дело сложное. Меняется общество, меняются функции органов власти. Если раньше совершенно бесспорным можно было считать функцию безопасности безусловной функцией государства, то сейчас ситуация изменилась. Во многих развитых странах количество частных охранных структур опережает штат полицейских и следователей. Сама безопасности личности, корпораций, ареалов проживания становится областью бизнеса. Услуги безопасности продаются и покупаются. Понятно, что формирование национальной политики в области безопасности уже перестает быть делом только лишь правительства.



Аналогичные примеры можно привести из таких кластеров деятельности, как экономическая политика, где взаимодействуют частная и государственная собственность. Экологическая политика также перестает быть делом волонтеров и наоборот. Учитывая данные обстоятельства, ориентируясь на перспективы развития общества, экономики, социальной деятельности можно предложить для Беларуси следующие общенациональные институты осуществления деятельности правительства и гражданского общества (Национальные Агентства).

- **Национальное Агентство экономической политики** (экономическое развитие, бизнес-сообщество, инвестиции, экономические ресурсы, макроэкономическая политика)
- **Агентство Национальной Безопасности** (внешняя разведка, финансовая разведка, антитеррор, специальные методы получения информации)
- **Национальное Агентство лицензирования** (Лицензионная Палата)
- **Национальное Агентство природы** (экология, недра и леса, добыча полезных ископаемых, аграрное производство)
- **Национальное Агентство юстиции и права** (права человека, правовая информация, электронная правовая система международного права)

Национальные агентства могут создавать региональные представительства, вступать в зарубежные пулы и ассоциации, международные объединения, интеграционные институты. В этом отношении их возможности шире возможностей правительственных министерств и соответствующих правительственных агентств.

## Региональный уровень

Создание новой системы государственного управления проецируется и на региональный уровень. Понятно, что основной концептуальной моделью является расширяющееся самоуправление. Вместе с тем центральная власть формирует свои элементы на региональном уровне.

Общая конфигурация власти имеет следующие особенности:

- Губернаторы – руководители регионов
- Правительства регионов
- Региональные департаменты

**На уровне регионов функционируют следующие департаменты:**

- Бюджетно-налоговый департамент
- Департамент общественной безопасности, муниципальная милиция
- Департамент коммунального хозяйства и инфраструктуры
- Департамент образования
- Департамент социальной безопасности
- Департамент здравоохранения

Таким образом, местные правительства имеют собственные 6 «мини» министерств, что позволяет иметь экономный вариант организации государственного управления в регионах. Министерства, Национальные агентства и иные институты правительства и общества являются компактными образованиями, работающими в современных информационных потоках, использующих эффективные технологии обработки информации и методы менеджмента.

## Статусные модулы государственной службы

Предлагаемые новые правительственные и национальные институты государственного управления реализуют свои функции в условиях новой системы государственной службы. Новое содержание исходит из профессионального и компетентного определения функциональных характеристик основных типов управляющих государственной службы.

- **Директор Национального Агентства** – государственный пост (политическая или карьерная должность, профессиональная должность)
- **Министр** – политическая должность
- **Государственный секретарь** – профессиональная карьерная должность в министерствах и в аппарате Совета Министров
- **Директор правительственного агентства** – должность высшего государственно-го чиновника
- **Правительственный директор** – руководитель структуры или аппарата агентства с правом принятия решений
- **Правительственный чиновник** – высший ранг государственного служащего, который может быть присвоен специальной комиссией служащему имеющего 10 лет стажа службы и необходимые рекомендации.
- **Правительственный служащий** – основной статусный ранг находящего на службе правительства наемного сотрудника, имеющего достаточные знания и образование, прошедшего соответствующие тестовые испытания, конкурс и отбор.

Возрастные цензы на те или иные должности не устанавливаются. Ранг чиновника может быть получен при наличии не менее, чем 10 лет стажа в качестве правительственного служащего. Это предполагает возраст чиновника в рамках 35-65 лет. Для служащего необходимо прохождение тестовых испытаний и конкурс каждые 5 лет. Предполагает заключение ежегодных контрактов со служащими. Чиновники вправе заключать контракты на 10 лет службы в аппарате и институтах правительства и Национальных Агентств.

Прием на работу государственных служащих осуществляется постоянно на основе конкурсного набора и специальных тестовых испытаний. Руководители в ранге министра, директора Национального Агентства и правительственного Агентства имеют право по собственному усмотрению формировать 10% штата государственных служащих и чиновников.

## Реформа государственной службы: каковы же новые принципы?

Является составной частью общей реформы системы государственного управления, которая должна проводиться в течение первых 5-10 лет текущего столетия. Реформа государственного управления ведет к созданию новых центров силы и принятия решений. Одновременно осуществляется деформатирование старых организационных структур, их роспуск, сокращение числа государственных служащих и чиновников.

**В новом столетии формируются и новые принципы функционирования государственной службы, суть которых состоит в следующем:**

- Становление новых принципов государственной службы и государственного управления как «деэтизация» общественной жизни. К примеру развитие Европейского Союза ведет к стиранию границ национального государства не только территориально, но и фактически через механизмы принятия решений ЕС.
- Исчезновение национального государства, развитие регионов, субрегионов. Переход глобализации в стадию активной регионализации

- Передел сфер принятия решений и управления социально-экономическими процессами. Одновременно формируются новые проблемы. Так, развитие ЕС делает Брюссель или Страсбург центрами принятия решений, но не Варшаву или Прагу.
- Перенос функций от государства традиционного типа к новым субъектам — национальным агентствам, неправительственным общественным организациям.
- Усиление роли институтов гражданского общества, представителям этих институтов в органах принятия решений национального уровня.
- Формирование новых статусных ролей и должностей правительственных чиновников и служащих.
- Четкий и ясный механизм формирования государственной управляющей элиты

**Реализация указанных принципов и создание правительственных институтов нового типа дают возможность достигнуть необходимые результаты в реформе системы государственного управления. К их числу необходимо отнести:**

- Эффективное управление, а в итоге и эффективная экономика
- Компетентность подсистем органов власти
- Недорогое управление, недорогое правительство
- Компактность правительства и быстрота принятия решений
- Вертикаль власти, как точный самонастраивающийся механизм
- Персональная ответственность должностных ролей (министр, госсекретарь, правительственный директор и т.п.)
- Деполитизация исполнительной и государственной власти
- Деидеологизация государственного управления

**Модели прихода в исполнительную власть имеют следующие особенности:**

***(1) карьерная модель:***

25-35 лет — государственный служащий

35-65 лет — государственный чиновник

35-65 лет — правительственный директор, государственный секретарь

***(2) политическая модель:***

18-65 лет — посредством инкорпорации (10% — квота руководителей) возможно получение любой должности от министра до правительственного служащего.

Реформа государственной службы должна ориентироваться на новые задачи правительства и его ролевые функции. Работа в правительственных структурах, министерствах, агентствах в новых условиях отличается от прежнего высокой степенью профессионализма, компетенциями. Особое внимание следует уделить таким целевым установкам, которые могут быть реализованы в ходе реформы:

- **Компетентность**, что предполагает не просто знание, а профессионализм в реализации методов управления денежными и материальными потоками, бюджетировании, принятии организационных решений. При высокой компетентности возможна персональная ответственность чиновников и служащих в своем сегменте государственной политики. Наличие права принятия решений принадлежит высшему рангу государственных чиновников и служащих: министр — государственный секретарь — директор Агентства — правительственный директор.

- **Открытость правительственных институтов.** Традиционные методы повышения прозрачности уже могут дополняться созданием электронного правительства, специальными сетями и базами данных, которые могут быть в распоряжении жителей страны, региона, поселка. Доступность правовой и организационной документации является безусловным требованием открытости, причем на сайтах правительственных, местных органов власти должны быть представлены не только работающие нормативные акты, но и соответствующие проекты новых документов и законов. Право жителя страны на получение информации является самым первым условием работы демократических механизмов власти.
- **Наличие антикоррупционных механизмов.** Такая «защита» основывается на ряде факторов и особенностей государственной службы. Во-первых, конкурсная система, что позволяет избавляться от недобросовестных работников («по совокупности») их качеств. Во-вторых, наличие мощных перспектив карьеры, как стимула развития и роста доходов. В-третьих, гарантии высоких доходов и благосостояния государственных служащих и чиновников. Это предполагает предоставление правительственного жилья, высокую заработную плату (от 500 до 5000 \$ в месяц). Еще более сильным средством преодоления коррупционного типа поведения является открытость и прозрачность государственных расходов, заказов частным компаниям. Ряд нынешних функций передаются «Национальным Агентствам», что меняет типологию решений и делает представителей самого общества полисимейкерами в конкретных вопросах государственной политики..

Предлагаемый вариант трансформации государственных и правительственных институтов в новую модель, новый тип организации государственного управления не является застывшим, окончательным. Он предполагает открытость и вариативность не только в деталях, но и в содержательном отношении. Это естественно, так как любые варианты развития страны должны ориентироваться на изменения в геополитическом и геоэкономическом пространстве, новые организационные структуры ЕС, соседних стран, модификацию институтов государства.

Как ответит общество и элиты на такие вызовы? Это вопрос способности прогнозировать новые угрозы и вызовы экономике и обществу. Это также вопрос внутренней социальной и политической динамики, которая является пока неровной, неустойчивой, что характерно для транзитивного общества любой страны, Беларуси, в частности.

Справка

Система институтов государственного управления представляет собой следующую совокупность министерств, комитетов, объединений и учреждений:

### **Органы государственного управления Беларуси**

- Президент Республики Беларусь
- Совет Министров Республики Беларусь
- Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь
- Палата Представителей Национального собрания Республики Беларусь
- Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов
- Администрация Президента Республики Беларусь
- Управление Делами Президента Республики Беларусь

### **МИНИСТЕРСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

- Министерство архитектуры и строительства

- 
- Министерство внутренних дел
  - Министерство жилищно-коммунального хозяйства
  - Министерство здравоохранения
  - Министерство иностранных дел
    - Посольство РБ в Австрии*
    - Посольство РБ в Болгарии*
    - Посольство РБ в Великобритании*
    - Посольство РБ в Литве*
    - Посольство РБ в Нидерландах*
    - Посольство РБ в Российской Федерации*
    - Посольство РБ в Словакии*
    - Посольство РБ в США*
    - Посольство РБ в Украине*
    - Посольство РБ в ФРГ*
  - Министерство информации
  - Министерство культуры
  - Министерство лесного хозяйства
  - Министерство обороны
  - Министерство образования
  - Министерство по налогам и сборам
  - Министерство по чрезвычайным ситуациям
    - Республиканский отряд специального назначения МЧС Республики Беларусь*
  - Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
  - Министерство промышленности
  - Министерство связи и информатизации
    - РО «Белтелеком»*
  - Министерство сельского хозяйства и продовольствия
    - Департамент по хлебопродуктам Министерства сельского хозяйства и продовольствия*
  - Министерство спорта и туризма
  - Министерство статистики и анализа
  - Министерство торговли
  - Министерство транспорта и коммуникаций
  - Министерство труда и социальной защиты
    - Фонд социальной защиты населения*
  - Министерство финансов
  - Министерство экономики
  - Министерство энергетики
  - Министерство юстиции

Комитет государственной безопасности  
Государственный военно-промышленный комитет  
Государственный комитет по авиации  
Государственный комитет по науке и технологиям  
Государственный комитет пограничных войск  
Государственный таможенный комитет

**КОМИТЕТЫ ПРИ СОВЕТЕ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

- Комитет по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по делам религий и национальностей при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по материальным резервам при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по проблемам последствий аварии на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь
- Комитет по энергоэффективности при Совете Министров Республики Беларусь

**ОБЪЕДИНЕНИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯ и другие государственные структуры**

- Белорусский государственный концерн по нефти и химии (концерн «Белнефтехим»)
- Белорусский государственный концерн пищевой промышленности «Белгоспищепром» (концерн «Белгоспищепром»)
- Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности (концерн «Беллегпром»)
- Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров народного потребления (концерн «Белместпром»)
- Белорусский государственный концерн по производству и реализации фармацевтической и микробиологической продукции (концерн «Белбиофарм»)
- Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (концерн «Беллесбумпром»)
- Белорусская железная дорога
- Белорусский республиканский союз потребителей (Белкоопсоюз)
- Государственное учреждение «Национальный пресс-центр Республики Беларусь»
- Национальный центр правовой информации
- Институт социально-политических исследований при Администрации Президента Республики Беларусь

**РЕГИОНЫ**

- Минский городской исполнительный комитет
- Главное управление внутренних дел г.Минска
- Витебский областной исполнительный комитет
- Гомельский областной исполнительный комитет

- 
- Официальный сайт Гомельского горисполкома
  - Могилевский областной исполнительный комитет
  - Брестский областной исполнительный комитет
  - Гродненский областной исполнительный комитет

## **Налоговая система: опыт и реалии мирового сообщества. Как эффективно и оригинально провести налоговую реформу.**

- Почему опасно слепо копировать западный опыт и игнорировать выводы экономической науки
- Налоговая система Беларуси блокирует творческую инициативу и наказывает за успех
- Структура доходов белорусского бюджета
- Новая налоговая система во имя устойчивого развития и национальной конкурентоспособности
- Почему важно перейти на плоскую ставку подоходного налога и отказаться от НДС

### **Слепое копирование западного опыта**

Бурное развитие информационных технологий, становление международного рынка финансов, резкое увеличение мобильности капитала, очевидный провал «большого государства» и высоких налогов, поставили под сомнение ставшие уже традиционными в последние 30 – 40 лет налоговые системы развитых и тем более развивающихся стран мира, способы сбора налогов и способность государства финансировать свои расходы традиционным способом. Их кризис совпал с развалом социалистической системы и необходимостью новых стран строить свои национальные налоговые системы.

Сотни государственных экспертов, профессоров-консультантов своих правительств, представители МВФ и Всемирного банка с дипломами и степенями PhD лучших mainstream universities чуть ли не в один голос советовали переходным странам «взять все то лучшее, что была наработано западной цивилизацией». Только единицы осознавали то, что сами налоговые модели были ущербны и генерировали кризисы. Если отбросить не совсем принципиальный спор по налоговым ставкам, базам налогообложения, количеству льгот и порядку уплаты, то налоговые предложения западных экспертов сводились к различным комбинациям косвенных (НДС, налоги с оборота, акцизы, налоги на недвижимость, землю) и прямых (подоходный налог с физических и юридических лиц) налогов. Часто использовался аргумент «зачем изобретать велосипед? Надо просто взять то, что есть в западных странах сегодня и применять в транзитивной экономике», т.е. лучшее в мире фискальной политики уже изобретено.

### ***Почему идеологическая интервенция Запада в налогообложении против переходных стран удалась***

По сути дела, западные элиты, которые доминировали и продолжают доминировать на академическом, университетском уровне в США, ЕС и других странах ОЭСР, СМИ и полисимейкеры при поддержке международных экономических организаций (ООН, МВФ, ВБ) совершили модернизацию коллективистской идеологии, которая и без того была господствующей в постсоветских странах. Именно поэтому многие советы западников так легко воспринимались и адаптировались новыми правительствами стран ЦВЕ и СНГ. Идеологически налоговые системы Запада были построены 1) на зависти к богатым и успешным, 2) на принципе эгалитаризма и неприятия успеха и достижения, а также 3) на коллективистском восприятии государства, которое должно заботиться о человеке от «колыбели до гроба». Это



отражалось в виде большой доли государственных расходов в ВВП, большом количестве налогов с самой разнообразной базой, прогрессивных шкалах подоходных налогов, наличии так называемых налогов на «порок» (алкоголь, табак) и на «товары роскоши».

Стандартная западная налоговая система изобилует тысячами различных режимов уплаты налогов для разных налогоплательщиков. Льготы распределяются по совершенно разным критериям: (размер бизнеса, вид деятельности, вид товара, страна происхождения, просто каприз сильного лобби). Обслуживают данную систему десятки тысяч высокооплачиваемых юристов, аудиторов, консультантов. Они (преимущественно крупные компании) стали скорее не защитниками свободного рынка торговли, а приводными ремнями интервенционистской экономики, важными элементами антипрогрессивной бюрократии. Они никак не могли стать идеологическим противниками новых правительств. Их статус и известность, их мнение было очень важным в выборе той или иной налоговой модели.

Национальные элиты не были готовы к тому, чтобы выдвинуть некие свои концептуальные решения. Во-первых, откуда было в постсоциалистических странах взяться специалистам, которые бы имели критический взгляд на стандартную западную налоговую модель? Во-вторых, подавляющее большинство «прогрессивных» экономистов того времени были знакомы с налоговыми системами ЕС, США и считали их копирование способом интеграции в региональное и мировое сообщество. Западный mainstream по-прежнему не знаком (или сознательно умалчивает) фундаменты экономических «чудес» США, Германии, Японии, Швеции в разные периоды исторического развития. В-третьих, западная налоговая система была близка по духу интервенционистам из переходных стран, потому что оставляла в их руках огромные административные и финансовые возможности. В-четвертых, деньги многих международных организаций и фондов направлялись в переходные страны на разработку национальных налоговых систем, которые должны были быть совместимы (тождественны, похожи) с западными, которыми, которые разрабатывали многие из тех, кто занимается консалтингом и экономическим моделированием в тех странах, откуда пришли деньги. В-пятых, скопированная или лучше сказать клонированная западная налоговая система получила «добро» от всевозможных высокоуважаемых консалтинговых, аудиторских фирм, которые обладали «нематериальными активами» высокого качества, чтобы без особых затрат быстро войти на новые для себя и весьма перспективные рынки. Поэтому те налоговые реформы, которые в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) или СНГ декларировались, как «революционные», радикально либеральные, капиталистические, на самом деле таковыми не были.

### ***Результаты игнорирования экономической науки и слепого копирования интервенционистской западной налоговой системы***

Копирование стандартных западных налоговых моделей вкуче с национальными и институциональными особенностями переходных стран дало гремучую, социально взрывоопасную смесь в виде 1) бурного развития серой экономики и черного рынка, 2) криминализации общества, 3) формирования кланов (олигархов), 4) резкому ослаблению государства и его способности выполнять свои классические функции (защита жизни и имущества граждан, разрешение конфликтов), и, как следствие, окончательную потерю доверия и уважения к государству и его институтам; 5) подмене понятий «государство» и «общество», 6) тотальной дискредитации слова «либерализм», «рыночная экономика» и «капитализм» и всего того и всех тех, кто и что этими словами называлось, 7) потере конкурентоспособности национальных бизнесов в переходных странах и бегство капитала, 8) создание высоких барьеров входа на рынок, что эффективно блокировало развития малого и среднего бизнеса. Конечно, в 27 переходных странах региона данные последствия имели разную степень интенсивности, но после 15 лет реформ в нашем регионе нет страны, в которой а) сторонники свободного рынка имели бы большинство в парламенте, б) где была бы совокупная налоговая нагрузка (плюс

внебюджетные фонды) ниже 30% ВВП, в) где доля государственной собственности составляла бы менее 15%, г) где бы последовательно соблюдались бы базовые требования к налоговой системе (нейтральность, простота, недискриминационность и т.д.)

Переходные правительства механистически перенесли законодательные институты и инструменты с сомнительной эффективностью (не говоря уже о морали и принципах) на почву постсоветских стран. Грубейшей теоретической ошибкой было игнорирование существовавшего в транзитивных странах сразу же после формального падения коммунизма официальных и неформальных институтов, качества и личностных и идеологических характеристик дисижнмейкеров. Перечислим лишь основные факторы, которые либо игнорировались полностью, либо были неправильно интерпретированы авторами налоговых реформ:

- враждебность граждан к государству и его институтам, недоверие ко всем, даже самым прогрессивным (просевропейским, цивилизационным) предложениям (рассуждения типа «все равно обманут»),
- почти врожденное стремление избегать уплаты налогов из-за восприятие существующей системы, как глубоко аморальной, несправедливой, направленной против бедного в пользу богатого,
- отсутствие высокопрофессиональных, адекватно воспринимающих и понимающих налоговые реформы, а также высокооплачиваемых и уважаемых в обществе (престиж профессии) бюрократов,
- отсутствие четких, прозрачных институтов администрирования налогового законодательства (кто за что отвечает, полномочия различных органов и лиц, их личная и имущественная ответственность за принимаемые решения и система их социальных и имущественных гарантий),
- отсутствие высокопрофессиональных, понимающих суть рыночной экономики судей, которые обладали бы высокой степенью независимости, работали по четким правилам и нормам, позволяющим защищать права собственности,
- отсутствие законодательной базы для эффективной работы силовых структур (прокуратура, милиция, спецслужбы, контрольные органы), которые были бы элементами государственного аппарата по защите жизни и имущества граждан, а не инструментами подавления или дискриминации одним за счет других,
- позитивное восприятие активной роли государства большинством полисмейкеров в качестве инвестора, предпринимателя, института для «эффективного» и справедливого (значит, как можно более равного) распределения дохода и собственности,
- высокая степень социализации электората, враждебное отношение к концепции «прибыль», «предприниматель», зависть и неприятие успеха, богатства и достижения (рассуждения по типу «все богатые – воры»). В результате вместо налоговой системы, которая на протяжении десятилетий должна была наряду с другими факторами обеспечивать высокие темпы генерации богатства, подавляющее большинство стран региона получили налоговые системы, которые стали главными источниками нестабильности, рецессий, бегства капитала и т.д.

## Состояние налоговой системы Республики Беларусь

Статья 4 закона «О бюджете» на 2005 год определяет перечень республиканских налогов, действующих в стране. По сути дела, основные элементы налоговой системы Беларуси в последние 6 лет остаются неизменной: 1) НДС на импортные товары и товары, производимые в РБ, 2) акцизы, 3) налоги на доходы и прибыль юридических лиц, 4) чрезвычайный налог, 5) налоги на внешнюю торговлю, 6) налоги на субъектов свободных экономических зон, 7) сборы за проезд автомобильных транспортных средств иностранных государств по

дорогам Беларуси, 8) патентные пошлины и сборы, 9) консульские и другие сборы, 10) другие обязательные платежи и доходы (часть прибыли Национального банка, за пользование денежными средствами республиканского бюджета, по бюджетным ссудам и т.д.).

Республиканскими считаются налоги, поступающие в государственные целевые бюджетные фонды: 1) республиканский фонд поддержки производителей с/х продукции, продовольствия и аграрной науки; 2) республиканский дорожный фонд; 3) государственный фонд содействия занятости; 4) республиканский фонд охраны природы, 5) инновационные фонды, 6) фонд социальной защиты населения.

Порядок уплаты конкретных республиканских налогов на разные виды деятельности разным предприятиям могут меняться подзаконными актами Совмина или президента. Статья 39 закона о бюджете наделяет таким правом правительство, которое может обращаться к президенту за получением таких преференций и льгот. Причем, кроме налоговых льгот, предусмотрены субсидии. Пункт 3 данной статьи распространяет возможность получения любой формы поддержки любой общественной организации: «Общественным объединениям может оказываться государственная поддержка из республиканского бюджета в соответствии с утвержденными государственными программами по решениям Президента Республики Беларусь».

К налогам областного уровня относятся 1) подоходный налог с физических лиц, 2) налог на недвижимость, 3) земельный налог, 4) платежи за использование (изъятие, добычу) природных ресурсов, 5) платежи за переработку нефти и нефтепродуктов, 6) налог по упрощенной системе налогообложения для субъектов малого предпринимательства, 7) акцизы по вину, слабоалкогольным и винным напиткам, 8) единый налог с индивидуальных предпринимателей, 9) единый налог для с/х производителей, 10) налог на игровой бизнес, 11) плата за размещение наружной рекламы, 12) арендная плата за земельные участки, находящиеся в государственной собственности, арендодателями которых являются местные исполнительные и распорядительные органы.

К местным налогам и сборам относятся 1) налог с продаж в розничной торговле, 2) налог на услуги, 3) целевые сборы (транспортный сбор, на содержание инфраструктуры и т.д.), 4) сборы с пользователей (парковка или стоянка, осуществление торговли, владение собаками, использование местной символики, проведение аукционов, охота и рыболовство, строительство объектов); 5) сборы с заготовителей (дикорастущие растения, грибы, техническое и лекарственное сырье), 6) курортный сбор, 7) сбор с физических лиц при пересечении ими Государственной границы. При этом президент имеет право устанавливать «иные элементы обложения сбором с физических лиц при пересечении ими Государственной границы Республики Беларусь...», 8) на приобретение бензина и дизельного топлива, 9) сбор на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда, 10) сбор в местные целевые бюджетные жилищно-инновационные фонды.

Облисполкомы и Минский горисполком по отдельным товарам (в первую очередь, импортным) могут увеличивать ставку налога на розничную продажу товаров в три раза. Поскольку это оборотный налог, то на уровне области против предприятий, которые занимаются оптовой и розничной торговлей импорта, будет сконцентрирован сильный административный ресурс, направленный на усиление протекционизма. Статья 10.2, которая предоставляет право областному и минскому городскому советам депутатов, советам депутатов базового уровня «самостоятельно определять базу и объекты налогообложения, конкретные размеры ставок, плательщиков, льготы, порядок исчисления и сроки уплаты местных налогов и сборов» закрепляет полную неопределенность налогового законодательства и индивидуальный подход к налогоплательщику.

Таким образом, белорусская налоговая система является чрезвычайно сложной, запутанной, изобилующей различными льготами и исключениями. Белорусская налоговая система

стимулирует развитие «серой» экономики, наказывает за хорошую прибыльную работу честных предпринимателей любой формы собственности, создает многочисленные источники дополнительного дохода для чиновников, устраняет конкурентов, которые не имеют особого статуса, связей и знакомств. Налоговая система Беларуси не способна решать стоящие перед страной задачу по проведению системных комплексных реформ, трансформации базовых отношений между основными экономическими субъектами. Наличие почти 40 налогов и сборов, поступления по которым которые составляют около 50% ВВП, блокирует экономический рост. Каждый из органов государственного управления имеет широкие полномочия по изменению налоговой нагрузки для разных групп или отдельных коммерческих организаций, что делает ее непредсказуемой для предпринимателей и бизнеса.

### *Доходы бюджета на 2005 год*

Доходы консолидированного бюджета на 2005 год прогнозируются в сумме 25,97 трлн. рублей. Без учета ФСЗН и целевых бюджетных фондов они вырастут на 25,8% по сравнению с 2004 годом. Доходы республиканского бюджета вырастут на 21,6% и составят 8,14 трлн. рублей. И это при декларируемой снижении налоговой нагрузки. Структура доходов остается прежней. С небольшими дивидендами самым значимым источником средств бюджета является НДС. На втором месте — социальный налог. За ним идут налоги на прибыль, доходы и подоходный. Отметим, что стабильно высокой остается доля местных налогов и сборов. Почти пятую часть в структуре доходов занимают поступления целевых бюджетных фондов.

В 2005 году планируется увеличить облагаемый фонд оплаты труда, что приведет к росту поступлений подоходного налога на 29,7%. Поступления подоходного налога с физических лиц будут незначительно ниже, чем с предприятий (1,7 трлн. рублей). Эффективная ставка (т. е. уровень изъятий данного налога по отношению к облагаемому фонду оплаты труда) составит 9,7%, примерно столько же, как в 2003 и 2004 гг.

По прогнозу Минфина доходы по НДС в 2005 году вырастут на 19,2% и составят 4,55 трлн. рублей. Вырастут и реальные доходы от сбора акцизов — на 13,7% при запланированной инфляции 8 — 10%. Аналогичная ситуация по доходам от внешнеэкономической деятельности. Они вырастут на 15,9%. Из общего объема средств 1,4 трлн. 73,4% составляют импортные таможенные пошлины, 26,2% — экспортные, основная доля которым приходится на нефтепродукты. Таким образом, по всем основным налогам в 2005 году планируется рост поступлений. Правительство не собирается передавать власть на уровень предприятий и снижать налоговую нагрузку.

Неналоговые платежи на 2005 г. запланированы всего на уровне 1,2 трлн. рублей. Это аж на 71,2% больше, чем уточненный план на 2004 г. Их доля вырастет (без учета ФСЗН и целевых бюджетных фондов) с 5,9% в 2004 г. до 8,1%. Нацбанк будет перечислять 80% своей прибыли в бюджет (всего-то 15 млрд. рублей). Поступления дивидендов по акциям, принадлежащим государству составит всего лишь 11,6 млрд., что является убедительным доказательством низкого качества корпоративного управления. От сдачи в аренду госимущества бюджет получит 21,5 млрд. рублей (всего \$9,6 млн.). Злые языки говорят, что только со зданий, принадлежащих управлению делами президента в Минске можно собрать около \$3 млн. в месяц. Минфин планирует увеличить доходы по другим неналоговым поступлениям аж в 9 раз.

Беларусь по-прежнему останется страной без приватизации. В первом законе о бюджете на 2004 г. доходы от продажи госимущества активов планировались на уровне 9 млрд., но в уточненном плане на этот год данные доходы вообще отсутствовали. Аналогичная ситуация складывается и по 2005 году.

Таким образом, доходная часть бюджета Беларуси в 2005 году является продолжением тренда последних 10 лет. Все те же лоббисты, те же приоритеты и «черные» дыры. Хорошо,

что все больше доходов включается в консолидированный бюджет. Плохо, что в стране нет ни одного органа, который бы анализировал эффективность использования растущих доходов бюджета. Минфин вошел в опасный для экономики азарт повышения своей роли в финансовой системе страны. Его сотрудникам – зарплаты и премиальные. Простым налогоплательщикам – все больше причин голосовать против реакционной белорусской налоговой политики ногами, т. е. уехать из страны. Но за бегство капиталов и мозгов из страны, разрушение рабочих мест и упущенные инвестиционные возможности, к сожалению, у нас никто ответственности не несет.

Составление бюджета всегда вызывает много вопросов. Например, в конце 2004 года, когда верстался бюджет на 2005 год. Как без резкого сокращения налоговой нагрузки и с включением средств инновационных фондов можно уменьшиться долю доходов консолидированного бюджета с 47,4% до 40,9%, а долю расходов – с 46% до 42,8% ВВП в 2005 году? И это без учета налоговым недоимок и отсроченных к погашению сумм. Получается, что надо сократить присутствие государства в экономике примерно на 10 процентных пунктов ВВП. Очевидно, что правительство не планирует такую либерализацию. Бюджет-2005 незначительно снизил ставки всего лишь двух налогов, доля которых в структуре доходов минимальна. Сбор на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда снизился с 0,75% до 0,5% от выручки, чрезвычайный налог – с 4% до 3% от фонда зарплаты. Планируется, что эта мера приведет к снижению поступлений по последнему налогу всего лишь на 2,7% по сравнению с 2004 г. Как утверждает само Министерство финансов «в результате реализации указанных мероприятий в области налогообложения общее снижение налоговой нагрузки на экономику республики составит около 0,5 процентов к ВВП».

Таблица 1. Темпы роста и выполнение плана налоговых поступлений за 2004 г.

	консолидированный бюджет			в том числе					
				республиканский			местный		
	млрд. руб.	темп роста по сравнению с 2003 г.	выполнение плана	млрд. руб.	темп роста по сравнению с 2003 г.	выполнение плана	млрд. руб.	темп роста по сравнению с 2003 г.	выполнение плана
Брестская	1429.6	113.1%	102.1%	529.1	128.5%	103.2%	900.5	105.6%	101.4%
Витебская	1698.6	105.4%	101.2%	749.1	113.0%	101.5%	949.6	100.0%	100.9%
Гомельская	2481.7	122.3%	102.9%	1252.9	144.2%	103.6%	1228.8	106.0%	102.3%
Гродненская	1169.9	113.4%	102.0%	452.8	134.2%	102.7%	717.1	103.3%	101.7%
г.Минск	4441.1	116.8%	102.0%	2368.4	131.5%	103.8%	2072.8	103.7%	100.1%
Минская	1747.1	118.3%	102.5%	647.5	157.7%	104.4%	1099.7	103.1%	101.5%
Могилевская	1065.4	108.6%	101.3%	220.8	148.6%	105.0%	844.6	101.5%	100.4%
<b>Всего доходов бюджета</b>	<b>16662.1</b>	<b>112.4%</b>	<b>102.1%</b>	<b>8849.1</b>	<b>121.8%</b>	<b>103.0%</b>	<b>7813.0</b>	<b>103.4%</b>	<b>101.0%</b>

\* при расчетах использовался индекс-дефлятор ВВП за 2004 г. - 121,8%

Источник: Министерство налогов и сборов РБ

Таблица 2. Структура налоговых поступлений по юридическим и физическим лицам

Налого- плательщики	Поступления налогов и сборов				Темп роста налоговых поступлений в сопоставимых ценах %		Темп роста численности (с учетом подлежащих к ликвидации) %		Темп роста налоговых поступлений на 1-го работающего плательщика в сопост. ценах, %	
	2003		2004		2003	2004	2003	2004	2003	2004
	Млрд Руб..	% к общей сумме	Млрд Руб.	% к общей сумме						
Государственные предприятия, акционерные, колхозы и др.	7419.0	77.5%	10324.0	76.6%	108.9%	114.3%	94.4%	95.8%	116.3%	119.2%
Банки	230.6	2.4%	300.3	2.2%	97.8%	106.9%	96.8%	98.2%	101.4%	108.9%
Страховые организации	31.5	0.3%	44.6	0.3%	87.2%	116.2%	97.3%	93.8%	92.4%	123.9%
Предприятия с иностранными инвестициями	676.5	7.1%	907.5	6.7%	133.2%	110.1%	109.6%	113.2%	143.3%	97.3%
Иностранные юридические лица	21.5	0.2%	35.1	0.3%	36.5%	134.2%	145.1%	93.0%	254.7%	144.3%
Коммерческие структуры	1159.4	12.1%	1826.2	13.6%	120.3%	129.3%	108.1%	107.5%	184.3%	120.3%
Фермерские хозяйства	4.5	0.05%	6.0	0.04%	137.2%	110.3%	102.1%	98.1%	140.9%	112.5%
Общественные и религиозные организации, фонды и т. п.	34.0	0.4%	37.9	0.3%	120.3%	91.5%	96.7%	100.3%	125.3%	91.2%
Юридические лица - всего	9570.0	100.0%	13481.6	100.0%	110.9%	115.6%	100.1%	102.0%	138.3%	113.3%
Предпринимател и	330.2	75.9%	410.5	74.4%	141.1%	102.0%	103.4%	100.1%	147.1%	101.9%
Прочие физические лица	75.8	17.4%	108.0	19.6%	114.8%	117.0%	104.3%	87.3%	110.2%	134.0%
Граждане, уплачивающие налог на землю и недвижимость	29.2	6.7%	33.4	6.0%	164.2%	93.8%	99.7%	97.1%	164.8%	96.6%
Физические лица - всего	435.3	100.0%	551.9	100.0%	137.0%	104.1%	100.2%	96.7%	137.4%	107.7%

Таблица 3. Консолидированный бюджет 2005 г.  
(с ФСЗН с 2004 г. и инновационными фондами с 2005 г.) в % к ВВП

Показатель	2001	2002	2003	2004*	2005**
Доходы	33,5	33	34	40,9	45
Расходы	35,1	33,2	35,6	42,8	46,5
Дефицит	-1,6	-0,2	-1,6	-1,9	-1,5

\*ожидаемое. \*\*прогноз. Источник: Проект закона о бюджете на 2005 г.

Таблица 4. Структура доходов консолидированного бюджета  
(без учета поступлений от приватизации, доходов ФСЗН, инновационных фондов).  
Удельный вес в общей структуре налогов

Налог	2001	2002	2003	2004	2005
Налог на прибыль и доходы	12,7	9,5	9,1	11,4	10,6
Подходный налог	9,3	9,4	8,4	8,7	9,6
Чрезвычайный налог	2,7	2,7	2,2	2,3	2
НДС	25,2	26,4	23,8	24	24,8
Акцизы	7,7	7,2	6,9	6,6	6,6
Налоги на собственность	4,1	4,8	6	6,6	6,6
Доходы от внешней торговли	5,2	6,4	7,9	7,1	7,7
Прочие*	15,1	15,7	17,8	17,5	15,2
Доходы гос. целевых бюджетных фондов	18	17,9	17,9	16,9	18,8

\* регистрационные и административные сборы, штрафы, капитальные доходы, местные налоги и сборы и другие

Источник: проект закона о бюджете на 2005 г.

## Налоговая реформа во имя устойчивого развития

Налоговая система Беларуси нуждается в глубокой реформе. Она превратилась в тормоз для развития реального сектора экономики. Она лишает предприятия возможности эффективной региональной конкуренции и создает мотивацию для перехода экономической деятельности в тень. Затраты выполнения компаниями норм налогового законодательства постоянно растут.

Реформа налоговой системы страны должна исходить из следующих целей налоговой политики: 1) снижение объема перераспределяемых через государство средств, 2) нейтральность, 3) справедливость, 4) прозрачность, 5) простота, 6) однородность. Создание налоговой системы, отвечающей таким требованиям, позволит значительно оптимизировать объем налоговых поступлений, рационализировать доходную часть бюджетов и раскрепостить потенциал белорусской экономики. Практика последних лет показала бесперспективность попыток устранения недостатков действующей налоговой системы путем внесения «точечных» изменений в налоговое законодательство. Проблема может быть решена только принятием единого, взаимосвязанного и комплексного документа, в котором достигается баланс интересов налогоплательщиков и государства в плане выполнения им своих обязательств перед гражданами.

Реформа в налоговой сфере будет проходить по следующим основным направлениям:

- 1) снижение налоговой нагрузки;
- 2) упрощение налоговой системы, сокращение числа и величины налогов;
- 3) ликвидация налоговых льгот;
- 4) создание системы эффективного налогового администрирования;
- 5) проведения амнистии доходов населения;
- 6) упрощение бухгалтерского учета, переход на международные стандарты бухгалтерского учета, т.е. на обязательное ведение бухучета реализованной продукции и прибыли по методу начислений вместо кассового метода учета при одновременном введении симметричного метода учета затрат по моменту возникновения обязательств;

- 7) определение полномочий контрольных органов, их числа, функций и полномочий, а также прав и обязанностей налогоплательщиков при проведении проверок, запрет на проведение внеочередных проверок.
- 8) определение правил и норм предоставления финансовой информации для независимого аудита и для СМИ.

Налоговая нагрузка будет снижена, во-первых, за счет уменьшения предельных ставок налогов, во-вторых, сокращения числа налогов. Отмена многочисленных программ корпоративной помощи, инвентаризация инвестиционных проектов республиканского и местных бюджетов, ревизия расходных статей бюджета (сокращение силовых структур, реформа государственной системы управления экономикой) позволит избежать резкого увеличения дефицита бюджета на переходном этапе.

В среднесрочной перспективе, когда в большой степени определится налоговая база при новой налоговой системы, проводятся необходимые корректировки доходной и расходной частей бюджета. Многочисленные научные исследования определяют, что оптимальной с точки зрения обеспечения стабильного экономического роста, увеличения социального потенциала бюджета является система, в которой государственные расходы составляют 20–22% ВВП.

Простая налоговая система предполагает введение шести основным налогов и сборов:

- 1) налог с розничного товарооборота по ставке 15 — 20%. Данный косвенный налог вводится вместо существующей сложной системы косвенных налогов. Налогооблагаемая база — розничный товарооборот;
- 2) плоский подоходный налог с граждан по ставке 10%. Налогооблагаемая база: ежемесячные отчисления от начисленной заработной платы и денежных доходов.
- 3) регрессивный социальный налог 20 -15 -10%
- 4) налог на недвижимость землю по ставке 0,5 — 1%,
- 5) таможенная пошлина по единой ставке 10%,
- 6) акциз на алкогольную продукцию, табак и топливо по ставкам, применяемым в странах, которые являются основными торговыми партнерами Беларуси.

Среди критериев эффективности налоговой политики отметим следующие:

- 1) размер налоговой нагрузки в среднесрочной перспективе не должен превышать 20 — 22% ВВП (все расходы государства, включая средства фонда социальной защиты). В краткосрочной перспективе (первый год реформ) предусматривается снижение его до 25 — 28% ВВП;
- 2) минимальное количество налогов и сборов (до шести) с четким распределением доли данных налогов между республиканским (федеральным) и местными налогами. Отсутствие налоговых льгот, множественности ставок, прогрессивности подоходного и социального налогов;
- 3) универсальность, простота налогового законодательства, запрет на введение законодательных норм, повышающих налоговую нагрузку (прямо или косвенно) задним числом или в течение финансового года. Издержки бизнеса, связанные с выполнением норм налогового законодательства, не должны превышать 2- 3% от совокупной налоговой нагрузки;
- 4) стабильность налогового законодательства. Законы об изменении ставок налогов, налогооблагаемой базы, введение новых налогов должно вступать в силу после 1 — 1,5 лет с момента их принятия. Для введения новых налогов необходимо получения супербольшинства в парламенте (4/5 и одобрение президента);



- 5) наличие профессиональной системы налогового администрирования;
- 6) наличие системы эффективного контроля за правильностью работы налоговых органов, а также законодательных норм, которые устанавливают персональную ответственность государственных служащих за нарушения налогового законодательства;
- 7) запрет на введение налоговых льгот с целью стимулирования различных видов экономической деятельности (стимулирование экспорта, импортозамещения, создание «точек роста», регионального развития);
- 8) запрет местным органам власти на введение налогов и платежей, которые увеличивают совокупную налоговую нагрузку, устанавливаемую законом о государственном бюджете.

### ***Обоснование объема сбора налогов и других платежей***

#### **1) Налог с розничного товарооборота и объема платных услуг:** Ставка – 20%.

В 2004 году розничный товарооборот составил 19,5 трлн. рублей. Последние 5 лет данный показатель постоянно растет. При либерализации торговли и цен, снижении налоговой нагрузки и системном начале реформ розничный товарооборот еще больше увеличится. Объем платных услуг населению составил 5,2 трлн. рублей и вырос по сравнению с 2003 годом на 12,9%.

Расчет:  $(19,5 \text{ трлн.} + 5,2 \text{ трлн.}) \times 20\% = 4,94 \text{ трлн. рублей.}$

Согласно белорусской нормативной базе, розничный товарооборот определяется как объем продажи товаров населению в официально учтенных предприятиях торговли и общественного питания, на вещевых, смешанных и продовольственных рынках. К услугам, оказываемым населению, относятся бытовые, услуги пассажирского транспорта, связи, жилищно-коммунальные услуги, учреждений культуры, туристские и экскурсионные, физической культуры и спорта, медицинские, санаторно-оздоровительные, ветеринарные, правового характера, банков, образовательные, торговли и общественного питания и другие.

Розничный товарооборот, включая общественное питание, через все каналы реализации в 2000 году составил 4 233,7 млрд. рублей. В 2000 году объем платных услуг, оказанных населению через все каналы реализации, составил 627,6 млрд. рублей, что в сумме дает около 6 млрд. USD. В 2001 году данный показатель составил 7 797,3 млрд. рублей (5,67 млрд. USD), в сопоставимых ценах на 21,2% больше, чем в 2000 году. В 2001 году объем платных услуг, оказанных населению через все каналы реализации, составил 1 361 млрд. рублей, или в сопоставимых ценах 108,6% к уровню 2000 года (990 млн. USD). Таким образом, розничный торговый оборот товарами и услугами в 2001 году составил 6,66 млрд. USD. В 2002 г. розничный товарооборот составил 11 666,9 млрд. рублей, что в сопоставимых ценах на 12,9% больше, чем в 2001 году (6,55 млрд. USD). В 2002 году объем платных услуг, оказанных населению через все каналы реализации, составил 2 482,1 млрд. рублей, или в сопоставимых ценах 107,1% к уровню 2001 года (1,39 млрд. USD). Таким образом, розничный торговый оборот товарами и услугами в 2002 году составил 7,94 млрд. USD).

За 2003 года розничный товарооборот составил 14,6 трлн. рублей (годовой рост на 9,9%), а объем платных услуг – 4 трлн. рублей (рост на 11%). Как видим розничный товарооборот и объем платных услуг постоянно растут. Исходя из данной тенденции, предполагается, что розничный оборот товаров и услуг в 2005 году может составить 27 трлн. рублей, что дает нам суммарный объем поступлений по данному налогу 5,4 трлн. рублей.

Это весьма консервативный расчет, который учитывает лишь минимальный выход из «тени» розничного оборота товаров и услуг (в том числе и по причине унификации таможенных ставок). При значительном упрощении системы налогообложения, снятии оборотных

налогов с юридических лиц, резком сокращении издержек выполнения субъектами обязательств перед государством, при одновременном ужесточении санкций за уход от уплаты данного налога и концентрации фискальных контрольных органов на уплате данного налога произойдет легализация торгового оборота, что обеспечит его рост на 20 ? 50% в течение первого года реформ и в последующем до 80 – 100%. В результате поступления по данному налогу в течение первого года реформ составят около \$2,5 млрд.

**2) Таможенная пошлина.** Единая ставка 10%. Объем импорта в 2000 году составил 8,5 млрд. USD. В 2001 г. объем импорта составил 8 646,3 млн. USD. В 2002 г. данный показатель составил 8 979,9 млн. USD. В 2003 импорт увеличился до \$11,5 млрд., а в 2004 году прогнозируется на уровне \$15,5 млрд. Мы можем прогнозировать поступления по данному налогу при ставке 10% на уровне \$1550 млн.

**3) Подоходный налог с граждан.** Ставка 10%. Данный налог вводится на новые доходы, т.е. не распространяется на доходы, полученные в течение последних 10 лет. После начала реформ проводится амнистия доходов в течение первых двух лет без взимания налогов и сборов. Налог взимается с каждого денежного дохода, получаемого на основном или дополнительном месте работы в ежемесячном режиме. Прогнозируемые ежегодные поступления в 2005 году могли бы составить около \$500 млн.

**4) Единый социальный налог.** Ставки 20, 15, 10% в зависимости от размера денежного дохода (за исключением процентных платежей по доходам от ценных бумаг). При снижении налогового бремени, упрощении налоговой системы и снижении издержек администрирования планируется ежегодное увеличение поступлений на 20 – 30% в течение первых трех лет после начала реформы. Прогнозируемый сбор по данному налогу составит около \$200 млн.

**5) Налог на собственность** (недвижимость и землю) – 0,5 — 1%. Налогооблагаемая база – рыночная стоимость объектов недвижимого имущества налогоплательщиков (физических и юридических лиц), а также находящихся в их владении земельных участков. Прогнозный сбор по данному налогу в 2005 году составляет около \$400.

**6) Акциз на алкогольную продукцию, табак и топливо** (бензин, дизельное топливо). В зависимости от вида товара ставки по данному налогу варьируют от 10 до 90%. Даже при сохранении текущих ставок акцизов объем поступлений по данному налогу в 2005 году составит около \$500 млн.

В итоге республиканский бюджет по налоговым поступлениям будет сформирован в размере около 5650 млрд. USD, что примерно соответствует объему расходов бюджета. В такой ситуации бюджет становится бездефицитным при надежной системе защиты всех основных социальных статей бюджета.

В дополнение к налоговым поступлениям доходная часть республиканского бюджета будет сформирована за счет размещения государственных ценных бумаг, приватизации и продажи принадлежащих государству акций и другого имущества.

В случае реализации намеченных мер по реформированию экономики правительство сможет рассчитывать на привлечение кредитов международных организаций и иностранных правительств (в случае возникновения проблем с выполнением доходной части бюджета). Доходы по статье «Прочие сборы и платежи» взяты по самой минимальной ставке. Доходы от структурных подразделений, в том числе коммерческих, которые образованы органами государственной власти, в том числе теми, которые впервые будут учтены в республиканском бюджете (МЧС, Минобороны, Минсвязи, МИД и т.д.), могут быть значительно больше, но на данном этапе не представляется возможным оценить их объем.

Централизация доходов позволит значительно сократить издержки сбора налогов, затраты на администрирование государственной финансовой системы, резко повысит про-

зрачность финансовых потоков «налогоплательщик – государство», «республиканский бюджет – местный бюджет», «бюджет – реципиент бюджетных средств».

***Почему выгодно заменить НДС и другие косвенные налоги на один налог с продаж товаров и услуг***

Налоговая система, центральным элементом которой является плоский налог с розничного товарооборота и продажи услуг (вместо НДС, подоходного налога с юридических лиц и других оборотных налогов) имеет ряд несомненных преимуществ по сравнению с традиционной европейской моделью, которая с разной степенью точности была клонирована переходными странами. Ответ на вопрос «почему не прогрессивный» очевиден. Вводя плоский налог, мы прекращаем отраслевое лоббирование, предотвращаем коррупцию при оформлении сделок продаж (прогрессивная шкала может привести к тому, что объем продаж товара с самой минимальной налоговой шкалой вдруг резко возрастут). Тем самым мы достигаем нейтральности и не дискриминационности. Очередное достоинство данного налога – централизация сбора, блокировка возможностей местных органов власти вводить свои льготы, ставки, порядок сбора. Данный налог является республиканским по первичному зачислению денег, но это отнюдь не означает, что все средства будут расходоваться исключительно по расходным статьям республиканского бюджета. Каждая из областей имеет строго фиксированную долю (в процентах) отчислений из республиканского бюджета, но не по каждому налогу, как это принято сегодня, а исходя из основных расходных статей (к примеру, на инфраструктуру, образование, здравоохранение, милицию и т.д.).

Вот те сложности, которые автоматически упраздняются:

- администрирование и уплата НДС: ставки, льготы, система возврата из бюджета, зачета НДС, межгосударственные отношения по возврату НДС и споры относительно страны происхождения и т.д.
- администрирование и уплата налога на доходы юридических лиц: исчезают искажения с поведением компаний (сокрытие доходов), упраздняется сложное законодательство по определению норм затрат, отпадает необходимость не оправданных инвестиций только ради уменьшения налога на прибыль;
- администрирование и затраты, связанные с уплатой десятков других налогов и сборов, которые будут упразднены, значительное очищение информационного поля, на котором принимаются экономические решения (потребление, сбережение, инвестирование);
- по доходу физических лиц: никаких налогов на проценты, дивиденды и доходы по капиталу на уровне физического лица. Отпадает необходимость отслеживания большого количества информации, освобождается мощный стимул к сбережению;
- увеличение рыночной стоимости капитала: никаких особых статусов, льгот на уровне фирмы и физического лица. Упраздняются многочисленные налоговые ставки, не отслеживается время реализации, не сопоставляются доходы с убытками, нет необходимости спорить по поводу базы для исчисления налога;
- проценты: упраздняется вся сложная система по контролю за процентными доходами;
- сбережения: отпадает необходимость «прятать» деньги с различных не облагаемых налогами схем, меняя, таким образом, инвестиционные решения и свои временные предпочтения;
- амортизация: упраздняются сложные правила и нормативы для подсчета амортизационных отчислений;
- складские запасы: отпадают сложные правила бухучета складских запасов, их переоценки;

- инфляция: решаются проблемы измерения, вызванные искажениями от переоценки, амортизационных исчислений, процентов, увеличения рыночной стоимости капитала и т.д.
- другие сложности для ведения бизнеса: решаются проблемы капитализации и большинство вопросов, связанных с определением времени получения дохода, отчислениями по налогооблагаемой базе.
- международные налоговые правила. Налогообложение по территориальному признаку упразднит источник конфликтов, которые связаны с предоставлением налогового кредита компании с другой стране;
- упрощение исчисления подоходного налога: решение проблем, связанных с переходом из одной налоговой категории (по ставке) в другую.

### ***В результате введения данного налога государство***

- экономит значительные бюджетные средства на налоговом администрировании и контроле;
- создает предсказуемую, максимально нейтральную и простую налоговую систему;
- создает высоко конкурентную налоговую среду для привлечения инвестиций, а также сбережений не только граждан РБ, но и других стран,
- создает явные преимущества для размещения на территории страны экспортоориентируемых производств, создавая тем самым новые рабочие места, привлекая технологии и т.д.
- создает условия для развития финансового рынка (дивиденды, процентные доходы не облагаются налогами);
- создает благоприятные стартовые условия для МСБ (дешевые кредит – по причине большого количества кредитных ресурсов в банках и т.д.).

Таблица 5. Куда поступают деньги налогоплательщиков:  
центральный, местный бюджеты и социальные фонды  
(в % от общего объема налоговых поступлений)

Страна	Федеральное или центральное правительство			Региональное (штат, область)			Местное правительство			Фонд социальной защиты		
	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998
Федеральные страны												
Австралия	80,1	81,4	78,4	15,7	14,9	18	4,2	3,7	3,5	-	-	-
Австрия	51,7	48,9	52,7	10,6	13,1	9,3	12,4	10,7	10,2	25,3	27,2	27,8
Бельгия	64,3	62,6	36,7			23,3	4,8	5,1	4,9	30,9	32,2	35,1
Канада	47,6	41,2	41	32,5	36	36,3	9,9	9,3	8,9	10	13,5	13,7
Германия	33,9	31,9	29,4	22,6	22,2	22	9,1	9	8	34,4	36,9	40,6
Мексика		87,7	82		0,4			0,6			11,3	18
Швейцария	27,4	28,9	30,1	24,2	22,7	19,5	19,6	16,8	14,8	28,9	31,6	35,7
США	45,4	42,1	45,1	19,5	20,2	19,2	14,7	12,6	12	20,5	25,2	23,7
Невзвешенный средний показатель	50,1	53,1	49,4	17,9	16,2	18,5	10,7	8,5	7,8	21,4	22,2	24,3
Унитарные страны												
Чехия			43,9						11,9			44,1
Дания	68,8	68,9	64,9				29,9	28,6	32	1,2	2,5	3,1
Финляндия	56,6	55,8	52,6				23,6	22,4	22,2	19,8	21,8	25,2

Страна	Федеральное или центральное правительство			Региональное (штат, область)			Местное правительство			Фонд социальной защиты		
Франция	51,5	47,5	43,6				7,6	8,8	10,6	40,8	43,8	45,8
Венгрия			62,5						4,5			33
Ирландия	79,1	83,8	86,8				7,5	2,3	2	13,4	13,9	11,2
Италия	53,2	62,7	58,8				0,9	2,3	11,7	45,9	34,9	29,5
Япония	45,4	43,7	36,2				25,6	26	25,4	29	30,3	38,4
Люксембург	64,3	67	68,1				6,6	6,6	6,3	29,1	26,4	25,6
Голландия	59,8	52,6	56,5				1,2	2,4	3	39	44,9	40,5
Новая Зеландия	92,3	93,5	94,2				7,7	6,5	5,8	-	-	-
Польша			58,8						9			32,3
Швеция	51,3	54,1	58,1				29,2	30,4	30,8	19,5	15,6	11,1
Британия	64,4	64,6	63				11,2	10,6	3,9	17,7	18,3	17,9
Невзвешенный средний показатель	64,4	64,6	63				12,3	12,3	13,3	23,2	23,1	23,7

Источник: OECD Revenue Statistics 1965 — 1999

Таблица 6. Динамика общих налоговых поступлений в странах ОЭСР (% ВВП)

Страна	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Австралия	22,4	22,9	26,6	27,4	29,1	29,3	29,4	29,9
Австрия	33,9	34,9	37,7	39,5	41,6	40,2	41,5	44,3
Бельгия	31,1	35,7	41,6	43,1	46,3	43,1	44,8	45,4
Канада	25,9	31,2	33,1	32	33,1	36,1	35,7	37,4
Чехия							40,1	37,5
Дания	29,9	40,4	41,4	44	47,4	47,1	49,4	50,6
Финляндия	30,3	32,5	37,7	36,2	40	44,7	45	46,5
Франция	34,5	35,1	36,9	40,6	43,8	43	44	46
Германия	31,6	32,9	36	33,1	32,9	32,6	38,2	37,7
Греция	18,2	20,9	21	24	28,6	29,4	31,7	37,1
Венгрия							42,4	37
Ирландия	24,9	29,9	30,2	31,5	35,1	33,6	33,1	31,9
Италия	25,5	26,1	26,2	30,3	34,4	38,9	41,2	43
Япония	18,3	20,9	21	24	28,6	29,4	31,7	37,1
Корея			15,2	17,7	16,9	19,1	20,5	23,8
Люксембург	27,7	28,9	39,6	40,8	45,3	40,8	41,9	42,1
Мексика				16,2	17	17,3	16,6	16,5
Голландия	32,8	37,1	43	43,4	42,4	42,8	42	40,3
Новая Зеландия	24,7	27,4	31,1	33	33,6	38,1	37,6	35,2
Польша							39,9	37,9
Португалия	15,8	19,8	21,3	24,6	27,1	29,6	32,7	34,5
Испания	14,7	16,9	19,5	22,9	27,6	33	32,8	35,1
Швеция	35	39,8	43,4	47,1	48,3	53,7	47,6	52,1
Швейцария	19,6	22,5	27,9	28,9	30,6	30,9	33,5	35,1
Турция	10,6	12,5	16	17,9	15,4	20	22,6	31,8
Британия	30,4	37	35,4	35,4	37,7	36	35,2	36,6
США	24,7	27,7	26,9	27	26,1	26,7	27,6	28,9
Не взвешенный средний по ОЭСР	25,8	28,9	31,1	32,1	33,8	35	36,1	37,3
Средне-взвешенный	23,1	25,4	26,7	28,3	29,1	30,3	31,9	33

Страна	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
По ЕС: не взвешенный	27,8	31,2	34,1	35,8	38,6	39,2	40,1	42,1
Взвешенный	29,1	31,6	33,4	34,6	36,8	37,7	39,4	40,7

Источник: Источник: OECD Revenue Statistics 1965 — 1999

Таблица 7. Общие налоговые поступления в странах ОЭСР в динамике (% ВВП)

Страна	Налоги в ВВП		
	1980–1985	1986–1990	1991–1997
США	27,1	27,6	28,5
Япония	26,7	30	28,7
Германия	37,8	37,7	37,8
Франция	43,2	43,5	43,9
Италия	33,6	37,1	42,1
Британия	37,2	36,8	35
Канада	33,2	34,9	35,8
Австралия	28,2	29,7	28,6
Австрия	41	41,7	43,2
Бельгия	45,4	44,8	45,1
Чехия			40,5
Дания	46,3	49,8	48,8
Финляндия	38,5	42,6	46
Греция	27	29,2	31,7
Венгрия			43,9
Ирландия	35,4	36,4	34
Мексика	16,7	16,9	17,2
Голландия	44,8	45,9	44,5
Новая Зеландия	32,4	36,3	36,5
Польша			41
Португалия	26,8	29,1	32,9
Испания	26,5	33	34,2
Швеция	49,6	54,7	50,3
Швейцария	29,9	31,4	32,7
Средний показатель по ОЭСР	33,8	35,5	36,1
Средний по G7	34,1	35,4	36
Средний по ЕС	38,6	40,4	40,9

Источник: OECD Revenue Statistics

Таблица 8. Структура налоговых поступлений по видам налогов в ЕС, США, ОЭСР и Японии 1998 г.

Страна или регион	Подоходный налог с физических лиц PIT	Корпоративный подоходный налог CIT	Социальные налоги (за зарплату)	Потребление (включая НДС)	На имущество и другие
ОЭСР	30	9	28	24	9
ЕС	24	7	32	30	8
США	41	9	24	16	11
Япония	19	13	38	19	11

Источник: Источник: OECD Revenue Statistics 1965 – 1999

## **Жилье и человек. Как сделать жилищно-коммунальные услуги качественными и доступными ЖКХ как зеркало белорусской экономической модели.**

- Неэффективность и бесперспективность жилищно-коммунальной монополии.
- Опыт преобразований ЖКХ в Германии и Болгарии.
- Какая реформа ЖКХ нужна для нас?

### **Жилищно-коммунальное хозяйство Беларуси — общий диагноз.**

Жилищно-коммунальный сектор Беларуси является своеобразным зеркалом белорусской экономики. С одной стороны, он отражает ее монопольный характер, зарегулированность, отсутствие прозрачности в финансовых и ресурсных потоках. С другой стороны, правительством утверждается, что ценовое регулирование, перекрестное субсидирование, запрет на доступ частных инвестиций в данный сектор направлены на обеспечение социального характера жилищно-коммунальных услуг.

Как и в других секторах, власти выбирают не адекватные средства для достижения декларируемые цели. На протяжении последних четырех лет цены на ЖКУ растут гораздо быстрее, чем инфляция (индекс потребительских цен). Государственные монополии, производящие услуги для жилищно-коммунального сектора, не научились управлять издержками. Отсутствие конкуренции, прозрачности, контроля со стороны депутатов поставили предприятия данного сектора в положение, когда с одной стороны они постоянно испытывают дефицит денежных ресурсов, но с другой характеризуются чрезмерной затратностью, большим количеством злоупотреблений, низкой технологичностью и вызывающим постоянные нарекания населения качеством услуг.

Предприятия разных секторов и форм собственности дискриминируются по размеру тарифов на тепло, газ и электроэнергию. Население находится в постоянном неведении относительно размера тарифов. Только в 2005 году стали появляться объявления в подъездах с номерами информационных телефонов бухгалтерии ЖЭСов. Разные госструктуры (Министерство экономики и Комитет государственного контроля) по-разному считают долю затрат на производство ЖКУ, которые оплачивают домашние хозяйства. Структура затрат на производство основных ЖКУ является чуть ли не государственной тайной. Чиновники опасаются открытой публикации структуры тарифов на тепловую энергию и на техническое обслуживание, на газ и на водоснабжение, потому что сразу станет очевидным недопустимо низкая эффективность работы государственных монополий. Более того, они даже нарушают положения нормативных актов, подписываемых президентом. Так в 2003 году в нарушение указа президента № 285, а также его более поздних версий (№ 588 от 11.11.2000, № 695 от 22.11.2001, № 434 от 07.08.2002) правительство допустило рост ЖКУ выше установленного предела.

Минэкономики в начале 2003 г. года заявляло об уровне возмещения затрат населением 56,4%. В феврале 2003 г. эта цифра увеличилась до 57,7%. С этими расчетами тогда не согласился Комитет государственного контроля, который сделал вывод, что *«реальный уровень возмещения населением затрат по жилищно-коммунальным услугам в январе 2003 г. достиг не менее 70%, или на 8 процентных пунктов больше, чем определено Министерством экономики»*. В 2003 году цены на ЖКУ выросли на 151,9% при инфляции за этот же период

125,4%. Реальные денежные располагаемые доходы населения увеличились за 2003 год только на 2,3%. В 2004 году ситуация развивалась практически по той же траектории. При инфляции 114,4% цены на ЖКУ выросли на 117,7%. Несмотря на то, что реальные денежные располагаемые доходы населения выросли на 112,6%, домашние хозяйства, согласно опросам, проводимым Министерством статистики, стали тратить на оплату ЖКУ большую часть своих доходов. Это значит, что реального удешевления услуг для людей не произошло. Вывод КГК, относительно того, что повышение тарифов на жилищно-коммунальные часто осуществляется без увязки с изменением доходов населения, справедлив. Если в начале 2002 года доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах в 2002 году составила 7,2%, то по итогам 2003 года эта цифра составила 11%. Причем пенсионеры, сельские жители и многодетные семьи тратят на ЖКУ гораздо больше, вплоть до 20 – 25%.

В начале 2005 года в Беларуси нормы возмещения населением затрат по ЖКУ находились в следующих пределах: по уборке мусора – 85 – 90%, по обслуживанию лифтов – 88 – 92%, по квартплате – 40 – 45% (в 2004 году цена по данной категории услуг выросли почти в 2 раза), по отоплению и горячей воде – 50 – 55% по водоснабжению – 42 – 46%, по канализации – 42 – 46%. Из этого ряда сильно выделяются две основные позиции: по газу компенсация составляет 160 – 165%, по электрической энергии – 105 – 110%.

Для обычных потребительских товаров, и услуг цены на которые надо согласовывать с исполкомами или Минэкономики, торговые надбавки или рентабельность строго ограничиваются 10 – 20 процентами. Согласовать новую цену с рентабельностью, скажем, 40%, практически невозможно. В ситуации же с газом и электроэнергией на протяжении почти более двух лет правительство снимает энергетическую ренту с самых чувствительных для населения услуг. Ни одна частная компания в Беларуси так вести себя не может. Норма прибыли 60 – 65% на социально очень чувствительном рынке газа – это реальная характеристика социальной политики белорусской исполнительной власти. Куда идет эта прибыль, кто и насколько качественно ею распоряжается, до сих пор остается тайной для депутатов.

Похожая ситуация складывается на рынке электрической энергии. Почти 10% валовой прибыли при огромных объемах энергетического рынка – это весьма прибыльный бизнес. Опять же не для конкурирующих между собой частных компаний, а для государственных монополий. В скрытой от глаз независимых аудиторов и общества бухгалтерии можно так завуалировать реальное положение дел, что при таких ценовых надбавках формально быть убыточным. Никто не понес ответственности за то, что на протяжении многих лет устойчивость энергетической системы нарушалась коррупционными и разрушающими финансовую устойчивость предприятий бартерными схемами. Не вызывает доверия объяснение правительства роста тарифов на ЖКУ увеличением Россией цен импортируемых ресурсов.

В 2004 – 2005 гг. исполнительная власть обещает рост услуг ЖКУ на 5 – 7 долларов США. Рост за два года на \$14 можно интерпретировать, как резкое повышение тарифов. Принимая во внимание то, что цены на газ в 2005 году выросли (с учетом НДС), а также очевидную тенденцию роста себестоимости производства электроэнергии в Беларуси, что неизбежно приведет к росту тарифов, можно констатировать наличие сильных факторов, определяющих рост цен на ЖКУ. Ситуацию усугубляет то, что правительство так и не подготовило концепцию системного реформирования жилищно-коммунального сектора. Оно предлагает половинчатые, краткосрочные решения в рамках сохранения государственной монополии. Такая политика создает угрозу для социальной стабильности и устойчивости белорусской экономической системы в целом.

Контрольные органы страны неоднократно указывали на факты злоупотреблений и низкого качества управления менеджеров ЖКХ. К примеру, «ЖРЭТ Первомайского района г. Витебска» через свою «дочку» «ЖЭУ–10», так победил теплопункты в жилых домах, что увеличил объем работ на 6,6 тыс. м<sup>2</sup> (на 76,7%). В Новополоцком ЖРЭО жилищный фонд за 2002 год увеличился по сравнению с 2001 годом на 4,5%, а численность обслуживающих его



сотрудников – на 15,2%. Эксперты КГК сделали вывод, что *«в целом по стране при выполнении работ по текущему ремонту жилых домов допускаются приписки объемов работ и необоснованное отнесение на себестоимость технического обслуживания затрат в размере до 5%, что в расчете на год составляет около 4 млрд. руб.»*.

Придание жилищно-эксплуатационным службам статуса самостоятельных юридических лиц было призвано сократить затраты на техническое обслуживание жилищного фонда. Но работа в условиях жесткой государственной монополии привяла к прямо противоположному результату: затраты выросли. Здесь примером могут служить Минские УП «ЖРЭО № 1 Фрунзенского района» и УП «ЖРЭО Ленинского района». Создание ЖЭСов привело к увеличению занятости руководителей, специалистов и служащих этих организаций на 53 и 44 человека соответственно. И за все это надо платить населению. Как установил КГК, в 2002 году только расход заработной платы (с учетом отчислений в фонд социальной защиты и фонд занятости) на содержание дополнительной численности руководителей, специалистов и служащих в указанных ЖРЭО составил соответственно 213,3 млн. руб. и 175,6 млн. руб. В целом по г. Минску расход заработной платы за 2002 год на содержание дополнительной численности названных категорий работников достиг около 2 млрд. руб., а по республике – около 4,3 млрд. руб.

Провал правительства в сфере жилищно-коммунальных реформ заключается совсем не в том, что оно стремится избавиться от перекрестного субсидирования. Суть его поражения в том, что оно не может управлять менеджерами одного из самых важных для населения монополистов. В 2003 году в организациях ЖКХ удельный вес руководителей, специалистов и служащих составляет 20,3% от общей численности работников. Когда в компании — каждый пятый начальник, то как бы ни сокращали затраты простые механики, сантехники или электрики, цены на ЖКУ все равно будут расти. Если бы число «белых воротничков» в данном секторе было бы сокращено до 15%, то *«можно было бы получить годовую экономию заработной платы (с отчислениями на социальное страхование и в фонд занятости) в сумме до 35 млрд. руб.»* (в рублях 2003 года).

Производители тепла не предпринимают эффективных мер по сокращению потерь тепла. Наши счета за обогрев квартир могли бы быть на треть меньше, если бы министерство ЖКХ ликвидировало потери тепла в сетях. В УП «Гроднокоммунтеплоэнерго» себестоимость 1 Гкал тепловой энергии в 2002 году составила 23,6 тыс. руб., а потери тепла в сетях (от объема отпущенной тепловой энергии) – 7,7%. А вот в организациях ЖКХ Могилевской области потери тепла достигли 35,6% (в 2001 году – 34,6%) при себестоимости 1 Гкал 38,8 тыс. руб. Могилевские власти могли бы сэкономить 7,3 млрд. руб., если бы работали, как их гродненские коллеги. Бросается в глаза и разница себестоимости при производстве тепла. Газ, мазут или уголь для предприятий ЖКХ государственные структуры должны отпускать по одинаковой цене. В себестоимости производства тепла именно топливо является основной статьёй затрат. При этом в Лепеле 1 Гкал тепловой энергии стоил 24 тыс. руб., а в Новополоцке – 82,1 тыс. руб. при средней по Витебской области в размере 38,6 тыс. руб. Оказывается, что не только правительство не контролирует ЖКУ, но и само министерство ЖКХ не может навести порядок в своей монополии.

Известно, что предприятия «Белэнерго» производят около 60% всей тепловой энергии страны. Все остальное производят коммунальные организации. При этом их тепло получается почти в 2 раза дороже, чем от «Белэнерго». Этот простой факт не могли не знать руководители Минэкономики, когда докладывали руководству страны картину с уровнем оплаты населением затрат на производство тепла. В начале 2003 г. средняя себестоимость 1 Гкал тепловой энергии для населения составила 22 – 24 тыс. рублей. Население платило 70 – 75% от себестоимости, а не 48,8%, как посчитало Минэкономики, игнорируя тот факт, что «Белэнерго» производит более половины тепловой энергии для населения страны. Вот вам еще один при-

мер манипуляции цифрами, когда в жизни и в карманах людей – одно, а в отчетах чиновников Минэкономики и ЖКХ – другое.

Действительно, Беларусь должна выйти на 100-процентную оплату населением всех затрат по производству жилищно-коммунальных услуг. Весь вопрос в том, какую сумму считать этими ста процентами. Если искусственно завышать реальные затраты и декларировать хроническую убыточность производства ЖКУ, то механический рост тарифов до декларируемого правительством рубежа 100% будет гарантировать сохранение поставщиками монопольной ренты, и одновременно будет снижать социальные стандарты населения и конкурентоспособность предприятий реального сектора.

Сегодня в Беларуси уже не кажется нереальной ситуация, когда семья платит за квартиру \$50 – 60 в месяц. Когда начнут расти долги населения по оплате ЖКУ, когда люди начнут открыто возмущаться «социальной» ориентацией экономической политики, когда товары белорусских производителей начнут терять свои экспортные ниши за счет потери ценовой конкурентоспособности, тогда реформа ЖКХ будет так же необходима, но гораздо более болезненна.

Таблица 1. Уровень возмещения населением затрат на основные жилищно-коммунальные услуги

На конец периода	Квартплата	Отопление	Вода	Канализация	Горячая вода	Газ	Электричество
1994	2	4	2	2	9	9	26
1995	36	68	28	32	57	54	73
1996	47	61	33	40	51	72	52
1997	31	45	22	29	25	69	46
1998	35	39	100	100	22	11	17
1999	15	19	60	67	11	30	18
2000	11	17	29	29	10	30	38
2001	11	25	34	36	14	41	51
2002	33	68	72	53	38	137	103
Апрель 2003	30,6	85,2	47,7	50,4	48	169	103,7
Сентябрь 2003	28,4	52,14	42,94	42,43	52,14	165,3	109,9

Источник: International Monetary Fund report, 02/22, Министерство экономики РБ

## Опыт проведения жилищно-коммунальных реформ

Проблему реформирования монопольной системы ЖКХ успешно решили десятки стран и тысячи муниципалитетов мира. Если руководство нашей страны действительно захотело бы навести в жилищно-коммунальном хозяйстве, то оно могло бы внимательно изучить, к примеру, опыт западногерманского города Карлсруэ, восточногерманского Франкфурта-на-Одере или болгарского Габрово.

В Карлсруэ, что на юге Германии, живет около 300 тысяч населения. В нем мало многоквартирных домов, преобладают коттеджи. В городе работают котельные, ТЭЦ, водозаборы и иная коммунальная инфраструктура, также как и в Беларуси. Коммунальное предприятие города является обществом с ограниченной ответственностью, где доля муниципалитета составляет 70%, а 30% принадлежит газовому концерну «Рургаз». Предприятие оказывает услуги по энергогазотепловодоснабжению от ТЭЦ, котельных до тепловых узлов в зданиях, жилых домах, а также другие услуги. На ТЭЦ образовано отдельное ООО, в котором коммунальное предприятие имеет свою долю. Собственные котельные предприятия используются по требованиям ТЭЦ, через которую обеспечивается межрегиональная диспетчеризация и управление нагрузками.

В многоквартирном жилом доме на балансе предприятия находится оборудование теплового узла (водонагреватели, насосы и т.д.). Прибор учета, кстати, как весы, без которых невозможно даже заключить договор с жителем или потребителем, также принадлежит ему. Ставит эти приборы учета тепловой энергии предприятие за свой счет. Никакой ЖЭС, естественно, не стоит посредником между предприятием, оказывающим качественную услугу, и жителем.

В городе нет зимней, более высокой оплаты за тепловую энергию, и летней, более низкой оплаты. Оплата счетов равномерно распределена на весь год. В городе работает оптовый рынок тепла. То есть, на сети теплоснабжения, в борьбе за лучшее и более дешевое предложение, производитель, крупный потребитель и организации по распределению совершают сделки по переменным во времени тарифам или ценам на узловых пунктах. Жители Карлсруэ, безусловно, получают пользу от конкурентной среды в виде более низких цен и качественных услуг.

В городе имеется не одно, а несколько коммунальных предприятий. Некоторые из них являются на 100% частными обществами с ограниченной ответственностью. Все они приспособлены к потребностям жителей, других потребителей услуг. Потребитель заключает договор с тем, с кем ему более выгодно. О перекрестном субсидировании в городе помнят разве только ветераны войны.

Жители в многоквартирных домах города объединены в жилищные товарищества, которые избирают управляющего домом. Мы можем сравнить их товарищества с нашими совместными домовладениями и жилищно-строительными кооперативами. Управляющий, как держатель и распределитель средств жителей, скажем, заказчик в нашем понимании, имеет права распоряжаться ими. Но он и несет ответственность за деньги перед жителями. С управляющим заключается контракт. ЖЭСы и ЖРЭО не являются начальниками этих управляющих.

Совместные домовладения получили широкое распространение во Франции и Великобритании, Испании и Польше. Там они называются кондоминиумами. Каждый восьмой! американец является участником «общественных жилищных ассоциаций», сорок два процента которых представляют собой кондоминиумы. И это в Америке, где очень широко развито строительство индивидуального жилья. В США насчитывается 150000 ассоциаций собственников. В них состоят 32 миллиона человек. Поражает и тенденция развития кондоминиумов, число которых с 1970 по 1990 гг. выросло почти в 60 раз.

Отметим, что в Карлсруэ также есть то, что напоминает ЖРЭО, ГП УЖХ Мингорисполкома, правда, сочетающее еще и функции Управления капитального строительства Мингорисполкома. Такое предприятие «Народное жилье» является тоже ООО со 100% долей муниципалитета. «Народное жилье» занимается новым капитальным строительством жилья и его инфраструктуры, эксплуатацией и ремонтом, модернизацией жилищного фонда и т.д. Опять же, в условиях свободного рынка и в целях создания конкуренции монополизм одной структуры не допускается. Такими услугами занимается еще много компаний с частным смешанным (при участии муниципалитета) капиталом.

Город давно отказался от монополии централизованной системы теплоснабжения. В конечном счете, жители или потребители, а не муниципалитет, делают свой окончательный выбор в пользу централизованного или децентрализованного снабжения. Решающим аргументом являются деньги не только на строительство, но и на эксплуатацию, ремонт сетей в длительный периоде. Цена здесь имеет решающее значение.

Жители ведут постоянный диалог с властями через Союзы (ассоциации) владельцев жилья. Такие Союзы имеются в городах, германских землях, а на уровне страны они объединены в единую федерацию. Тарифы устанавливаются не политиками, а самими коммунальными предприятиями. Поскольку они отражены в договорах с владельцами жилья и товари-

ществами, то никому и в голову не может одностороннее повышение тарифа. Если бы такое произошло, то потребитель немедленно бы подал иск в суд, и повышение тарифа было бы отменено.

### ***Франкфурт-на-Одере из Восточной Германии***

После объединения Германии 15 крупных региональных энергетических комбинатов в Восточной ее части (подобно Минскэнерго или Гродноэнерго в Беларуси) должны были быть переданы частным предприятиям по энергоснабжению из Западной Германии. Федеральное правительство считало, что именно такой способ реструктуризации обеспечит стабильное финансирование далеко не новой жилищно-коммунальной инфраструктуры. Однако руководство Франкфурта-на-Одере посчитало, что такое решение ущемляет их права. По их мнению, простая замена бывшей государственной монополии в лице комбината на другую монополию, но частную, в лице западногерманского энергетического концерна не будет лучшим решением проблем сектора.

Франкфуртское коммунальное предприятие в виде холдинга вначале на сто процентов принадлежало муниципалитету. Кроме тепла и электроснабжения предприятие занималось газоснабжением, водоснабжением, канализацией и уборкой мусора. Местные власти утверждают, что создание многопрофильного предприятия с гибкой структурой позволяет им добиваться «синергетических» эффектов (эффектов от взаимодействия) в техническом, организационном, финансово-экономическом отношении.

Муниципалитет, со временем, стал проводить политику привлечения инвесторов, продавая им пакет акций коммунальной монополии. Появились десятки других компаний, которые начали успешно конкурировать с муниципальной структурой. Благо у нее не было права использовать законодательный запрет на вход на рынок. Потребители быстро поняли прелесть конкуренции, охотно покупая услуги ЭСКО (энергосервисной компании), которая стала предлагать потребителям широкий спектр услуг в лизинг, кредит, самостоятельно финансируя энергосберегающие мероприятия.

В семидесятимиллионной Германии 59,9% жителей, или свыше 40 миллионов человек, получают электричество от частных или смешанных компаний с участием частного капитала. После принятия ЕС энергетической хартии конкуренция на этом сегменте рынка еще больше возрастет, а более дешевую польскую или литовскую электроэнергию можно будет продавать потребителям Германии или Австрии.

### ***Габрово не только шутит, но и делает бизнес***

Болгарский Габрово — типичный средний город далеко не богатой страны. В реформе ЖКХ здесь активно участвуют внешние инвесторы. Вместе с муниципальными и частными компаниями они реализуют программу реформ сектора, которая предполагает 1) улучшение тепловой изоляции 80% всех зданий (крыши, стены, подвальные перекрытия, окна, двери), 2) введение учета потребления и регулирование ресурсов, включая квартиры, 100% зданий, которые подключены к централизованному тепловодозергоснабжению, 3) децентрализация теплоснабжения в 80% жилых домов с установкой экономичных отопительных котлов.

Центральной частью нового законодательства по ЖКХ является роспуск вертикально интегрированных государственных отраслевых монополий и создание конкурентной среды. В Габрово появились десятки частных и смешанных предприятий, которые боролись за наиболее состоятельных и крупных потребителей. Резко сократилось число жалоб на службы ЖКХ. Люди, подписывая индивидуальные контракт с поставщиками тепла, воды или электричества, четко знали тарифы. Об отклонении горячей воды не могло быть и речи. Иностранный и отечественный капитал быстро понял, что ЖКХ при правильной организации производства и продажи становится прибыльным бизнесом.

В Габрово разделили функции по выработке политики ЖКХ и непосредственного управления по секторам. Надзорные органы также получили структурную независимость от исполнителей (производителей услуг). К примеру, предприятия по производству энергии отделены от предприятий, оказывающих населению и реальному сектору различные услуги. Регулирующие органы напрямую подчиняются Кабинету министров. Они контролируют некоторые эксплуатационные организации по инженерным сетям, которые все еще остаются монополиями. Выработкой, передачей или транспортировкой, покупкой и продажей электроэнергии занимаются частные, смешанные, муниципальные предприятия. При этом механизмы согласования, контроля цен и тарифов, а также специальный и отдельный по сферам деятельности бухгалтерский учет являются доступными для граждан, средств массовой информации. Житель Габрова может в любой момент получить информацию о тарифах всех производителей, их структуре и выбрать те услуги, которые ему по душе и по карману.

## Какая реформа ЖКХ нужны Беларуси

Представьте себе следующую ситуацию. У жильца городского дома есть большой выбор жилищно-коммунальных услуг: пять поставщиков тепла, три продавца электроэнергии и воды. Четыре компании предлагают ему свои услуги по уборке мусора и столько же — газа. Ремонт и техобслуживанием занимается товарищество «Дом», учредителем которой являются все жители многоквартирного дома. Деньги за техобслуживание и капремонт не перечисляются в обособленный и безответственный ЖЭС, а аккумулируются на счете компании, которая, по сути дела, принадлежит жильцам. Отключение горячей воды летом, греющие небо трубопроводы и хамство пьяных сантехников и электриков давно стали историей. Об установке приборов учета тепла, света и воды заботятся частные компании, а муниципалитеты на свои деньги регулярно обновляют (в доле с производителями) магистральные трубопроводы. Ни правительству, ни местным органам не болит голова по поводу финансирования модернизации производств тепла, воды или электричества. Внутренние и внешние инвесторы самостоятельно получают долгосрочные кредиты под внедрение новых технологий. Ни потребители, ни производители не боятся, что чиновники внезапно решат изменить тарифы или запретить их адаптировать к условиям рынка. Таких полномочий ни в правительства, ни у ЖЭСов просто нет. Цены на свои услуги устанавливают производители, которые конкурируют не только между собой, но и с импортерами.

Таким должно быть белорусское жилищно-коммунальное хозяйство после проведения системной реформы ЖКХ. Конечно, путь к этой коммунальной мечте нельзя пройти за год или два. Ломать фундаменты государственной монополии при безусловном выполнении обязательств перед жильцами — это одна из самых сложных задач переходной экономики. Либерализовать цены на продукты питания или продать магазины — это легкая прогулка по сравнению с созданием оптового рынка тепла или электроэнергии. Вся загвоздка даже не в знании чисто технократических деталей. В Беларуси достаточно много квалифицированных специалистов, которые досконально знают процесс производства и распределения услуг ЖКХ. В нашей стране население, реальный сектор, производители ЖКХ и практически все правительство пребывает в плену концепции так называемой естественной монополии. Это самый большой тормоз реформ в данном секторе. Мол, есть один провод, одна труба, один мусорный бак — какая тут может быть конкуренция? Может быть — и очень даже интенсивная. Главное — понять и принять тезис о том, что не государство в одном лице должно быть законодателем и контролером, производителем и распорядителем, клиентом и продавцом.

Жилищно-коммунальные услуги естественным образом разбиваются на отдельные сегменты рынка, каждый из которых открыт для конкуренции и работает по стандартным правилам бизнеса, т. е. регулируется не через фиксацию максимальных тарифов, а посредством механизма прибыли и убытков. В основе новой системы ЖКХ должен быть житель, как конечный потребитель различного рода услуг. Демонопользация данного сектора будет означать, что у домашнего хозяйства появится выбор: заключать договор на обслуживание с

муниципальным ЖЭСом или любой другой частной компанией, которая оказывает услуги по обслуживанию домов и капитальному ремонту.

Никто силой не будет заставлять жителей в товарищества. Люди быстро выберут то, что лучше им. Главное – не навязывать им сверху правила игры. Правительство не должно спускать для товариществ модельные уставы и требовать от жильцов и ЖЭСов подписывать именно их. Компании, которые объединяют жильцов, станут собственниками земли, на которой находится дом. Причем налог на землю должны платить жители как частных, так и государственных домов. Инвесторы получают право покупать участки земли, строить на них многоквартирные дома и самостоятельно определять характер взаимоотношений с теми гражданами, которые будут приобретать (или арендовать) в них квартиры.

Реструктуризация сектора должна привести к тому, что ЖЭСы превратятся из государственных и муниципальных монополий в частные. Поэтому существующие сегодня жилищно-эксплуатационные службы будут преобразованы в самостоятельные акционерные общества, которые в течение двух – трех лет должны быть приватизированы. Причем, иностранным инвесторам надо обеспечить равные условия для входа на рынок. Новые технологии производства и управления придут в белорусский ЖКХ, в первую очередь, вместе с иностранным капиталом. Через 5 лет после начала реформ до 80% активов в ЖКХ (кроме магистральных сетей и трубопроводов) может находиться в частной собственности.

### *Хочешь – оставайся с государством, хочешь – выбирай частное*

На первом этапе реформы ЖКХ необходимо четко определить права собственности на различные активы производителей тепла, электричества и воды. Государство будет гарантировать равный доступ к магистральным трубопроводам, сетям и распределительным узлам частным производителям. Главные производственные управления жилищного хозяйства (ГПУЖХ), которые являются эффективным инструментом монополизации рынка ЖКУ сегодня, необходимо расформировать. Вместо них целесообразно создать Национальную коммунальную компанию (НКК), которая будет формально владеть общереспубликанскими магистральными трубопроводам, сетям и распределительными узлами. Формальное владение, тем не менее, не означает, что эксплуатировать эти активы будут государственные работники. НКК обязана будет проводить открытые тендеры на право обслуживания этих активов. Договор должен подписываться на длительный период, чтобы частные инвесторы были заинтересованы в совместных с государством инвестициях.

НКК, по сути дела, будет не поставщиком услуг, а органом установления единых стандартов, где они необходимы, и соблюдения правил для сохранения единого национального рынка услуг ЖКХ (чтобы региональные компании не препятствовали входу на их местные рынки). НКК должна относиться к частным производителям тепла, электроэнергии и других услуг, как Нацбанк относится к коммерческим банкам. Она сама не занимается бизнесом, но следит за выполнением правил игры, которые устанавливает правительство, а не коммунальщики под себя. НКК только на первом этапе реформы устанавливает максимальные тарифы на различные виды ЖКХ. После двух лет с начала реформ должен быть создан оптовый рынок услуг. Тогда все ценовые ограничения как на оптовом, так и на розничном рынках ЖКУ будут отменены. В результате развития конкурентного рынка цены на ЖКУ быстро стабилизируются на самом низком из всех возможных уровне. При этом помощь малообеспеченным домашним хозяйствам будет оказываться адресно в денежной форме.

Коммунальные сети в населенных пунктах должны находиться в коммунальной собственности и обслуживаться на тех же условиях, что и магистральные сети. Разделение функций должно строго соблюдаться и на местном уровне. ЖЭСы по умолчанию будут выполнять функцию поставщиков ЖКУ для тех жителей, которые не будут регистрировать товарищества «Дом». Тем самым будет соблюден принцип добровольности смены поставщиков услуг. По сути дела, речь идет о таком же принципе, как и в рыночной пенсионной сис-

теме. Хочешь – можешь оставаться в государственной системе ЖКХ (правда, через 3 – 5 лет это уже будет смешанная система с участием частного капитала). Никто не будет заставлять жителей переходить на обслуживание в частную компанию, тем более ту, которую навязывает чиновник. Хочешь – создавай товарищество и самостоятельно распоряжайся деньгами на техобслуживание и капремонт, выбирай поставщиков тепла и электричества, заключай контракты с теми фирмами, которые являются лучшими, на твой взгляд, мусорщиками. При этом будет предусмотрен механизм передачи средств, накопленных на капитальный ремонт в случае обмена жилья или переезда в другой город. Техобслуживание и капремонт жилья – это весьма привлекательный рынок. Его емкость только для частных поставщиков после первых трех лет реформ составит \$500 – 700 млн.

Реформа ЖКХ обязательно должна гарантировать право каждому товариществу и предприятию на свободный выход из государственной системы ЖКХ. И многоквартирным домам, и отдельным заводам будет позволено самостоятельно определять поставщиков электроэнергии, тепла и газа. Более того, они смогут создавать свои частные сети (трубопроводы, электропроводка). Правила их эксплуатации определяются исключительно частными инвесторами. Ни правительство, ни НКК не будут вмешиваться в работу этих частных сетей (конечно, правила безопасности и технические стандарты будут соблюдаться).

### *Как быть с тарифами и дотациями?*

Индивидуализация услуг ЖКХ, установление прямых договорных отношений между продавцами услуг и их потребителями поставит весь сектор ЖКХ на рыночные, экономические рельсы. Цены на услуги будут основаны не на политических оценках, а на рациональном экономическом расчете. В такой системе гораздо проще и точнее будет определить, кто действительно нуждается в дотациях на оплату ЖКУ. Государственная помощь будет адресной. Товарищество «Дом» будет контролировать обоснованность выделения дотаций и подавать соответствующие заявления от имени жильца в органы социальной помощи. Если нет товарищества, эту функцию будет выполнять ЖЭС. Каждый из жильцов будет знать, обоснованны ли требования о предоставлении господомощи. Резко сократится количество случаев, когда господомощь получают богатые, и она уходит в карманы жилищно-эксплуатационных служб.

Какими бы эффективными не были товарищества «Дом», ни у людей, ни тем более у государства вдруг ниоткуда не появятся большие деньги, чтобы провести капитальный ремонт во всех домах за пять лет. При этом государство должно разработать механизм финансовой компенсации жителям (через товарищества) тех средств, которые жители ежемесячно платят по своим жировкам. Капитальный ремонт домов будет осуществляться как за счет текущих отчислений жителей в свое товарищество, так и за счет средств бюджета.

Государство должно уйти из рынка строительства жилья. Этим пусть занимаются специализированные компании, привлекая сбережения населения и ипотечные кредиты банков. Государство и без того имеет огромный груз финансовых обязательств по финансированию капитального ремонта жилья. В долгосрочной перспективе эти обязательства будут гораздо меньше, но в ближайшие 10 лет мы обязаны вернуть людям те деньги, которые они постоянно перечисляют ЖЭСам. Понятно, что в бюджете денег постоянно не хватает. Чтобы хотя бы частично поправить ситуацию, надо нормализовать отношения с ЕС и США, создать реально действующую зону свободной торговли с нашими соседями. При активном сотрудничестве мы сможем получить многомиллиардные кредиты (дешевые и на хороших условиях) и гранты на поддержание и развитие нашей инфраструктуры.

Острый и большой вопрос – реформа тарифов на тепло, воду, электричество, канализацию и другие услуги ЖКХ. Лучшим регулятором тарифов будет рынок, но на переходном этапе государство должно оградить жильца от монопольной власти государственных и частных монополий. Реформу тарифов надо начинать с глубокого анализа и аудита существую-

шей структуры производственных издержек. Сегодня Минжилкомхоз, Минэкономики и КГК никак не могут сойтись во мнении, какой процент от себестоимости различных ЖКУ покрывает население. Власти так до конца и не избавились от перекрестного субсидирования. Аудитом производителей-монополистов будут заниматься как частные белорусские компании, так и западные специализированные фирмы. На основании их рекомендаций и будут установлены тарифы переходного периода.

Принимая во внимания крайне низкий уровень управления активами в ЖКХ, особенно при производстве тепла и электроэнергии, высокую затратность производства, мы смело можем прогнозировать не рост, а падение тарифов на некоторые услуги жилищно-коммунального хозяйства. Конечно, обещать чудо в виде низких цен на электроэнергию и тепло при высоких мировых ценах на нефть нельзя, но каждый ЖЭС, тем более частные товарищество спокойно могут сократить затраты на 30 – 40% без потери качества услуг. Если реформаторам удастся удержать основные параметры реформы, то семья в стандартной городской квартире 60 м<sup>2</sup> в любой сезон будет платить ЖКУ в районе \$50 – 60. Данная сумма будет зависеть от состояния дома, его месторасположения и качества управления им товариществом. Через пять лет такого понятия, как единый тариф на основные услуги ЖКХ не будет.

### ПРИМЕЧАНИЯ

1. После того, как В.Путин объявил о переходе к назначению руководителей регионов и необходимости усиления президентской власти в России, белорусское руководство стало подчеркивать, что в Беларуси эта модель была принята раньше и теперь копируется Россией.
2. Выступление Президента Республики Беларусь А.Г.Лукашенко «Внешняя политика Республики Беларусь в новом мире» на совещании с руководителями заграничных учреждений Республики Беларусь. Минск, август 2004 года.
3. Это подтверждается личным опытом автора, который участвовал в разработке проекта закона об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь. Работа была инициирована рядом депутатов Национального Собрания и проделана год назад. Проект закона имел неплохие творческие «виды», заметно отличался от официального проекта, но до настоящего времени он теряется в кабинетах чиновников и государственных институтов.
4. Марио Нути. Третий путь нереален. В книге: Экономика Беларуси: векторы развития и факторы устойчивого роста. Всемирный Банк, Белорусское представительство. Минск 1999. стр.9.
5. диаграмма составлена по публикациям в «IISEPS News», Issue 4 (30), December 2003, p. 4
6. 9–13 декабря 2002 года. Кофи Аннан призывает совершенствовать методы государственного управления. Информационные материалы. Представительство ООН в Беларуси.
7. Терминологические и семантические варианты названий могут быть и иными. Автор не настаивает только на данных терминах и названиях, которые будут использоваться далее. Это не является необходимым элементом обсуждения или дискуссий. Время и люди сами решат такие проблемы в процессе практической деятельности.



# Раздел шестой

- Безопасность и развитие в новых международных координатах
- Наши приоритеты и цели

## Беларусь — Россия.

### Стратегия партнерства и добрососедства.

- Что восстанавливать после развала Советского Союза: государства или общества?
- Как понимать национальные интересы Беларуси и России?
- Почему Беларусь и Россия устанавливают режим стратегического партнерства?
- Союзное государство — тупик или перспектива?
- Как строить экономическое сотрудничество?
- Что лучше «четверка» или «двойка»?

### Ситуативный парадокс — кому нужна новая постсоветская формула развития?

В настоящее время существует 3 основных варианта развития отношений между Беларусью и Россией:

- **(1) Инерционная модель.** Союз Беларуси и России продолжает развиваться медленно, уходя от принципиальных вопросов и проблем
- **(2) Новаторская стратегическая модель «четверка».** В рамках этого геополитического и геоэкономического проекта Российская Федерация и Беларусь развиваются в едином экономическом пространстве на основе учета интересов всех четырех сторон. Даже Украина может быть активным участником данного процесса, если он будет происходить конструктивно.
- **(3) Модель «постсоветского увядания».** Беларусь и Российская Федерация являются членами СНГ и их отношения развиваются в общем контексте изменений самой организации СНГ. Эта модель может происходить на фоне неоднозначного осуществления инерционной двусторонней модели отношений России и Беларуси.

Несмотря на достаточно серьезные законодательные документы и соответствующие политические консультации, реальная политическая практика показывает, что феномен единого государства не имеет будущего, если принимать во внимание только лишь современную позицию белорусской стороны. В период с 1996 по 2001 год эта парадигма имела значение в данном проекте, то позже, особенно с 2003 года ситуация изменилась. Белорусский президент однозначно определил позицию страны, как суверенную, как сохранение белорусской государственности. Часть элиты, причем значительная, включая оппозицию, одобрила данный курс.

В свою очередь, российская элита придерживается иной точки зрения, если оценить широкий спектр представительства интересов. Если официальный Кремль формально выступает с позиций сохранения белорусской государственности, не претендуя на «поглощение», «аншлюс», то значительное число депутатов Государственной думы, генералитет, чиновники госаппарата, политики и аналитики придерживаются парадигмы «восстановления единства разорванной, разделенной нации»<sup>1</sup>. Аналитики центра «Стратегия» подчеркивали на встречах на Гражданском Форуме в Москве то, что Российская Федерация может приобрести «мимоходом» политические проблемы еще более острые и опасные, чем в Чечне. Данное видение ситуации отмечалось также и белорусским президентом в его комментариях по поводу инкорпорации Беларуси в Россию.<sup>2</sup>

Суть ситуации зашифрована в том, что новая «историческая скорость» развития на постсоветском пространстве наблюдается в разных странах с разными эффектами. Это подтверждает 2 примера: Грузия и Украина. Парадокс в том, что Российская Федерация потеряла известное лидерство именно на фоне происшедшей смены элиты в этих странах. Аналогично потускнел и образ В.Путина, как молодого лидера страны и реформатора.

Ситуация осложняется и тем, что новый вызов для самой России — выход за рамки привычных собственных «внутренних» политических и экономических интересов. По этой причине самой России также необходимо развивать свою внешнеполитическую экспансию в ближнем зарубежье и формировать новое экономическое и политическое пространство вокруг себя. Конечно, при таких задачах партнерство с Беларусью не является главной целью, скорее эта задача постепенно, но верно перемещается на более низкий уровень. Необходимо выдерживать определенный темп, получать знаковые достижения, не терять положительных экстерналий, но концентрировать усилия на быстрой и полнейшей интеграции только лишь Беларуси и России необходимости нет. Более того, с июня 2002 года интеграционная инициатива вообще перешла к российскому президенту. Стали меняться некоторые правила игры, более внятно и четко российские интересы накладывались на матрицу происходящих интеграционных процессов. Не столь высока цена таких достижений в реализации союза Беларуси и России, если станет разваливаться СНГ, а стратегические партнеры России уйдут в НАТО и ЕС.

«Белорусское направление» российской политики традиционно было самым простым в течение последних лет. «Братская страна», «единая славянская нация», «единое государство» — такого рода тезисы ритуально использовались в белорусско-российском партнерстве. Однако, как часто бывает, при столь простых аттитюдах возникают неожиданные трудности, тупики. От горячей любви до холодного безразличия ситуация может развиваться довольно быстро. Признаки этого уже появились в 2002 году и заметны в 2003 году. При этом вербальные конструкции более всего использовались белорусской стороной, а практические меры принимались российскими полисимейкерами.

По этой причине среди российских политологов и аналитиков оценка возможностей интеграции с Россией оценивается далеко не как 100%-ая. Совершенно правильно признается и возможное нарастание проблем в отношениях с Россией. Считается, что источником проблем Беларусь будет для России в случае ее отказа от реформ в политической и экономической сферах. Если эти реформы не будут проведены и при этом, почему-то, не будет приватизации, то и союз с Россией может быть проблематичным. Эта посылка интересна в связи с ее обусловленностью причинами интеграции и логикой рассуждений.<sup>1</sup>

Но позиция такого типа уже не интересна. Украина смешала многие геополитический расчеты. Впрочем, урок «Майдана Незалежности» должен быть усвоен российской элитой достаточно быстро. В результате белорусско-российские отношения могут приобрести новые импульсы изменений и специфические формы реализации. Кремль пока не понял, что он теряет, а что найдет, если изменит формат отношений российской и белорусской политической и экономической элиты.

С другой стороны, российскими политиками и экспертами считалось, что у Беларуси есть уникальный шанс провести управляемые рыночные реформы под прикрытием России. При этом Беларусь остается и должна оставаться дружественной страной. Никакого братства, никаких традиционных славянских и советских психологизмов. Главным основанием новой базы отношений становятся российские национальные политические и экономические интересы. Такая внятность и четкость российской стратегии должна устраивать белорусские политические и экономические элиты как никогда раньше. Но сигналов с белорусской стороны на это пока не очень много.

Где же мы находимся? Есть ли некое союзное государство, и появилось ли новая историческая общность? По типу того, как представлялся единый советский народ или иным образом? Какие завалы созданы на пути к привычному во всем мире процессу глобализации финансового и денежного рынка, а не простому арифметическому соединению потенциалов большой и малой экономики?

«Классическим» примером неоднородного подхода к общему интеграционному феномену может быть история с введением общей валюты. Столь необычные в истории Беларуси и России переговоры о переходе с 1 января 2005 года на российский рубль, как это часто бывает у славян, медленно, но верно зашли совершенно искренне в тупик. Не будем отталкиваться только от политической стороны проблемы, посмотрим рационально на то, что происходит. К сожалению, в тупик завела нерасчетливая позиция белорусского правительства, хотя и российское правительство проявляет сверхрасчетливость, на что оно, кстати, имело и имеет право.

Пункт первый. Правительство Беларуси, защищая свои национальные экономические интересы, предлагает российскому правительству компенсировать белорусам текущие потоки НДС. Каждому экономисту понятно, что это делать можно и нужно. По этой причине аналогично компенсировать НДС и Украине. Причем украинской стороне российский бюджет должен будет возвращать суммы примерно в 3 раза большие, чем Беларуси. Речь идет о 700 млн. долларов в год, что посильно несреднему россиянину для покупки двух футбольных клубов. Не так много для большой страны. Причем, когда переговоры о едином экономическом пространстве переходят в важную фазу реальных интересов, то дело того стоит.

Российская Федерация уже пожертвовала своими национальными экономическими интересами в пользу Украины. Причем сумма затрат больше, по сравнению с расходами на поддержку Беларуси. Однако данные ресурсы и финансовые средства едва ли окупятся и окупятся в будущем. Дело в том, что президентские выборы в Украине, их результат — В.Ющенко и Ю.Тимошенко определяют новое качество отношений с Россией. В отличие от Романа Проци, российский президент и руководство страны прекрасно понимает, что сначала надо сделать такой шаг в отношении Украины. Стратегическая заинтересованность именно в этом и состоит, каждый политик понимает, что будущее Украины определит и будущее постсоветских стран. Не будет цинизмом констатация того, что сегодня и завтра для российского политического класса и экономической элиты Украина важнее, чем Беларусь. Так что, нам в Минске следует обождать.

Пункт второй. Белорусскому правительству нет смысла акцентироваться на пожеланиях компенсировать потери по НДС за прошлые годы. В основном речь идет о 2001–2003 гг. Собственно, правительство здесь не причем, оно хотело бы просто «снять сливки», получить деньги, которые не терять. Дело в том, что уплата НДС была переложена на предприятия. Им же налоги не компенсировались. Те налоги, которые уплачивались в составе цены российского энергетического сырья. Смелость в фискальной настойчивости заключалась и в том, что «наши» сами накручивали цены и тарифы на нефть и газ, установив свои наценки. В итоге простой белорусский налогоплательщик покупает бензин и газ в 1.5 раза дороже в сравнении с украинским и российским потребителем. Причем это происходит у нас под лозунгами социально ориентированной экономики, что уже воспринимается скептически.

Следующий пункт заключается в требовании белорусского правительства производить компенсацию за возможное снижение налоговой нагрузки. Формально можно отталкиваться от предполагаемых потерь снижения налогов. Мы посчитали механически снижение налогов, но не приняли в расчет неминуемый рост налоговой базы. Такие расчеты не принимаются российской стороной совершенно обоснованно. Равно, как и идея выравнивания налоговой нагрузки.

Почему нам не удастся достичь выравнивания налоговой нагрузки? Экономистам известно, что равенства в налогах нет ни в Европейском Союзе, ни в США. Американские штаты отличаются уровнем налогов, и никто не считает, что надо все выравнивать. Да и в самой России также существуют различия в налогах между регионами. Непонятно, зачем белорусскому правительству пытаться сделать то, что никому не удавалось.

Очевидно, в последнем случае говорит за себя лоббизм чиновников министерства финансов. Для сторонников инвестиционного роста экономики понятно, что снижение налогов на предприятия ведет к возрастанию инвестиционных возможностей государственного и частного бизнеса. Конечно, обидно, когда деньги уходят от бюрократов в министерстве финансов к руководителям предприятий, бизнесу в целом. Из экономики эти деньги не выводятся, меняются потоки, причем в перспективном направлении. Лучше не проедать, а инвестировать. Может, стоит подумать и о такой загадке: почему в определенные периоды темпы роста в Беларуси при более высоких налогах выше, чем в России, где налоги относительно меньше?

Следующий спорный вопрос — компенсации за предполагаемый рост безработицы в Беларуси вследствие введения российского рубля и последующем провале части предприятий по причине низкой конкурентоспособности. Нет слов, мы можем напороться на эту мину, так как в начале 2004 года свыше 40% предприятий были убыточны. Сейчас их число сократилось почти вдвое. Однако, такая угроза есть. Причем, причинами убыточности являются наши собственные ошибки экономической политики. Не реструктурируем отрасли и сектора экономики, искусственно поддерживаем занятость, хотя надо было бы проводить переобучение, тренинги, переквалификацию. Есть при этом и важная особенность подсчета безработных. Наши экономисты оценивают количество безработных, как привыкли это делать, а россияне давно считают показатели незанятости по методике Международной Организации Труда. Как только мы сами эту методику применим, то не получим в итоге подсчетов не 2–3% безработных, а больше, чем в России.

Экономисты российского правительства и сами члены правительства все изложенное прекрасно понимают. Наши экономисты в правительстве тоже понимают (между собой). Правомерность белорусских расчетов доказать невозможно. Это уже плохо для руководства страны. Последствия не замедлили сказаться. Российское руководство понимает, что белорусская сторона лавирует и не стремится выполнять договоренности по введению общей денежной единицы.

Приверженность белорусской стороны к выдвинутым обоснованиям — дело малоперспективное. Россияне уже понимают, что лучше перевести белорусско–российский диалог на периферию своих стратегических интересов. По этой причине единое экономическое пространство является прорывным интеграционным проектом, а белорусский «вариант» медленно, но верно становится тупиковым. Как следствие Беларусь теряет свой особый статус в отношениях с Россией и становится «острым» (некоторые считают, что «тупым») углом в четверке.

### ***Что же будет с Беларусью в итоге? Суть в следующем:***

Во–первых, белорусский рубль уже привязан к российскому и на этом построена политика доходов в стране. Рост долларовой заработной платы стал священной коровой. Это не самое плохое, от этого можно и не отказываться. Но надо будет «делать» другую экономическую политику, отказываться от стереотипов прошлого.

Во–вторых, наши макроэкономические последствия сложившейся ситуации уже таковы, что и переходить на российский рубль не надо. Переходи, не переходи на российский рубль — в итоге будет то же самое. В этом — «гвоздь» ситуации. Если мы не переходим на российский рубль, то лишимся дополнительной поддержки России в ситуации крайне недостаточности собственных валютных ресурсов. Представьте, как можно «держать удар»

на валютных и импортных рынках, когда собственные валютные резервы составляют не так много. Требования экономической безопасности таковы, что необходимы ресурсы в 10–55 раз больше.

Если валютные ресурсы недостаточны, сами органы денежной политики Беларуси будут вынуждены постепенно склоняться к девальвации белорусского рубля, что полностью подведет мину под нужную магическую цифру в 250 долларов среднемесячной заработной платы в 2005 году. Ситуация такого рода может случиться и годом позже. Нестабильный рубль подрывает уверенность иностранных инвесторов в защите их капитала, вложенного в Беларусь. Это также крайне неприемлемо для руководства страны.

Принимая во внимания возможные сценарии развития, следует учесть, что в 2007 году Российская Федерация перейдет к свободной конвертации рубля по всем операциям платежного баланса. В противовес ей Беларусь реальной не сможет обеспечить стабильную конвертируемость по текущему счету. В итоге у нас вообще не будет кредитного рейтинга, который мы хотели бы уже получить в ближайшее время. Нет рейтинга, не будет и притока иностранного капитала. Остается надежда на внутреннее накопление, но до сих пор сбережения населения всего на  $\frac{1}{4}$  идут в банки. Пока трудно изменить отношение белорусов к размещению денег в банках, слишком тяжелым оказался опыт потери всех сбережений не только в начале 90–х годов, но и во времена эмиссионного кредитования сельского хозяйства и строительства.

Что же необходимо делать? Какие уроки следует извлечь из сложившейся ситуации? Белорусскому правительству придется выбирать между бесперспективностью собственной позиции и растущими угрозами и рисками потери экономической стабильности. Следующей опасностью станет социальная стабильность, а это уже неприемлемо политически.

Таким образом, пока вопрос о российском рубле в Беларуси оказался за рамками традиционных политических дискуссий. Что будет дальше? Какова система приоритетов Беларуси по восточному вектору? Собственно говоря, никакой особой «восточной политики» у страны нет, хотя такое время настало. Дело не только в нас. Это новая традиция нового времени. Постсоветские страны создали концентрические «порочные круги» своих отношений.

Практически к началу нынешнего столетия исчерпался потенциал развития интеграционных процессов в рамках СНГ. Нет исходных ценностей, которые объединяют страны, кроме известной формулы отжившего СССР. На такой ценностной базе вести диалог о будущем смысла не имеет. Это уже показал пример Украины и Грузии. Страны желают новых идей, новых устремлений в будущее.

Интеграция наших стран в рамках СНГ стала символом эпохи смены форм власти политической элиты образца КПСС в новую власть национальной элиты посткоммунистов. Этот процесс имеет временные рамки, за которыми начинается смена и посткоммунистической элиты. Начало 21 века показало возможности такого пути развития. С другой стороны, десятилетие трансформаций не принесло быстрых и эффективных результатов. Более того, обнажились те проблемы, которые в условиях СССР были скрыты общими средними показателями. После распада империи реальности жизни заставили обнаружить себя весьма быстро. И, что же получилось?

Как можно расценивать итоги развития СНГ, если в рейтинге ООН Таджикистан находится на 112 месте, Молдова на 105. В то же время Беларусь находится на 56 месте. Может быть исключением является именно Беларусь, которая имеет индекс развития человеческого потенциала (как системный показатель ООН) выше всех других стран СНГ.

Низкая публичность оценок развития отражает нежелание номенклатурной элиты стран СНГ, ставшей во власти своих государств показывать, что же они достигли в своих странах, до чего довели самих себя. Власть, перешедшая в руки трансформационных временщиков, стала источником новых сверхдоходов, распухшей в условиях национальной ограниченности, политической элиты советской перестроечной волны. Пока она держит контроль в

своих руках трудно представить себе, что реальные экономические и политические изменения приведут к расцвету стран.

Становится понятным, что добиться весомых результатов в рамках СНГ вообще будет невозможно. По этой причине можно махнуть на все рукой и заняться выстраиванием своей стратегии в новом европейской контексте, в новой архитектуре свободной и экономически эффективной Европы? Этим сейчас занимается украинский политический класс. Для белорусской политической элиты такая задача также могла бы быть посильной и перспективной. Да и будь мы в ином, европейском интеграционном качестве, к нам совсем иначе относились бы и партнеры по СНГ.

Следует обратить внимание и на то, что мы уже отличаемся в «разы» по экономическому потенциалу и результату. В Беларуси ВВП на душу населения в 2000 году составлял по паритету покупательной способности 7544 доллара в год, а в Таджикистане — 1152. Более чем в 6 раз разнится общий агрегированный показатель развития экономики. Такое «вместе» не получится. Парадокс в том, что общие интересы пока могут лежать в плоскости борьбы с бедностью, а не за новое цивилизационное будущее.

По ВВП на душу населения известные «фруктовые» республики также значительно отстают от Беларуси. Статистика свидетельствует, что ВВП на 1 человека в год составляет в Грузии — 2664, Узбекистане — 2441, Молдове — 2210. По существу это означает, что экономический уровень наших стран отличается в 3 раза. Такого разрыва не знали мы в условиях Советского Союза, хотя легенды о зажиточности грузин или азербайджанцев ходили из уст в уста. Красивые дома в горных местах Молдавии и благополучие жителей этих мест также вызывали восхищение белорусов.

Как быстро все поменялось. При нашей 100 долларовой зарплате в начале нового столетия гораздо меньшие доходы были в Грузии (32\$), Армении (42\$), Азербайджане (60\$). Как долго страны СНГ будут идти к уровню в 500 долларов? Лет 70 или меньше? А к уровню в 1000 долларов? Никто из политиков не готов отвечать на такие вопросы, хотя за ними и скрывается самый важный вопрос: что дальше? Быть содружеством бедных и бесперспективных стран, смотреть на президентские саммиты и обсуждать, кого изберут на пост лидера содружества, а кого нет?

В нынешней своей социально-экономической идентичности СНГ есть временной суррогат, который может быть использован в исторической перспективе, а может и нет. Конечно, приход новой политической и экономической элиты в странах содружества неизбежен, но это не скоро. Новое время пока демонстрирует не совсем новые традиции независимых друг от друга государств.

Вместе с тем есть основания считать, что в ближайшей перспективе постсоветские страны (в том числе Россию и Беларусь), скорее всего, будут объединять будут новые вызовы, угрозы и риски. Именно то, что тормозит движение вперед и ставит перед элитой радикальные вопросы, требующие адекватных ответов. Что же это за вызовы? Речь идет не о специфических вызовах международных отношений и новой европейской геополитики.

Таковыми вызовами являются новые экономические и политические условия развития стран постсоветского пространства. Можно представить специфический листинг основных вызовов:

- развитие человеческого потенциала, адекватного современным целям и задачам, в том числе формирование академических, университетских и общественных элит, которые обеспечивают идеологическое, научно-техническое и административное управление процесса устойчивого развития на долгосрочную перспективу;
- создание благоприятного инвестиционного климата и дебюрократизация экономики. По степени экономической свободы ни Россия, ни Беларусь не входит даже в первую сотню экономически свободных государств;

- создание эффективных институтов защиты прав собственности, (суды, регулирование экономической деятельности, вход на рынок и выход из него, рынок правовых услуг);
- либерализация внешнеторгового режима и отказ от политики секторального протекционизма;
- существенное снижение налоговой нагрузки с одновременным сокращением государственных расходов;
- противодействие созданию и развитию серой экономики и черного рынка, а также коррупции и других форм преступности против жизни и имущества гражданина, т.е. резкое повышение качества государственных услуг в области выполнения государством своих фундаментальных функций.

Собственно эти вызовы применимы к любой стране бывшего СССР. Вопрос заключается в том, каким образом национальные элиты воспринимают эти вызовы и как они способны сотрудничать в деле преодоления данных проблем. Анализ показывает, что далеко не просто даже признать наличие таких вызовов. Национальные проблемы развития в последние годы стали «уходить» в разряд второстепенных вопрос передела собственности и экономической власти. Первый этап конвертации политической власти завершился, но приходит время и второго аналогичного этапа. Опасность состоит в том, что такого рода «круговые виды развития» могут стать алгоритмом всей политической и экономической жизни. Относится это не только к России, но и к Беларуси.

### **Беларусь и Россия в контексте новых инициатив развития совместного экономического и социального пространства**

Это стало почти что сенсацией, когда на одном из традиционных празднований 23 февраля президенты договорились в Москве о создании единого экономического пространства. Пока договорились только лидеры, но это уже не просто символ, знак. Это — новая фаза в развитии евразийских стран, если инициатива станет соответствовать национальным экономическим интересам России, Казахстана, Беларуси. Украина — отдельный вопрос, причем самый сложный. Виктор Ющенко не отрицает важность данной формулы развития, но и не является активатором ее в своей собственной стране.

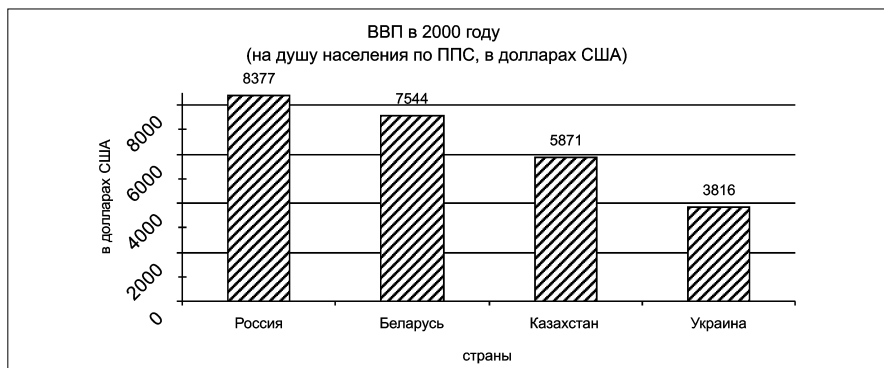
Почему актуальность нового экономического пространства высока? Дело в том, что именно наша специфическая ориентированность и останавливает страны Западной Европы от тесного сотрудничества. Не мы, не наша готовность быть частью Европейского Союза. С другой стороны, первая волна национальной самоидентификации прошла, национальные экономические и политические элиты увидели и убедились в рамочных ограничениях собственных притязаний на настоящее и будущее.

Означает ли решение президентов о формировании нового единого экономического пространства решительным шагом в будущее? Что это: итог фазы постсоветского развития или политическая уловка, своего рода оправдание перед будущим. Какие страны собираются входить в это новое общее экономическое пространство? Какие показатели они имеют после десяти лет самостоятельного развития, своего собственного пути в будущее?

Для оценки ситуации попробуем сравнить показатели ВВП на душу населения, которых добилась каждая из стран на начало нового столетия, нового века. На основании «Доклада о развитии человека», подготовленного ООН в 2002 году показатели стран-интеграторов имеют следующие характеристики (диаграмма 1).



Диаграмма 1



Не все так просто, как это было во времена СССР. Страны уже отличаются главными показателями. Если Российская Федерация и Беларусь ВВП на душу выше 7 тысяч долларов (по паритету покупательной способности), то в Украине этот показатель в 2 раза ниже. С другой стороны, это инициатива 3 славянских стран и крупного Азиатского государства. Понятно, что никакой славянской специфике не должно быть в этом образовании, да и вообще национально-этнические параметры должны остаться «за бортом» экономического пространства.

Ресурсы стран велики. Только по населению они составляют на начало нынешнего века вместе 221 миллион человек (145— Россия; 50 — Украина; 16 — Казахстан; 10 — Беларусь). Ассоциируется эта цифра и с населением СССР периода его космической эры, расцвета 60-х годов. Очень сильное может сформироваться пространство, но ему не хватает капитала и технологий, что является фактором стимулирования сотрудничества с ЕС, США, Японией. Это более интересно, нежели формула привязки стран Восточной Европы к ЕС, когда новые члены кромсают свою экономику и свои национальные экономические интересы по выкройке главных участников европейской интеграции.

Для понимания ситуации обратим внимание на то, что главная миссия выпадает на Россию. Любая интеграционная активность всегда сдерживалась рамками национальных экономических интересов России. В чем тут новая логика происходящего? Почему Российская Федерация решилась на такой активный шаг?

Суть происходящего объясняется новой ролью экономической элиты России. Именно экономическая элита переросла рамки своей страны и российский капитал способен освоить и Украину и Казахстан. Это уже новый исторический контекст, экономические элиты России, Кремль действуют в тандеме. В создании общего экономического пространства заинтересован российский капитал, который крупнее, эффективнее национальных капиталов стран-партнеров. Более того, к примеру, в Беларуси вообще нет как такового собственного национального капитала. Его роль пытается исполнить и правительство, и иные структуры власти, которые едва ли имеют будущее в диалоге капиталов на новом общем экономическом пространстве.

Учитывая особенность роли Кремля, надо полагать, что развитие этой инициативы станет для российского президента «козырной картой» ближайших лет. Возможно, что это несколько обидно для Минска, так как двусторонние отношения уже перестают быть особой материей политического и экономического взаимодействия России и Беларуси. Более важным становится то, что включает в себя будущее стран четверки. Особенно, конечно, для России.

Несмотря на усилия создать новые экономические структуры, до сих пор экономические интересы Беларуси и России реализуются в сфере торговли двух стран. Она является самым точным индикатором готовности правительств двух стран к интеграции. Если оставить за кадром политическую риторику, то торговые отношения между странами указывают на целый ряд негативных тенденций в отношениях между странами. Во-первых, усилился протекционизм целого ряда секторов, особенно со стороны Беларуси (пиво, макаронная и мукомольная промышленность, переработка сельскохозяйственной производства, легкая промышленность), во-вторых, усиливается неравенство условий работы российских и белорусских компаний на рынках друг друга. Это выражается не столько в тарифной политике, сколько в характере нетарифных ограничений, а также в бюджетно-административной поддержке белорусских государственных предприятий. Рынок пива является характерным примером того, как белорусское правительство работает в рамках существующих союзных договоренностей.

В свою очередь, таможенные органы РФ выражают недовольство по поводу транспортных услуг, которые оказывают белорусские перевозчики. В 2002 г. около 30% партий товаров, перемещаемых белорусскими компаниями, не доставлены в Россию по процедуре МДП<sup>3</sup>. Белорусская сторона утверждает, что Российская Федерация пытается вытеснить их из рынка транспортных услуг. Как бы то ни было, споры российских и белорусских транспортных компаний и властей свидетельствует об отсутствии единого экономического пространства на данном сегменте рынка и о растущем протекционизме сторон. Эти примеры носят локальный, отраслевой характер. Наличие проблем по расчетам за энергоресурсы, по уплате НДС, участию российского капитала в приватизации целого ряда белорусских предприятий свидетельствуют о том, что во многом текущее состояние торговли определяется не столько политикой правительств обеих стран, сколько традиционными экономическими связями субъектов хозяйствования обеих стран.

Доминантой белорусско-российской внешней торговли продолжают оставаться минеральные продукты. В белорусском товарном импорте из России они составляют 39,5%. Российские компании в полной мере используют свое сравнительное преимущество и одновременно продолжают наращивать импорт в РБ продуктов с большей долей добавленной стоимости. Ярким подтверждением является динамика импорта готовых пищевых продуктов. Вместо того чтобы решать структурные проблемы сельского хозяйства и перерабатывающей отрасли, проводить приватизацию, белорусское правительство продолжает работать в рамках колхозно-совхозной системы и государственного монополизма в области переработки. Динамично развивающемуся, модернизированному частному сектору России достаточно легко выигрывать конкурентную борьбу на белорусском рынке.

Имея такую структуру торговли с Россией, белорусское правительство ведет себя крайне неадекватно. Торговая война по пиву, сахару, муке, хлебобулочным изделиям и готовым пищевым продуктам в целом были свидетельством неровности отношений и нервной реакции белорусской стороны. Далеко не все обстоит четко и ясно. При ухудшении политических отношений кризис белорусского экспорта на восточном направлении неизбежен.

Специфической проблемой является и членство в ВТО, точнее последствия вступления в эту организацию. Переговоры России по членству в ВТО носят более интенсивный характер, однако основные проблемы, присущие Беларуси, также возникают на переговорах между членами — странами ВТО Россией<sup>4</sup>. Специфической проблемой России является, безусловно, цена энергоресурсов, которая рассматривается многими членами ВТО, как элемент государственной поддержки реального сектора, не совместимый с принципами ВТО. Закрытым для конкуренции является также финансовый сектор и сектор страхования. При ведении переговоров положения Таможенного союза между Беларусью и Россией серьезно в расчет не принимаются. Это свидетельствует о том, что в случае разноскоростного вступления в ВТО, страна, оставшаяся вне рамок данной организации, должна будет унифицировать

свое законодательство с ВТО. В свете того, что Всемирная торговая организация ужесточает политику в отношении региональных союзов членов ВТО на предмет их противоречия нормам ВТО, следует ожидать, что Российская Федерация своих внешнеторговых приоритетом будет считать членство в ВТО, а не развитие отношений только в рамках таможенного союза РБ и РФ.

Есть ли смысл унифицировать торговое законодательство Беларуси, тарифную и нетарифную политику с российской, если та не соответствует нормам и критериям членства в ВТО, а также интеграционным требованиям к малой открытой экономике? Вряд ли, потому что обе страны, особенно Беларусь, стоят перед сложной задачей либерализации своих внешнеторговых режимов, создания равных условий доступа на свои рынки иностранных компаний, а также интеграции своих экономик в систему регионального и мирового разделения труда. Безусловно, речь должна идти о создании полноценной зоны свободной торговли без секторальных и индивидуальных льгот, преференций и особых режимов. На данном этапе достижение целей внешней торговли эффективнее достигается не в рамках аморфного союзного государства, а в каждой страной в отдельности. При этом экономический союз Республики Беларусь и Российской Федерации будет привлекательным для экономических субъектов, если условия его функционирования будут более либеральными и открытыми, чем в рамках ВТО, ЕС и других региональных структур.

## Основные характеристики институциональной среды Беларуси и России

Качество существующих институтов лицензирования, сертификации, регулирования цен в Беларуси позволяет сделать вывод о том, что институт частной собственности в Беларуси сильно резко ограничен. Кому реально принадлежит завод, на котором формальный собственник должен надо потратить 3 месяца на перерегистрацию, получить 10 лицензий, 20 сертификатов и «заинвестировать» в эту деятельность 4 месяца, когда за год он имеет 12 проверок, каждая из которых обходится ему в \$1121 потерь в денежной форме (формальные и неформальные платежи и штрафы) и 81 день времени, когда его предприятие проверяют на предмет правильности формирования цены, порядка расчетов, видов производимых и продаваемых товаров, сумм контрактов? Среднее предприятие платит 10 налогов, индивидуальный предприниматель — 3,6, а юридическое лицо — 12. Ежегодно индивидуальный предприниматель сдает в налоговую 20 бланков, из которых 8 — пустые, а негосударственные унитарные предприятия заполняют 133 бланка, из них 34 — пустые. Больше всего работы у бухгалтеров ООО: они носят в налоговую 156 бланков, 35 из которых — пустые. 78,7% респондентов ответили, что для своевременной уплаты налогов им необходимо содержать штат из 3 бухгалтеров. По мнению опрошенных, налоговое законодательство ухудшается каждый год на протяжении последних пяти лет. *«Практически каждый третий респондент (29 процентов), представляющий частное предприятие, отмечает, что государственные органы осуществляют контроль заключенных контрактов. Наиболее типичными формами контроля... являются контроль условий расчетов по контрактам (67%), ценовой контроль (54%), контроль видов товаров (35%) и сумм контрактов (28%)»*<sup>5</sup>. Чем больше предприятие, тем жестче контроль над его деятельностью. 68,1% компаний с численность работающих свыше 500 человек заявляют, что подписанные ими контракты официально или неофициально контролируются. Таким образом, в Беларуси создана весьма реакционная, антипредпринимательская среда, которая стимулирует олигополизацию и монополизацию всех сфер экономики. Ее параметры не могут рассматриваться в качестве целевой парадигмы единого экономического пространства Беларуси и России или иного образования между этими странами.

По сравнению с белорусским новое российское законодательство в области лицензирования, инспектирования, регистрации и сертификации, является более рыночным. Оно направлено на дерегулирование и дебюрократизацию экономики, но меры по выполнению положе-

ний данных законов по-прежнему не приняты. Региональные органы государственной власти не имеют стимулов развивать конкурентную среду и предпринимательство. В свою очередь, малый бизнес не доверяет судебной власти, предпочитая решать проблемы с органами государственного управления посредством взятки и подарков. Процесс дерегулирования российской экономики только начался. Издержки выполнения коммерческими организациями требований государства (compliance costs) в России по-прежнему являются самыми высокими среди переходных экономик региона. Поэтому брать основные параметры институциональной среды России в качестве модельной для единого экономического пространства Беларуси и России или для союзного государства нецелесообразно, исходя из стоящих перед странами целей и задач с учетом текущего социально-экономического, правового и институционального состояния. Поэтому оптимальным режимом подготовки обеих стран для создания и адаптации основных институтов и параметров институциональной среды к требованиям современной рыночной экономики является режим институциональной конкуренции законодательств обеих стран при кардинальном снижении административных барьеров входа на рынок. Попытки механического переноса тех или иных институтов России в Беларусь приведут к незначительным изменениям в характере институциональной среды Беларуси, поскольку данные изменения будут носить несистемный, некомплексный характер. Более того, ни среди политических и экономических элит обеих стран, ни среди бизнес-сообщества, которое представлено крупным бизнесом, который тесно сотрудничает с властью, ни среди академических и университетских элит нет сильного, подкрепленного финансовыми, институциональными и информационными ресурсами консенсуса о необходимости проведения таких глубоких реформ.

## Конкурентоспособность России и Беларуси

Ответ на вопрос «что и в каком объеме» Беларуси выгодно копировать из российского опыта, становится понятнее, если мы обратимся к результатам еще одного исследования, которое проводит Всемирный Экономический форум. Речь идет об индексе конкурентоспособности стран на макро и микро уровне.<sup>6</sup> Даная организация на протяжении целого ряда лет публикует индексы конкурентоспособности стран. Первый показатель — индекс (Growth competitiveness Index) конкурентоспособности для достижения экономического роста, второй — индекс микроэкономической конкурентоспособности (Microeconomic competitiveness index). Growth competitiveness Index состоит из трех компонентов: оценка развития технологии, качества государственных институтов и макроэкономической среды. Рейтинг макроэкономической среды состоит из следующих компонентов: макроэкономическая среда, макроэкономическая стабильность, кредитный рейтинг страны, государственные расходы. Рейтинг развития технологий состоит из следующих компонентов: инновационный специальный индекс, специальный индекс информационных технологий и телекоммуникации, специальный индекс трансферта технологий. Конкурентоспособность фирмы зависит от тех решений, которые принимаются ее управляющими (собственниками), исходя из стоящих перед ними целей.

Согласно World Economic Forum индекс микроэкономической конкурентоспособности состоит из следующих компонентов: 1) качество операций фирмы и ее стратегии, 2) качества нормативно-правовой среды для бизнеса. Республика Беларусь не входит в список восьмидесяти оцениваемых стран, но позиция России позволяет сделать вывод о том, что законодательство, характер инвестиционного климата, условия для развития бизнеса не являются модельными и требуют кардинальной ревизии. Президент В. Путин в своем послании 16 мая 2003 года, по сути дела, подтвердил данный тезис: *экономический фундамент — «все еще неустойчив и очень слаб». Политическая система развита недостаточно. Государственный аппарат малоэффективен. Большинство отраслей экономики неконкурентоспособны. Численность населения продолжает падать. Бедность отстывает крайне медленно. Высокоразвитые страны отталкивают Россию с перспективных рынков». Весьма неутешительный диагноз. В. Путин отмечает, что «увеличивается перераспределение экономических*

*ресурсов в пользу монопольного сектора, а его удельный вес в российской экономике возрастает. При этом эффективности этот монопольный сектор не показывает. Таким образом, монополисты душат конкурентный сектор нашей экономики».*

**10 стран с худшим индексом конкурентоспособности  
для обеспечения экономического роста**

№	Страна	Индекс за 2002 г.	Индекс за 2001 г.
1.	Гаити	80	—
2.	Зимбабве	79	75
3.	Боливия	78	67
4.	Украина	77	69
5.	Гондурас	76	70
6.	Никарагуа	75	73
7.	Бангладеш	74	71
8.	Эквадор	73	68
9.	Парагвай	72	72
10.	Нигерия	71	74
	Эстония	26	29
	Литва	36	43
	Чехия	40	37
	Латвия	44	47
	Польша	51	41
	Россия	64	63

Источник: World Economic Forum 2003

**10 стран с худшим индексом микроэкономической конкурентоспособности**

№	Страна	Индекс за 2002 г.	Индекс за 2001 г.
1	Гаити	80	—
2	Боливия	79	75
3.	Гондурас	78	74
4.	Эквадор	77	72
5.	Парагвай	76	70
6.	Никарагуа	75	71
7.	Бангладеш	74	73
8.	Гватемала	73	69
9.	Венесуэла	72	67
10.	Нигерия	71	88
	Украина	69	59
	Эстония	30	28
	Литва	40	50
	Чехия	34	34
	Латвия	45	41
	Польша	46	42
	Россия	58	56

Источник: World Economic Forum 2003

## Интеграционные итоги: объективный результат

Сравнительный анализ основных элементов монетарной, фискальной, торговой и институциональной подсистем белорусской и российской социально-экономических моделей позволяет сделать следующие выводы:

- в целом, Российская Федерация имеет более зрелые рыночные институты, проводит более сбалансированную макроэкономическую политику, создала больше предпосылок для обеспечения стабильного долгосрочного экономического роста и устойчивого развития. Однако данные эти достижения носят предварительный характер, требуют кардинальной модернизации и адаптации к институтами и условиями функционирования современных рыночных экономик и экономических сообществ других стран;
- ни белорусское, ни российское законодательство и политика в области кредитно-денежных, бюджетно-налоговых, торговых и институциональных отношений не могут быть приняты в качестве модельных для единого экономического пространства Беларуси и России или для союза двух государств;
- многие подсистемы Беларуси и России несовместимы по той причине, что они в разной степени воспроизводят институты, инструменты и методики экономической политики, характерной для централизованной плановой экономики;
- обеспечение макроэкономической стабилизации, либерализации и создание современных рыночных институтов целесообразно и рационально проводить в каждой из стран самостоятельно по методологии развития и расширения Европейского Союза, при согласовании общих стандартов и критериев, которые, в основном, соответствуют критериям членства в ЕС;
- Около 55% белорусского электората считает, что интеграция Беларуси и России улучшит их экономическое положение. Если интеграция будет происходить в рамках существующей нормативной базы, и при помощи используемых инструментов, то это приведет в падению уровня жизни значительных групп населения, в том числе рабочих, сконцентрированных в крупных городах, в краткосрочной перспективе и среднесрочной перспективе (до 3 – 4 лет), следовательно, к разочарованию и возникновению так называемой моральной угрозы (*moral hazard*);
- Беларусь может значительно сократить социально-экономические издержки системных трансформаций, если будет учитывать опыт российских реформ, особенно в сфере приватизации, фискальной и монетарной политики. Проведение системных реформ в Беларуси посредством механического, некритического переноса российских институтов имеет серьезные политические и экономические риски;
- поддержка рыночных механизмов, стимулирование конкуренции и свободной торговли, беспрепятственное перемещение рабочей силы и создание равных административных условий для функционирования коммерческих организаций – все эти меры оптимизируют скорость и глубину интеграционных процессов между Республикой Беларусь и Российской Федерацией.

Итоги развития интеграционных процессов есть и они противоречивы. Слишком много времени ушло на реализацию простых механизмов взаимодействия, но при этом было элементарное забегание вперед. Свободное экономическое пространство так и не было создано. Глубокой секторальной и кластерной интеграции не произошло. В социальной сфере имеет место разрыв уровней и механизмов взаимодействия. Каждая страна создала свои собственные социальные и экономические механизмы, которые плохо совмещаются. Это и есть главный итог интеграционного процесса.

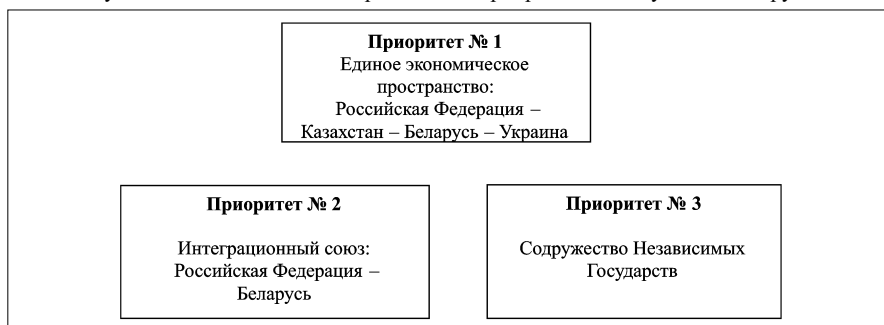
## Реалистические решения: начальный листинг

Политические и идеологические констатации не продвигают вперед стратегическое взаимодействие России и Беларуси. Это если не тупик, то дорога, ведущая в тупик. С другой стороны, объективно сложилась такая ситуация, что развитие процессов стратегического взаимодействия Беларуси и России пришло в состоянии «стэнд-бай». Это не движение вперед, но и реверсивное перемещение установок и экономических приоритетов.

При оценке возможностей развития интеграционного пространства, в котором взаимодействует Беларусь, следует идентифицировать национальные экономические и политические интересы нашей страны и определить приоритеты векторов интеграционного сотрудничества.

По существу есть 2 пути: европейский и евразийский. Европейский путь и методы движения по нему известны и повторяют процедуры стран Восточной Европы и Балтии. Что касается евразийского пути, то на нем также есть свои приоритеты и предпочтения, которые могут быть сформулированы следующим образом.

Рисунок 12.1. «Система интеграционных приоритетов Республики Беларусь»



Выбор между СНГ и «четверкой» отличается высокой степенью неопределенности будущего союзов на постсоветском пространстве. В долговременной перспективе «четверка» (без Украины – «тройка») предпочтительнее. Она не имеет груза прошлого, как СНГ и отличается большими возможностями. Политическое качество также предпочтительнее.

Основные аргументы в пользу общего экономического пространства постсоветских стран достаточно весомы. Это – экономия ресурсов, разделение труда, свободное движение капиталов, рабочей силы и товаров. Собственно, такие принципы разделяются мировым сообществом. Они реализуются в ряде известных интеграционных образований, включая ЕС.

Вместе с тем, общее движение интеграции на постсоветском пространстве отличается низкими темпами и высокой неопределенностью результата. Даже если речь идет о гипотетическом результате. Данная ситуация уже не устраивает страны, руководители которых в свое время поставили подписи о членстве в СНГ. С другой стороны, российское руководство с определенного момента времени стало более эгоистичным и перестало внимательно отслеживать ситуацию на постсоветском пространстве. В итоге пошли дивергентные процессы, и усилилось влияние США и стран Европейского Союза. Размежевание, если не произошло, то становится с каждым годом все более актуальным.

Что же делать Беларуси в такой ситуации? Становиться на путь балтийских стран и искать варианты быстрого вхождения в ЕС? Усилить интеграционные процессы с Россией, и не обращать внимания на другие формы и механизмы взаимодействия в регионе?

Такие вопросы становятся все более назойливыми и настойчиво требуют ответа. Как поступать белорусской экономической и политической элите? Особенно в современной ситуации раскола славянских стран. Этот раскол пока еще не сложился в некую институциональную формулу, но время позволит осуществить и это. Как выбрать наиболее эффективную геополитическую и геоэкономическую формулу развития?

В такой ситуации самым точным инструментом действий Беларуси является настройка всех акций и механизмов сотрудничества на цели реализации собственных национальных экономических интересов. Конечно, исходить надо из разумных оснований и при артикуляции собственных национальных интересов. Мы уже не можем требовать и оговаривать цены на ресурсы на уровне внутренних российских цен. Аналогично трудно добиваться протекционизма на российском рынке. Притом, что именно российский рынок является самым серьезным гарантом текущей экономической безопасности Беларуси.

Развитие отношений с Россией может пройти свою логику и стать реалистичным сотрудничеством и взаимодействием. В ряду множество вариантов и предложений можно принять за основу два ясных и очевидных приоритета:

- Сотрудничество в совместной добыче нефти и газа посредством механизмов образования новых хозяйственных субъектов, используя акционерный капитал Беларуси и нашу рабочую силу. Особенно интересен данный вариант при разработке нефти и газа. На российском монополизированном рынке приход белорусских акционерных обществ станет мощным фактором изменения ситуации. Это должно устраивать В.Путина, нынешнее российское руководство. Причина проста – устранение одиозного олигархата в сырьевых отраслях России.

Одновременно, белорусская сторона может сформировать в качестве хозяйственного субъекта «белорусскую народную акционерную компанию», которая могла бы заняться разработкой газовых и нефтяных месторождений для экономики Беларуси. Такая «народная» компания станет противовесом (социальным и политическим) существующим частным компаниям России. Одновременно это создаст прецедент в развитии новых экономических форм взаимодействия двух стран.

Аналогично с участием российского капитала можно создавать перерабатывающие комплексы в Беларуси, используя реально действующие химические и нефтехимические заводы. Важен принцип – новые собственники, никакой олигархии. Транспарентные «наши» ТНК могут стать совершенно новым экономическим феноменом, который снизит присутствие эгоистических и монопольных субъектов и собственников, появившихся на первой стадии абсолютно неэффективной приватизации.

- Создание простой и работающей в режиме совместимости системы социальной политики в России и Беларуси. Собственно, такая система может включать и другие страны, вопрос – качество социальных решений.

Реализация такой системы стратегического партнерства в социальной сфере может быть нацелена на унификацию или простую совместимость страховых институтов Беларуси и России. Первый вопрос – медицинская помощь в рамках единого страхового полиса. Второе – единые (или верифицируемые) документы на проживание. Никакой прописки и никакой регистрации ни в Беларуси для россиян, ни белорусам в России.

Список предложений и мер, которые можно реализовывать конкретно и реалистично на формирование новой среды обитания граждан двух стран можно продолжить. Таких вариантов будет все больше и больше, но в итоге исчезнет разделяющие страны экономические линии и социальные оси. Безусловно, есть и «самое самое».

Что можно сделать в первую очередь? Уравновесить права и процедуры их реализации белорусов и россиян в самых простых и важных вопросах:



- регистрация при посещении страны (отмена регистрации как таковой),
- страхование гражданской ответственности (универсальность имеющихся страховых полисов)
- получение экстренной медицинской помощи, лечение в государственных медицинских учреждениях в соответствии с программами поддержки здравоохранения
- социальное страхование (создание механизма необходимых национальных трансфертов в соответствии с индивидуальными страховыми планами)
- покупка жилья и земельной собственности
- получение высшего образования, оплачиваемого из национального бюджета (по национальным сертификатам или ваучерам)

Как ни парадоксально, но при наличии «антигена» сотрудничества и при высокой бюрократизации отношений между странами даже решение каждого из данных вопросов может занять времени больше, чем одна парламентская легислатура. Дело не только в политической воле, а в наличии серьезных формальных барьеров в осуществлении прав граждан России и Беларуси. Эти позиции при наличии формальных соглашений о равных условиях для белорусов и россиян в виртуальном «едином государстве» значительно расходятся. Когда Дума или Национальное Собрание принимало законы, правительства обеих стран реализовывали механизмы таких актов, то абсолютно точно можно понять, что политиков и чиновников стран не интересовали конкретные последствия этих национальных норм для простых граждан.

Например, регистрация граждан Беларуси, приехавших в Россию, производится в «одно окно» быстро и стоит 20 рублей<sup>8</sup>. Для граждан России, приехавших в Беларусь необходимо заполнить несколько бланков с непростыми формулировками, заверить специальную справку и заплатить около 100 рублей (в пересчете на российские рубли). Такая регистрация по-белорусски займет пару дней, если очереди будут умеренные. Обратим внимание и на то, что наши «услуги» в 5 раз дороже, что вызывает удивление на предмет понимания «братских» интересов политиками и чиновниками Беларуси.

Другие соглашения и документы, подписанные президентами, имеют аналогичные расхождения и по иным позициям. Нами специально выделены самые простые и надежные верификаторы: медицинская помощь, милиция, страхование. Это необходимо каждому, но это является механизмом разобщения, а не сближения. Что касается более сложных вопросов: собственность, административные правила, налоги, тарифы, то в этих сферах жизни общества дивергенция усиливается, а не уменьшается.

Что необходимо сделать в данном случае? Самое надежное и верное: заключать постепенно соглашения прямого действия. Например: единый регистрационный документ, а еще лучше – использовать российский вариант. По другим вопросам – также простые и ясные решения.<sup>9</sup>

Анализ свидетельствует о том, что бюрократические процедуры законодательного оформления «особых» отношений между странами привели к запутыванию ситуации. Возникает особая интерференция и других вариативов интеграции. Особенно, когда речь идет о СНГ, четверке. Строго говоря, продвижение на российском направлении может быть самым простым и эффективным. По этой причине следует «выбивать» из партнерской стороны простые и ясные решения, правила и процедуры. Вплоть до введения общих правил дорожного движения и ликвидации ГАИ, как символа 3 китов тоталитарного советского прошлого: прописка, ГАИ и разрешительная запись о выезде из страны. У нас все это и осталось, что не способствует формированию нового облика людей и страны, в которой они проживают.

«Приведение» белорусско-российских отношений к новому уровню является необходимостью развития партнерства двух стран. Реальное движение на данном пути замедлилось и

---

имеет шансы остановиться по причине разных политических ориентиров во внутренней политике. Вместе с тем, гораздо более важным и необходимым представляется изменение ситуации с правами человека в обеих странах. Речь идет не об известных и трудных вопросах прав человека в европейской или американской транскрипции. Данные аспекты важны будут еще длительное время. Для жителей Беларуси и России необходимо добиться от своей национальной бюрократии принятия законов и актов, которые инсталлируют в жизнь двух стран (затем и других) принципы защиты интересов граждан. Фактически необходимо интегрировать собственные национальные системы социальной защиты, здравоохранения, образования.

Трудности в данной сфере не должны вызывать непреодолимые барьеры. Скорее, есть необходимость изменить механизмы реализации прав и гарантий граждан в разных странах. Точнее «конвергировать» механизмы таким образом, чтобы они работали в общем экономической и социальном пространстве. Задача — решаемая и благородная, направленная на реализацию гражданских прав и развитие действительного функционирующего гражданского общества в России и Беларуси.

## **Европейский Союз и Беларусь: как определить свои интересы и формы участия в партнерстве и интеграции**

- Самоизоляция власти резко увеличивает экономические и социальные издержки национального бизнеса и населения.
- Позитивы и негативы европейского Союза: надо брать то, что нам выгодно.
- ЕС – Беларусь: варианты совместного будущего.
- Три этапа белорусско–европейской интеграции

### **Европейский Союз и Беларусь: новая берлинская стена?**

Европейский Союз является самым мощным, богатым и влиятельным политическим и экономическим блоком, граничащим с Республикой Беларусь. Для того, чтобы «снять» возможные иллюзии, отметим принципиальное положение. Для европейцев мы малая величина в экономических отношениях, составляющая доли процента в их внешнем обороте. Собственно можно вообще беспощинно завозить белорусские товары в Европу и никто этого не заметит. Мы же со своей стороны «завалить» их своими товарами не сможем, обвинять нас в демпинге объективно нельзя с учетом «их» и нашего экономического «веса». Кстати, и себя не очень успеваем одевать и обувать.

В мае 2004 года изменилась радикально геоэкономическая ситуация. ЕС стал категорией соседства и конкуренции. Теоретически больших провалов во внешней экономической политике не должно происходить. Мы продаем за пределы СНГ уже длительное время около половины нашего экспорта. Позитивный сценарий расширения ЕС строится на том, что на долю стран Евросоюза в целом, с учетом кандидатов в члены ЕС, приходилось около 30% внешнеэкономического товарооборота, в том числе на долю новых стран – примерно 10%. Парадоксом для многих стало то, что в конце 2004 года доля экспорта в ЕС составила 37% от общего объема поставок белорусских товаров на внешние рынки. При таких объемах опыт и традиция имеется, надо только действовать быстро и реагировать на новые проблемы. Еще больше оптимизма придается тем фактом, что условия доступа белорусских товаров на эти рынки могут стать более благоприятными.

Дружба с соседями, активная экономическая кооперация и интеграция с ними отвечает национальным интересам нашей страны. К сожалению, нынешняя политика белорусских властей по отношению к ЕС нарушает этот фундаментальный принцип. Беларусь не имеет программы сотрудничества с ЕС в рамках стратегического документа Союза «Новое соседство». В нашей стране в отличие от таких экзотических стран, как Барбадос или Непал, нет ни представительства Евросоюза, ни его посольства. Беларусь – единственная страна Европы, которая находится за бортом Совета Европы, организации, которую можно считать предбанником ЕС. Начиная с 1997 года ЕС, ПАСЕ, ОБСЕ не признали ни одни выборы в РБ демократическими и свободными, что является очередным свидетельством явно антиевропейской политики Беларуси. Власти страны игнорировали многочисленные попытки европейских структур начать диалог по выходу из кризиса. Программа «Шаг за шагом», которую предлагали демократические силы страны и которая была поддержана представителями ЕС и ПАСЕ, также провалилась из-за нежелания белорусский властей делать даже небольшие шаги навстречу европейским институтам.

Правительство страны не участвует в обширных программах ЕС по модернизации и развитию инфраструктуры, по экологии, образованию, культурному обмену. Мы не являемся полноценным партнером по гуманитарным проектам, которые направлены на создание единого европейского ценностного и информационного поля.

Помимо этого, Беларусь несет больше убытки упущенных возможностей от блокировки бизнес проектов отечественных предприятий с европейскими корпорациями. Белорусские города не участвуют в инвестиционных конкурсах по размещению важных производств европейской и мировых ТНК. Правительство до сих пор не адаптировало бухгалтерские, аудиторские, статистические стандарты к европейским, что является существенным препятствием для экономического сотрудничества Беларуси и стран ЕС. Евросоюз до сих пор не признал Беларусь страной с рыночной экономикой, что позволяет европейским странам проводить в отношении белорусских товаров протекционистскую политику и тем самым ущемлять наши интересы на богатом рынке.

Таким образом, несмотря на декларируемую многовекторность белорусской внешней политики, мы имеем все основания констатировать кризис белорусско-европейских отношений. В результате такой политики Беларусь игнорируется дисижнмейкерами ЕС, которые привыкли работать только в рамках межгосударственных отношений. Мы лишены возможности отстаивать свои национальные интересы на переговорах с теми, кто определяет архитектуру современных политических, экономических, торговых и гуманитарных отношений в Европе.

Расширение Европейского Союза 1 мая 2004 года, проведение очередных выборов в Европарламент (июнь 2004), принятие Советом Министров ЕС первой Конституции, а также принятие Евросоюзом программы «Новое соседство» создали новые законодательные и институциональные рамки для развития отношений между Республикой Беларусь и Европейским Союзом. Динамично изменяющийся Союз требует адекватной политики Беларуси. В развитии отношений между Беларусью и ЕС есть целый ряд проблем и вызовов. Внутри ЕС существуют разные взгляды на развитие отношений между РБ и ЕС. В зависимости от того, какая точка зрения станет доминантной, Беларусь может оказаться либо на границе прочного таможенно-визового «железного» занавеса, либо стать активным участником интеграционных процессов, которые в конечном итоге приведут к образованию единой Европы без границ. Если процесс расширения ЕС будет расширяться, то политика ЕС реально будет означать общеевропейскую политику.

Республика Беларусь сегодня находится вне переговорного процесса о вступлении в ЕС. Ей не удалось достойного места в программе «Новое соседство». Беларусь очень далека от выполнения трех критериев о членстве в ЕС (политических, экономических, институциональных). Более того, Беларусь является единственной европейской страной, которая до сих пор не является членом Совета Европы, которая является своеобразным политическим «предбанником» самого Евросоюза.

Отношения между ЕС и Беларусь были заморожены в конце 1996, начале 1997 года после того, как ни одна из международных организаций не признала результаты парламентских выборов и конституционного референдума. За это время по ситуации в Республике Беларусь было принято много различных заявлений и резолюций. Среди последних значимых документов отметим доклад Европарламента об отношении к Беларуси от 12 февраля 2003 г., Резолюции ПАСЕ по Беларуси (апрель 2004), ОБСЕ (июль 2003). Резолюция ООН по ситуации в Беларуси, принятая в 2004 году, очень близка по своему содержанию к документам ПАСЕ и ОБСЕ. В них констатируется ухудшение ситуации с правами человека, репрессии в отношении третьего сектора и СМИ, отсутствия условий для проведения демократических и открытых выборов. К концу 2004 года планируется закончить расследование МОТ о нарушении прав рабочих. Если предположения МОТ подтвердятся, в отношении Беларуси могут быть приняты экономические санкции.

Характер взаимоотношений Беларуси с международным сообществом четко прослеживается на отношениях с экономическими организациями. Правительство РБ, получив негативные заключения от МВФ относительно своей экономической политики, заявило, что не нуждается в кредитах Фонда. Практически замороженными являются отношения с Всемирным банком. Программы кредитования с Европейским банком реконструкции и развития находятся на минимально возможном уровне и концентрируются на предоставлении займов малому бизнесу.

## Что такое Европейский Союз

Европейский Союз имеет жесткие правила членства. В престижный клуб не берут каждого встречного. Когда речь идет о тесной политической и экономической интеграции стран, естественно, встает вопрос об унификации тысяч параметров, об общих фундаментах и правилах игры. Организацию начинают уважать, когда входящие в нее страны а) безусловно выполняют взятые на себя обязательства, б) получают от членства экономические и социальные выгоды, в) служат примером политического, гуманитарного и правового поведения.

Франция, Германия, Италия, Бельгия, Голландия и Люксембург, отцы-основатели ЕС, хорошо сработали. Поэтому к ним потянулись другие. Правила приема постоянно менялись. В конце концов, 15 стран выработали критерии членства, которые известны, как Копенгагенские (по месту принятия в июне 1993 г.). Если Беларусь хочет стать Западом, а не просто территорией между Россией и ЕС, ей тоже нужно будет им соответствовать. 10 стран, которые стали членами Союза 1 мая 2004 года, прошли сложный путь выполнения этих критериев.

Малой группе активных евроэнтузиастов не под силу было бы мобилизовать людей, все ветви власти, политические партии и элиту общества для столького быстрого избавления от социалистического наследия и принятия цивилизованных правил игры. Успех расширенного ЕС обеспечен в большинстве своем за счет поддержки людей. Они ценят свободу и законность, мир и безопасность, рынок и гуманизм. Выполнение странами Копенгагенских критериев ведет к реализации этих ценностей. Когда политики слушают людей, все идет хорошо. Когда же они начинают свою игру и забываются, начинаются проблемы. Нельзя искусственно превратить Европу в федерацию, с никому не подотчетной, закрытой от общественного контроля бюрократией. Простые европейцы предупредили политиков, практически проигнорировав выборы в европарламент в 2004 году. Они поддержали политическую оппозицию и евроскептиков. Это ценный урок и для белорусских властей. Они давно оторвались от простых белорусов, которые, как и поляки, литовцы, эстонцы или чехи, готовы к переменам, к системным реформам, чтобы выполнить Копенгагенские критерии и стать частью единой Европы, без границ и барьеров для товаров, денег, услуг и рабочей силы.

### Политические критерии

Принятие новых членов в Европейский Союз основывается на статье 49 Договора о Европейском Союзе: *«Любое европейское государство, которое уважает принципы, изложенные в статье 6, параграф 1, может обратиться с просьбой о принятии в члены Союза. Оно направляет свое заявление в Совет, который выносит решение на основе принципа единогласия после консультации с Комиссией и после получения согласия Европейского Парламента, который принимает это заключение абсолютным большинством голосов входящих в его состав депутатов. Условия присоединения к Договорам, на которых основан Союз, и все необходимое регулирование в этой связи являются предметом соглашения между государствами-членами и государством-заявителем. Это соглашение подлежит ратификации всеми государствами-участниками в соответствии с их конституционными процедурами»*. Ни у кого нет сомнений в том, что Беларусь — европейское государство. Так что первое требование мы полностью удовлетворяем. Впрочем, этот очевидный тезис де-факто не поддерживается многими политиками ЕС, которые до сих пор не заявили о том, что Бела-

руси формально может стать членом ЕС, если выполнит все стандартные критерии. Сегодня добиться даже такого заявления можно интерпретировать, как политическую победу.

Первая группа критериев относится к сфере политики. Они предполагают свободу, демократию, уважение прав и основных свобод человека, а также верховенство закона. В решении копенгагенского Европейского Совета говорится, что страны-кандидаты должны достичь *«стабильности институтов гарантирующих демократию, господство права, права человека, уважение и защиту меньшинств»*. Сегодня Беларусь не выполняет политические критерии. Мало декларировать в Конституции принцип разделения властей. Надо его реализовать на практике. С этим, как и с другими политическими требованиями, у нас серьезные проблемы. Основные политические партии резко ограничены в своих правах на участие в выборах. Качество избирательного законодательства РБ находится на уровне самых неблагоприятных авторитарных государств. Вмешательство властей в деятельность избирательных комиссий, тотальный контроль властей над СМИ, преследование политической оппозиции, вмешательство в частную жизнь — все это резко диссонирует с политическими критериями членства в ЕС. Беларуси, несомненно, выгодно будет их выполнить. Без этого нас, пусть даже в центре Европы, никто за своих принимать не будет.

### *Институциональные критерии*

Мадридский саммит ЕС сформулировал необходимость *«приспособления административных структур»* для реализации *acquis communautaire*, т. е. законодательства Союза. Институциональные факторы являются второй группой критериев для членства в ЕС. По сути дела, речь идет о подготовке профессиональных чиновников, которые не только знают иностранные языки, но и понимают язык европейского права, знают, как работают институты и программы ЕС. Именно они должны быть адаптерами национального законодательства к европейскому. Беларусь не имеет прозрачной государственной бухгалтерии. Общественный контроль над деятельностью республиканских и местных органов власти не существует. Суды находятся под сильным влиянием исполнительной власти. Гражданин едва ли может найти надежную защиту своих прав в милиции и прокуратуре. Редкий чиновник разговаривает на европейских языках. Дипломы белорусских вузов и багаж знаний советской номенклатуры не делают чиновников профессиональными администраторами, которые пользуются спросом в ЕС. Даже гипотетически предположить, что завтра Беларусь начинает переговоры о вступлении в ЕС, то на выполнение институциональных критериев надо будет, как минимум, 7 — 10 лет.

Беларусь в процессе подготовки к членству в ЕС должна показать свою способность выполнять нормы и правила *acquis communautaire*. Среди них отметим основные договоры, декларации и резолюции, принятые в рамках органов ЕС, а также решения Европейского суда, международные соглашения ЕС и соглашения, заключенные странами-членами со всеми остальными странами-членами. *Acquis communautaire* разбит на 31 главу. Нам надо будет вести переговоры по каждой. Поэтому нам нужны опытные эксперты, профессионалы во всех сферах экономики и права. Людей, способных выполнять эту работу, должны уже сегодня готовить белорусские вузы.

### *Экономические критерии*

Европейский Совет в отличие от Советского Союза сделал ставку на рыночную экономику и выиграл. В Копенгагене было решено, что членство предполагает *«наличие функционирующей рыночной экономики, а также способность работать в условиях действия конкуренции и рыночных сил внутри Союза»*. Эти два требования тесно переплетаются. Именно рыночная экономика делает страну более конкурентоспособной. С другой стороны, социалистическая экономика по определению не может стать частью общего европейского рынка. Представители белорусских властей утверждают, что в Беларуси работает рыночная экономика. В это верят разве что редкие наивные теоретики с западных стран, которые изучали

социализм по советским источникам. В ЕС считают, что рыночная экономика — это когда равновесие между спросом и предложением устанавливается исключительно взаимодействием рыночных сил. Это значит свободные цены, частная собственность, равные условия работы на рынке. Независимый суд, защищающий права собственности, это важнейший элемент рыночной экономики. Кроме того, рынок предполагает низкую инфляцию, развитый финансовый рынок, отсутствие значительных барьеров входа-выхода на различные сегменты рынка, функционирующий институт банкротства.

Чтобы страна могла конкурировать на рынке ЕС, ей необходимо достаточное количество человеческого и физического капитала, развитая инфраструктура. Динозавры советской экономики без постоянной подпитки из бюджета не выдержат конкуренции с рыночными транснациональными корпорациями. Прежде чем думать о членстве в ЕС, надо провести приватизацию и реструктуризацию реального сектора, как можно прочнее отделить политику от экономики.

Экономическими ориентирами для членства в ЕС являются Маастрихтские критерии, т. е. требования по вступлению в денежный союз. Они, конечно, гораздо строже собственно Копенгагенских условий, но их выполнение максимально приближает нас к экономической политике ЕС. Перечислим их: 1) стабильность цен: уровень инфляции не может превышать более чем на 1,5 % средний уровень инфляции трех государств с наименьшим уровнем инфляции (2 — 3% в год); 2) дефицит бюджета: национальные дефициты бюджета должны быть ниже 3% ВВП; 3) долг: государственный долг не может превышать 60 % ВВП, однако возможно превышение этого уровня, если в течение предшествующего периода этот показатель снижался; 4) валютный курс: национальная валюта не должна быть девальвирована в течение последних двух лет и должна оставаться в пределах колебаний курсов на уровне 2,25%, предусмотренных валютной системой; 5) процентные ставки по десятилетним облигациям не должны превышать двух процентных пунктов над средним уровнем этого показателя по трем странам с наиболее стабильными ценами, 6) Национальный банк должен быть независимым.

В 2005 году целый ряд стран предпринимает попытки изменить жесткие финансовые критерии (к примеру, Германия настаивает на либерализации критерия по дефициту бюджета), но такая политика едва ли получит поддержку в большинстве стран Союза и пойдет на пользу его членам.

### *Дружить со всеми, всегда и во всем*

Когда Беларусь будет начинать переговоры по вступлению в ЕС, ей надо будет договариваться со всеми членами Союза, который на тот момент может быть, как минимум, 28. Президент ЕС от имени Совета представит позицию членов ЕС. Он или по его поручению один из еврокомиссаров будет проводить переговоры с делегацией нашей страны. Беларуси надо будет определить свои позиции по каждой из 31 глав законодательства ЕС (*acquis*) и назначить главного переговорщика. Ему будут помогать группы экспертов. Со стороны ЕС переговорный процесс координирует Генеральный директорат по переговорам. По окончании переговоров Европейский парламент должен утверждает все заключенные договора. Затем должны дать согласие (ратификация соглашения парламентом) все страны-члены ЕС. В конце концов, наша страна должна будет провести референдум о вступлении в ЕС. Альтернативой является одобрение соглашения о вступлении в ЕС парламентом. Таким образом, Беларусь должна будет принять законы и правила, которые прописаны в основных договорах ЕС (может быть, к этому моменту вступит в действие Конституция ЕС), а также Римское, Маастрихтское и Амстердамское соглашения. Во время переговоров мы определим условия и сроки введения всего объема *acquis*. Успех переговоров будет зависеть от степени готовности нашей страны адаптировать законодательные нормы ЕС, а также желания и доброй воли самого Союза видеть Беларусь в своих рядах.

*Место встречи капиталов всех стран*

Даже если наша страна не будет ориентироваться на вступление в Евросоюз, ей все равно выгодно выполнить до 80 — 90% положений *acquis communautaire*, потому что они составляют правовую, политическую и экономическую основу современной цивилизации. Еще более выигрышная позиция — иметь гораздо более конкурентный деловой климат, унифицированные с европейскими формальные институты государства и права, адаптированные к рекомендациям МВФ и Всемирного банка бухгалтер и финансовая отчетность. Страны ЕС в ближайшие 5 лет должны решить огромное количество проблем, начиная от безработицы, заканчивая пенсионной реформой. Россия также занята пассивным созерцанием полуреформированной экономики через призму интенсивного потока нефтедолларов.

Белорусское правительство реформаторов имеет уникальный шанс превратить страну в выгодное место встречи трех мощных потоков капитала: белорусского, западного и российского. Критерии членства в Европейском Союзе — это стратегическая институциональная и правовая канва нашего долгосрочного развития. Конкретные программы реформ мы должны принять сами. Глядишь, через 15 — 20 лет и Европейский Союз сможет адаптировать некоторые белорусские решения. Все эти планы могут стать реальностью только тогда, когда в Беларуси появится ответственное правительство реформаторов. Выполнение этой задачи — первый шаг по интеграции нашей страны в ЕС. Не сделаем его — зависнем между Западом и Азией.

Таблица 1. Вступление в ЕС: от подачи заявки до вступления

Страна	Дата подачи заявки на вступление в ЕС	Дата вступления в ЕС	Время от подачи заявки до вступления
Турция	14.04.1987	?	?
Кипр	03.07.1990	1.05.2004	13 лет 10 месяцев
Мальта	16.07.1990	1.05.2004	13 лет 9 месяцев
Венгрия	31.03.1994	1.05.2004	10 лет 1 месяц
Польша	05.04.1994	1.05.2004	10 лет 1 месяц
Румыния	22.06.1995	2007*	12 лет
Словакия	27.06.1995	1.05.2004	8 лет 11 месяцев
Латвия	13.10.1995	1.05.2004	8 лет 7 мес.
Эстония	24.11.1995	1.05.2004	8 лет 6 мес.
Литва	08.12.1995	1.05.2004	8 лет 5 мес.
Болгария	14.12.1995	2007*	11,5 лет
Чехия	17.01.1996	1.05.2004	8 лет 3 мес.
Словения	10.06.1996	1.05.2004	7 лет 11 мес.
Беларусь**	2007	2019	12 лет

? — дата вступления даже предварительно не определена

\*ожидаемый год вступления

\*\* Экспертный прогноз Центра Мизеса АП «Стратегия» 2004 г.

Источник: данные ЕС

Таблица 2. ВВП на душу населения  
(по паритету покупательной способности) ЕС–25 = 100%

Страна	ВВП на душу населения %	Страна	ВВП на душу населения %
Люксембург	208	Греция	79
Ирландия	131	Словения	77
Дания	123	Португалия	75



Страна	ВВП на душу населения %	Страна	ВВП на душу населения %
Австрия	121	Мальта	73
Голландия	120	Чехия	69
Британия	119	Венгрия	61
Бельгия	116	Словакия	51
Швеция	115	Эстония	48
Франция	113	Литва	46
Финляндия	111	Польша	46
ЕС15	109	Латвия	42
Германия	108	Норвегия*	149
Италия	107	Швейцария*	129
Страны зоны евро	107	Исландия*	116
ЕС–25	100	Румыния**	30
Испания	95	Болгария**	29
Кипр	83	Турция**	27
Беларусь	29		

\*Страны EFTA (Европейская зона свободной торговли): Исландия, Норвегия, Швейцария.

\*\*Страны кандидаты на вступление в ЕС Источник: данные ЕС 2004

Таблица 3. Социально–экономическое лицо новых стран ЕС

Страна	Население млн.	ВВП по ппс	ВВП по ппс как % от среднего по ЕС–15	Стоимость 1 рабочего часа €	Безработица %	ПИИ на душу населения 1993 – 2002 \$	Дефицит бюджета % ВВП	Рост ВВП на 2004 г. (прогноз)
Венгрия	10,1	13380	55,3	3,83	5,9	1882	–5,9	3,2
Кипр	0,7	18860	78	10,74	4,7	3936	–6,3	3,4
Латвия	2,3	8950	36,6	2,42	10,5	1321	–1,8	6,2
Литва	3,4	10560	41,4	2,71	11,7	1041	–1,7	6,9
Мальта	0,4	16810	69,2	6,8	8,8	6015	–9,7	1,4
Польша	38,2	10350	42,9	4,48	19,1	1278	–4,1	4,6
Чехия	10,2	15500	62,7	3,9	8	3494	–12,9	2,9
Словакия	5,4	11750	49,1	3,06	16,6	1816	–3,6	4
Словения	2	17090	69,7	8,98	6,4	1670	–1,8	3,2
Эстония	1,3	10550	42,2	3,03	9,5	1889	+2,6	5,4

Источник: Financial Times 2004

## Негативы и позитивы ЕС

Европейский Союз — это баланс различных интересов, подходов к решению современных проблем. Компромисс является для одних позитивным, прибыльным решением, для других несет рост издержек. Одна социальная группа, которая является безусловным бенефициаром расширения ЕС. Речь идет о еврочиновниках. В начале 2004 года в многочисленных структурах ЕС было занято 34616 человек. К 2007 году их число планируется увеличить до 40000. Для сравнения в 1970 году интересы экономического союза обслуживали 9235 человек.

8 апреля 1965 года был принят «Протокол о привилегиях и иммунитетах европейского сообщества». В нем записано, что за исключением еврокомиссаров европейские чиновники

не могут быть привлечены к судебной ответственности за действия, которые относятся к выполнению ими своих служебных обязанностей даже после увольнения из структур ЕС. Такой статус еврократов сильно напоминает компартийную касту Советского Союза, когда «слуги народа» были выше закона. Добавим, что еврократы очень хорошо продумали юридический статус своего иммунитета. Положение о нем является приложением к договору об образовании Евросоюза. Таким образом, чтобы отменить данное положение, необходимо пройти ратификацию самого договора во всех 25 странах.

### *Рог изобилия для избранных*

Работа евробюрократом гарантирует гораздо большие дивиденды, чем занятость в крупной ТНК. Самые высшие функционеры ЕС, включая 25 комиссаров, зарабатывают около \$300 тысяч в год (данные на 2004 год). Для сравнения годовая зарплата самого высокооплачиваемого премьер-министра в ЕС Тони Блэра составляет \$240 тысяч. Это базовая зарплата чиновников. Если к ней добавить различного рода привилегии, то данный доход можно увеличить еще на 25 — 30%. Конечно, простые труженики ЕС зарабатывают меньше. К примеру, клерк из старого ЕС имеет зарплату в районе 4100 евро, а представители новых стран будут получать «всего» лишь 3600 евро в месяц.

Только представьте себе, как можно наслаждаться нормой о покупке квартир, автомобилей, бытовой техники без 22-процентного НДС. Разницу, естественно, компенсируют европейские налогоплательщики. Такое «окно возможностей» для 35000 еврочиновников уничтожает не одну тысячу рабочих мест в ЕС. Малый бизнес не в состоянии платить высокие налоги и адаптироваться к десяткам тысяч норм и стандартов производства, продажи и потребления. Конечно, бюрократы десяти новых стран в ЕС с удовольствием воспримут норму о 16-процентной надбавке к зарплате в качестве компенсации за психологические и моральные страдания, связанные с работой за пределами родной страны. Брюссель платит также за обучение детей своих чиновников в школе. А это не много, ни мало 10 тысяч детей в 12 школах, четыре из которых совершенно случайно оказались в Брюсселе и Люксембурге, очередном очень «дешевом» месте Европы. Ежегодно европейские налогоплательщики тратят на эту социальную льготу 100 млн. евро.

Евробюрократы, ратуя за налоговую гармонизацию (равняясь на Францию и Германию, где уровень госпотребления составляет 45 — 47% ВВП), тем не менее предпочитают налоги оффшоров. Они установили для себя гораздо меньшие ставки подоходного налога. Система его подсчета настолько сложна, что многие чиновники затрудняются сказать, какой подоходный налог они платят. По оценкам экспертов, средняя ставка составляет 15%, что на порядок меньше, чем во всех странах ЕС. Еврократы с оптимизмом смотрят в будущее и не боятся выхода на пенсию. Со своей высокой зарплаты они платят всего 9,25% социального налога. Остальные 2/3 данного налога снова платят простые европейские налогоплательщики. Не удивительно, что за столь выгодную работу в Евроструктурах идет ожесточенная борьба. Бюрократы придумывают целый ряд строгих тестов, чтобы отобрать себе подобных. К примеру, каждый, кто хочет работать в структурах ЕС, должен знать, как минимум, три языка. После расширения Союза английский язык де-факто стал официальным, а вот сами англичане никак не могут занять места в ЕС, потому что кроме своего родного не знают других языков.

Главным аргументом Еврокомиссия в пользу высоких доходов является борьба с коррупцией. Мол, богатый чиновник не будет брать взятки, не будет оказывать особый услуг для представителей своей страны. Наивность этого аргумента очевидна, особенно в свете целого ряда скандалов с сотрудниками европейских структур, когда чиновники спокойно открывали личные счета и получали на них откаты. Настоящий скандал в Брюсселе разразился после доклада члена европарламента из Португалии Пола Касаки. В начале 2004 года он

выступил с докладом об исполнении бюджета ЕС (70 млрд. евро), из которого следовало, что крупные суммы денег из бюджета ... просто исчезли.

В тендерах на размещение госзаказа ЕС еврократы подставляли свои фирмы, не заботясь о ценах и управлении издержками. Португалец утверждает, что из бюджета исчезло 5 млн. евро, но бывший шеф Евростата француз Ив Фраше не признает себя виновным. Уйдя в отставку, он продолжает получать зарплату в размере 213 тысяч евро в год и пользоваться всеми благами европейской «священной коровы». Другие эксперты утверждают, что объем средств, распределяемых по индивидуальным еврократическим планам приближается к 5 млрд. евро.

Таблица 4. Экономические привилегии еврократов

Льгота	Сумма в USD
Дотация на обучение ребенка в школе (в месяц)	525
Пособие на ребенка (в месяц)	375
Освобождение от уплаты 22–процентного НДС при покупке автомобиля, квартиры и ее оборудования	22% НДС
Льгота по оплате социального налога	9,25% платит еврократ, остальное — налогоплательщики
Льгота по подоходному налогу	8,2% с дохода до 2750 USD
Премия для еврократов, состоящих в браке	2% от зарплаты + 178USD

Источник: Wprost 2004

Таблица 5. Сколько зарабатывают в структурах ЕС

Должность	Месячная зарплата в USD, brutto, (без дополнительных льгот)
Председатель Еврокомиссии	25000
Комиссар ЕС	21250
Генеральный директор	18250
Начальник департамента	15500
Администратор	8500
Секретарь	4750
Посыльный	2750

Источник: Wprost 2004

Таблица 6. ГДЕ НАХОДЯТСЯ ЕВРОПЕЙСКИЕ СТРУКТУРЫ

Структура	Город
Европейская комиссия по вопросам гигиены и безопасности на рабочем месте	г. Бильбао
Европейское агентство охраны окружающей среды	Копенгаген
Европейская комиссия по вопросам безопасности продовольствия	Брюссель
Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии	Вена
Европейское агентство по вопросам развития	Салоники
Европейская комиссия по вопросам улучшения условий жизни и работы	Дублин
Европейский центр профессионального развития	Салоники
Европейская комиссия морской безопасности	Брюссель
Европейский фонд образования	Турин
Европейский центр по вопросам наркотиков	Лиссабон
Европейская комиссия по вопросам лекарств	Лондон

Структура	Город
Бюро регистрации товарных знаков	Аликанте
Центр переводов ЕС	Люксембург
Европейское агентство по вопросу безопасности воздушного транспорта	Брюссель
Бюро по вопросам генетически модифицированных растений	Ангерс

Источник: ЕС 2004

Таблица 7. РАСШИРЕНИЕ ЕС: ЗАКОН ПАРКИНСОНА В ДЕЙСТВИИ

Год	Кто в ЕС	Сколько еврократов
1970	Франция, Германия, Италия, Бельгия, Голландия, Люксембург	9235
1973	Вступление Великобритании, Ирландии и Дании	12071
1981	Вступление Греции	18020
1986	Вступление Испании и Португалии	20919
1992	Подписание договора в Маастрихт	25567
1995	Вступление Австрии, Финляндия, Швеция	28868
2003		34616
2004	Вступление Кипра, Чехии, Эстонии, Литвы, Латвии, Мальты, Польши, Словакии, Словении и Венгрии	План Еврокомиссии: к 2007 — около 40000

Источник: EPSO 2003

### 3. Беларусь и Европейский Союз: варианты совместного будущего

#### *Новое соседство*

Взаимоотношения со странами, которые граничат с расширенным ЕС, строятся на следующих принципах и положениях:

- полноценное сотрудничество новых разделительных линий,
- безопасность и стабильность — развитие круга друзей,
- продвижение реформ, устойчивого развития и торговли,
- открытие рынков и особые торговые отношения (зона свободной торговли с новыми соседями),
- согласованная миграционная политика,
- вовлечение ЕС в предотвращение и разрешение конфликтов,
- продвижение прав человека, кооперации в области культуры,
- интеграция в европейский ТЭК, транспортную и телекоммуникационную систему ЕС;
- продвижение инвестиций и их защита, нахождение новых источников инвестиций,
- поддержка во вступлении в глобальную торговую систему, в том числе ВТО.

Реализация всех этих принципов, безусловно, выгодна как странам ЕС, так и ее новым соседям. Однако одних деклараций мало, чтобы обеспечить взаимовыгодное сотрудничество между ЕС и новыми соседями. Необходимо принять конкретные программы, определить механизмы их реализации. Это особенно чувствительная проблема в отношении Беларуси, которая не имеет отдельного договора с ЕС относительно реализации программы «Новое соседство». В ней сказано, что развитие сотрудничества будет осуществляться по трем направлениям: образование, гражданское общество и ликвидация последствия Чернобыльской аварии. Цели, безусловно, благородные, но негативный опыт работы в рамках программы TACIS, отсутствие институциональных основ для развития такого сотрудничества

ставят Беларусь в весьма невыгодное положение и усиливают угрозу ее изоляции от внешнего мира. Не вызывает сомнений, что белорусские власти проводят политику самоизоляции, но пассивно ждать, когда они сами захотят выполнять политические ценностные стандарты ЕС, было бы недальновидно.

В программе «Новое соседство» речь идет не только о странах Восточной Европы, но также об Африке, Ближнем Востоке, т. е. о тех странах, которые «новыми» никак не являются. Произошла сильная подмена понятий. Вместо программы помощи странам, которые по разным причинам оказались за бортом первой и второй волны расширения ЕС, в конечном счете, в ЕС был принят документ, который закрепляет границы расширенного ЕС, возводя новый мощный забор в Европе. Для брюссельских еврократов понятия «политика ЕС» и «европейская политика» — это одно и то же, когда речь идет о своих интересах и весе в мире, но разные понятия в отношении Беларуси или Украины. В отношении нашей южной соседки политика ЕС после «Оранжевой революции может поменяться», а вот Беларуси еще надо приложить немало усилий, чтобы выстроить выгодную себе архитектуру отношений с Евросоюзом.

Поддержка Беларуси по трем направлениям — образование, Чернобыль и гражданское общество — это, несомненно, политически корректные направления, но давайте посмотрим на деятельность ЕС с другой стороны. Союз работает за границей через свои представительства и посольства. Недавно он открыл свой Офис в Непале, который после Барбадоса стал вторым экзотическим местом проведения европейской политики. При этом, по словам представителей ЕС, на Беларусь, Украину и Молдову у Брюсселя нет денег. Более нелепого аргумента придумать сложно. Офис ЕС в Минске можно было бы содержать, если уволить трех секретарш и двух помощников их 35-тысячной армии еврократов. Хорошие слова и обещания всегда подтверждаются деньгами и ресурсами. Даже европейцы видели беззубость и во многом бесполезность программы TACIS, через которую реализовывалась политика ЕС в Беларуси. После закрытия своих представительств в странах, которые вступили в ЕС, ссылаться на недостаток денег при годовом бюджете Союза под \$100 млрд. просто несерьезно.

Очевидно, проблема взаимоотношений с Беларусью кроется в другом. Установление партнерских отношений между ЕС и Россией может вылиться в определение геополитических границ сфер влияния. Такой точки зрения придерживается, очевидно, российское политическое руководство. Ее, по всем признакам, разделяет российское гражданское общество, представители которого упорно не желают обсуждать с европейцами за одним столом проблемы Беларуси и даже Украины. Чиновникам ЕС удобней разговаривать с одной Москвой, а не иметь головную боль от переговоров с оставшимися европейскими странами Советского Союза. Такой подход четко укладывается в концепцию федеральной Европы, углубления Европейского Союза, а не его дальнейшего расширения. После украинских событий есть признаки того, что произойдут изменения во взаимоотношениях «ЕС — Россия», «ЕС — Украина» и в этом контексте — белорусско-европейские отношения.

### *Уроки для Беларуси*

Анализ хода конституционного процесса в Европе, суть подписанной в 2004 году Конституции позволяет сделать однозначный вывод. Если Беларусь хочет двигаться вперед, интегрироваться в Европу и стать частью глобальной мировой экономики, она обязана изменить свою Конституцию. Властям и политикам нашей страны надо позаимствовать у ЕС умение слушать друг друга, вести дискуссии за столом переговоров, признавать право меньшинства иметь свою точку зрения. Искусство компромисса, уважение мнения оппозиции — это качества цивилизованной Европы, которых в Беларуси остро не хватает. Нам надо скопировать не только букву европейской Конституции в плане обеспечения независимости судебной системы, принятия процедуры решения споров, но и дух плюрализма и разделения влас-

тей. Чем дальше реальная власть от простого человека, тем меньше он ей доверяет. Европейцы дали понять политикам об этом на прошедших парламентских выборах. Поэтому стремление многих белорусских полисемейкеров к воссозданию протосоветской федерации обречены на провал.

Белорусские политики и чиновники стремительно теряют свои профессиональные навыки и знания, оставаясь за бортом европейской интеграции. Представители белорусского МИДа, Минэкономики и Минфина, не говоря уже о других министерствах и Администрации президента, явно не выдерживают конкуренции со своими западными и даже российскими визави при участии в переговорах, научно-практических и тематических конференциях и круглых столах. Они не только не защищают интересы нашей страны. Они создают нам имидж отсталой, застрявшей в прошлой эпохе нации, не способной на самостоятельное принятие решений. В отличие от чиновников и государственных ученых, люди давно сделали выбор в пользу интеграции Беларуси в Европу. Социологические опросы показывают, что большинство белорусов поддерживает как политические, так и экономические свободы. Даже после демократизации Беларуси, после вступления в Совет Европы, нам — при условии выполнения всех критериев ЕС и желания самой организации нас принять — трудно будет рассчитывать на вступление в ЕС ранее, чем 15 — 20 лет. За это время нам необходимо создать динамичную, конкурентную правовую и экономическую среду, добиться вступления в ЕФТА, ВТО и подписать двусторонний договор с ЕС. Беларуси надо использовать благоприятную конъюнктуру на российском рынке, создавая основу для экономической экспансии на российский рынок при помощи национального и западного капитала. Какой бы ни была политика ЕС — на нее Беларусь имеет очень ограниченное воздействие — вопрос членства в ЕС, адаптации современных политических, экономических и институциональных критериев — решается внутри страны. Ни Европейский Союз, ни Россия не сделают за Беларусь системные рыночные реформы. В их успешном проведении и кроется ключ Беларуси к единому европейскому дому.

### *Стратегия интеграции Республики Беларусь и Европейского Союза*

Республика Беларусь является европейским государством. Наше место — в Европе. Наша стратегическая цель — стать членом Европейского Союза путем выполнения стандартных политических, экономических и институциональных критериев. Членство в ЕС является не только формой защиты национальных интересов нашей страны, но и условием обеспечения ее устойчивого развития, включения в мировую политическую, экономическую, культурную и информационную систему, основанную на демократии, соблюдении фундаментальных прав и свобод человека, разделении властей и верховенстве закона, а также на рыночной экономике. Альтернативы полноценной интеграции Республики Беларусь в Европейский Союз нет. Мы выступаем за единую Европу без железных занавесов и границ. Беларусь вне Европы не можем быть стабильным, процветающим государством. Европа без независимой, демократической Беларуси не может считать себя полноценной и безопасной.

В диалоге Республики Беларусь и Европейского Союза целесообразно использование Копенгагенских критериев и выступать за

- создание стабильных институтов, которые гарантируют демократию, верховенство законов, прав человека и уважение и защиту прав меньшинств;
- построение институтов функционирующей рыночной экономики, равные условия конкуренции европейских и белорусских экономических субъектов;
- адаптацию белорусского законодательства для практической реализации принципов политического, экономического и монетарного союза;
- создание условий для интеграции Беларуси в ЕС посредством адаптации административной системы страны.

Рано или поздно Беларуси надо будет выполнять базовые политические, экономические и институциональные критерии ЕС и не потому, что это надо бюрократам, а потому, что это выгодно Беларуси.

Интеграцию Беларуси и ЕС можно разделить на три этапа: 1) демократизация Беларуси и возвращение ее к полноценному диалогу, 2) сотрудничество в рамках зоны свободной торговли и обеспечения четырех свобод: перемещения товаров, услуг, денег и рабочей силы, 3) начало формальных переговоров по вступлению Беларуси в ЕС, унификация белорусского законодательства с *acquis communautaire*, вступление в Евросоюз.

Сегодня сложно определить длительность каждого из этих этапов. Беларуси, конечно, надо воспользоваться своими конкурентными преимуществами и не спешить принимать регуляторные, правовые рамки ЕС, которые, по словам самих европейских экспертов, являются препятствием для устойчивого социально-экономического развития. Поэтому этап работы Беларуси в рамках ЕФТА, в условиях четырех свобод является важнейшим для того, чтобы наша страна сумела успешно пройти период системных, структурных реформ. После 10 — 15 лет, когда сам ЕС будет другим, решение о вступлении в Евросоюз может быть принято в ином контексте, с иными плюсами и минусами. Сегодня предсказать этот баланс невозможно. Зато можно утверждать, что комбинация «свободный рынок + верховенство закона + защита прав собственности» — это лучшая стратегия догнать по уровню развития богатые страны.

### **Этап 1. Сотрудничество по восстановлению демократии, принципа разделения властей и прав человека в Беларуси**

Для реализации задач первого этапа интеграции Беларуси в Европейский Союз необходимо, чтобы ЕС принял стратегию развития отношений с Республикой Беларусь. Мы осознаем, что Европейский Союз имеет строгий порядок работы и процедуры взаимоотношений со странами, которые не являются членами Союза. При этом мы обращаем внимание на то, что Республика Беларусь является единственной в Европе страной, в которой не соблюдаются фундаментальные права и свободы граждан, где нарушен принцип разделения властей и где гражданское общество изолировано от выработки внутренней и внешней политики. В этой ситуации необходимо разработать особый подход к Республике Беларусь, к развитию отношений с властями с одной стороны и с гражданским обществом с другой. Сложность проблемы, угроза роста противостояния белорусского народа и единой Европы требует как от Европейского Союза, так от белорусского гражданского общества выработки особых подходов, создания адекватных институтов для демократизации Беларуси и создания условий для ее членства в Европейском Союзе.

Для поддержки процесса демократизации Беларуси важно, чтобы в данном документе было четко заявлено о том, что Беларусь рассматривается Европейским Союзом, как страна, которая потенциально станет членом ЕС при выполнении политических, экономических и институциональных критериев, которые известны, как Копенгагенские критерии. Речь не идет о краткосрочной перспективе 3 — 5 лет. Мы говорим о стратегии внешнеполитического развития страны на 15 — 20 лет. Дверь для Беларуси в ЕС должна быть открытой. Будущее членство Беларуси в Европейском Союзе должно быть краеугольным камнем, фундаментом новой стратегии развития отношений ЕС и Беларуси.

Для реализации программы «ЕС — Беларусь: от нового соседа до полноценного членства» необходимо создать специальный Комитет на уровне исполнительных органов ЕС. Финансирование деятельности Комитета определяется бюджетом Европейской Комиссии. Его бюджет, мандат, программы действий должны отражать специфику политического режима в Беларуси. Данный Комитет призван координировать деятельность различных европейских структур по отношению к Беларуси (Совет Европы, ОБСЕ, Европейский парла-

мент), а также рекомендовать странам-членам Европейского Союза параметры согласованной внешней политики по отношению к Беларуси.

Для реализации конкретных программ и развития сотрудничества между ЕС и Беларусью Европейский Союз должен открыть посольство в Минске. Если вопрос об открытии посольства не решается, тогда возможно открытие в Минске (или в случае несогласия и блокировке властей — в одном из городов стран — соседей, членов ЕС) офис ЕС в Беларуси. Данный орган призван

- координировать реализацию программ развития ЕС с различными структурами, организациями и гражданами Беларуси;
- анализировать политическую, социально-экономическую, правовую, институциональную политику Беларуси, давать рекомендации как Европейскому Союзу, так и властям Республики Беларусь по текущим и стратегическим вопросам;
- способствовать консолидации гражданского общества, диалогу власти и политической оппозиции, власти и гражданского общества;
- способствовать унификации законодательства Республики Беларусь с нормами и стандартами Европейского Союза;
- реализовывать совместные проекты с различными структурами, организациями и гражданами Республики Беларусь для достижения стратегической цели — членства Беларуси в Европейском Союзе.

На данном этапе Европейский Союз проводит политику активных контактов различными структурами, организациями и гражданами Республики Беларусь, кроме официальных встреч с главой государства А. Лукашенко и с теми лицами, которые, по мнению депутатов ПАСЕ, подозреваются в совершении преступления в отношении представителей политической оппозиции. Политика «Все минус один» будет способствовать формированию позитивного отношения граждан Беларуси, в том числе работающих в структурах власти, к Европейскому Союзу. В случае ужесточения репрессий властей Беларуси против политической оппозиции, гражданского общества Европейский Союз должен описать четкие механизмы санкций против конкретных высших должностных лиц страны, членов их семей (запрет на въезд в страны ЕС).

Важным элементом развития отношений между Беларусью и ЕС должна стать визовая политика Евросоюза. На данном этапе важно определить особый визовый режим для участников программ, которые реализует ЕС в Беларуси через созданные в Брюсселе и в Минске структуры. Это значит получение долгосрочных, многоразовых виз по минимальной (символической) цене или бесплатно. ЕС определяет изменения общей визовой политики по отношению гражданам Беларуси в случае выполнения властями Беларуси определенных условий: изменения в законодательстве о выборах, СМИ, защита прав и свобод человека, о проведении шествий и демонстраций и т.п.

Приоритетом сотрудничества Европейского Союза с Республикой Беларусь является реализация программ и поддержка гражданского общества. Реализация программы «ЕС — Беларусь: от нового соседа до полноценного членства» предполагает развитие отношений ЕС с организациями, структурами и гражданами Беларуси, которые условно объединены в следующие группы:

### *Группа 1*

- неправительственными организациями (включая молодежные, женские, экологические, и т.д.) и независимыми профсоюзами;
- независимыми «мозговыми», научно-исследовательскими центрами, фондами и организациями;
- религиозными организациями (католические, протестантские, православные).



- образовательными и учебными центрами, университетами, школами.

### **Группа 2**

- демократическими политическими партиями;
- независимыми средствами массовой информации;

### **Группа 3**

- органами исполнительной власти (Совет Министров, облисполкомы и Минский горисполком, отдельные отраслевые министерства и ведомства, кроме Администрации президента);
- органами законодательной власти (отдельные члены Палаты Представителей и Совета Республики, местные Советы депутатов и отдельные депутаты, демократические депутатские группы).

Помимо реализации проектов с вышеуказанными организациями и структурами активизация контактов и сотрудничества с союзами предпринимателей, торгово-промышленными палатами, фермерскими ассоциациями, организациями пенсионеров, ветеранов войны, инвалидов, спортивными клубами, особенно на уровне детей и молодежи поможет выполнить цели и задачи первого этапа. Проведение совместных мероприятий, празднование исторических дат, проведение соревнований, поддержка детского спорта, равно как и поддержка фермерства (опытом, технологиями, менеджментом, техникой) позволит сформировать многочисленные взаимно пересекающиеся общественные связи, через которые белорусское общество будет активно интегрироваться в европейское пространство, не будучи даже формально его членом.

Первый этап реализации программы «ЕС — Беларусь: от нового соседа до полноценного членства» завершается после проведения в Беларуси свободных, демократических выборов президента, парламента и местных органов власти. Отметим, что реализация крупных проектов в Беларуси, связанных с развитием инфраструктуры или реструктуризации экономики, реализуются только в том случае, если белорусские власти выполняют соответствующие рекомендации ЕС.

## **Этапы 2 — 3. Диалог Европейского Союза и Беларуси по интеграции в ЕС**

На втором этапе Беларуси должна добиться членства в Совете Европы, статуса страны с рыночной экономикой и начать переговоры о создании зоны свободной торговли с Европейским Союзом. Беларуси выгодна реализация принципа четырех свобод, поскольку она позволяет нашей стране использовать преимущества более низких налогов, дешевого входа на рынок, отсутствия бюрократии и зарегулированности рынка, а также открытость российского рынка. Полноценная реализация принципа свободной торговли как с ЕС, так и с Россией, является необходимым условием устойчивого развития Беларуси и основой ее национальных интересов.

Вступление Республики Беларусь в ЕС будет проходить по такой же схеме, которая применялась в переговорах со странами Центральной и Восточной Европы, которые уже стали членами данной организации. Республика Беларусь должна согласовать положения всех 31 глав, которые предусмотрены законодательством Европейского Союза.

Правительство Республики Беларусь определит график выполнения положений каждой из глав, механизмы унификации белорусского законодательства с европейским. Необходимо согласовать перечень программ, которые будут реализовываться ЕС и Беларусью до вступления нашей страны в ЕС. Данные программы должны стать практической реализацией принципа «Европейский Союз разделяет с Беларусью все, кроме своих институтов».

Правительство РБ определяет порядок информирования общественности о ходе переговоров с ЕС, предлагает Союзу проведение ежегодного форума «Беларусь — ЕС», активно развивает двусторонние отношения со странами-членами ЕС, в первую очередь, со своими соседями. Правительство Беларуси должно заключить с ЕС договор о свободной торговле в течение двух лет после демократизации Беларуси и начала рыночных преобразований.

Для координации процесса интеграции Беларуси в Европейский Союз принимается решение о создании министерства по европейской интеграции. Данное министерство будет осуществлять как логистическую, так и творческую поддержку процессу интеграции, привлекать к нему независимые общественные организации и аналитические центры, информировать белорусский бизнес и домашние хозяйства о деятельности ЕС и значении европейской интеграции для Беларуси.

На данном этапе Беларуси очень важно получить от Европейского Союза четкую формулировку отношения к Беларуси не только как к новому соседу, но как к потенциальному члену, как к стране, которая может стать членом ЕС в долгосрочной перспективе. Создание Комитета ЕС по Беларуси, который занимался бы координацией деятельности европейских структур по демократизации Беларуси, является важнейшим институциональным решением.

Мы выступаем за дальнейшее расширение Европейского Союза, за интеграцию всех европейских демократических государств в единую Европу без границ. Мы обязаны реализовать данный исторический шанс и продолжить список несомненных успехов Европейского Союза.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Парадоксом является и то, что данный тезис объединяет в России демократов, коммунистов, либералов и государственников. Считается, что требуются небольшие усилия и время и белорусское общество с радостью воспримет новое объединение. Нечто похожее имело место в 1939 году, когда происходило «воссоединение» Украины, Беларуси. К ним легко причислялись и страны Балтии. Такого рода параллели вызывают и аналоговые проекции в будущее. Можно представить, что произойдет «после того».
2. В 2003 — 2004 гг. А.Г. Лукашенко в выступлениях и пресс-конференциях отмечал именно данный аспект последствий такого варианта развития белорусско-российских отношений.
3. газета «Белорусский рынок» № 14/2003
4. «Проблемы вступления России в ВТО» Приходько С. В, Доклад на ученом совете ИЭПП
5. Источник: Всемирный банк «Среда для развития бизнеса в Беларуси» 2002
6. World Economic Forum Growth competitiveness Index, Microeconomic competitiveness index [www.worldforum.org](http://www.worldforum.org)
7. сайт [www.vesti.ru](http://www.vesti.ru) 16 мая 2003 г.
8. Только не для Москвы, где коррупция и бюрократические традиции создали свои собственные нормативы отношений между странами.
9. Понятно, что возникает проблема соответствия принятых законов, подзаконных актов, нормативов тем принципам, которые лежат в основе российского и белорусского законодательства. Если это не могут сделать законодатели, то вообще стоит отказаться в настоящее время от данных попыток. Лучше не дискредитировать идею стратегического партнерства двух стран.

# Заключение

- Почему нужны изменения?
- Реформы и их уроки.
- Как надо двигаться в будущее?

В новом столетии активно реализуется конкуренция между регионами, странами, интегративными образованиями. В нашей книге были названы новые важнейшие тенденции в развитии геополитических и геоэкономических процессов на ближнем и дальнем пространстве Беларуси. Практический вывод из этого — создание условий быстрой адаптации страны, ее лидеров, политической и экономической элиты к новым вызовам, новым реалиям.

Будущее страны — в изменениях. При этом реальные «всамделишные» изменения затрагивают фундаментальные ценности человека, граждан страны. В этом — особая заслуга и опасность для политически ответственного класса страны. Как ничто другое, именно такое вмешательство должно быть оправданным и профессионально выполненным. Трудностей в проведении таких «операций» по реструктуризации жизни, поведения, сознания хватает в любом обществе — американском, немецком, японском или танзанийском.

Обязанность и ответственность политиков и правительства заключается в профессионализме идентификации и реализации национальных интересов. Европейский эксперимент по формированию нового европейского цивилизационного пространства по сути отрицает развитие и интенсификацию такого фактора, как национальные политические и экономические интересы. Интересы генерируются сообществом, идентифицируются в больших потоках информации и групповых механизмов взаимодействия. Естественно, что проблемы латвийских и португальских рыбаков достаточно схожи, но и весьма отличны. Таких различий может быть очень много по основным социальным стратам, страновым группам интересов.

### Что может выбрать Беларусь?

Первый вариант прост и естественен. Поставить время и ресурсы на то, чтобы дать шансы для развития своей экономической и социальной идентичности. Это будет своего рода свободная, возможно буйная игра сил, интересов различных групп людей и организованных структур влияния. Включая, естественно, иностранные. Данный вариант нашего развития был своего рода стартовым в первой половине 90-х годов прошлого столетия.

Второй вариант — интегрироваться в системы ценностей и жизни формирующего евразийского культурного, экономического и цивилизационного пространства. Быть и развивать интеграцию с Россией, Казахстаном, бывшими республиками СССР. Этот вариант в определенной степени осуществляется и сейчас.

Третий вариант — адаптировать свои национальные интересы и ценности к широкому спектру европейской культуры и цивилизации. Это соответствует пути, выбранному основной частью соседей страны: Литвой, Латвией, Эстонией, Польшей, Украиной (потенциально).

Все три варианта возможны и имеют право на развитие в будущем. Конечно, это основные, но наиболее понятные и реалистичные варианты. Могут быть «переходные», нецелостные, меняющиеся варианты движения в будущее, но трассировка основная заключается в этих векторах развития.

Во всех вариантах, как перечисленных, так и остающихся «за кадром» существует важная системная основа — развитие страны, изменение образа действий, движение в будущее. Речь идет не о простой модернизации Беларуси или косметическом ремонте. Суть движения в будущее использование собственного и мирового опыта в создании развивающего активно общества, эффективной экономики.

Вторая особенность оценки движения в будущее — баланс системных и структурных изменений. Если Беларусь не торопилась проводить антикоммунистические реформы, антисоциалистические изменения, то это не означает, что можно находиться одновременно в координатах прошлого и будущего. «Зависнуть» между прошлым социалистическим выбором и перспективным будущим можно и по причине боязни выбора вообще. Это было очень присуще стране в течение 90-х годов прошлого века.

Рассуждая о будущем надо смотреть на мир двумя глазами. Природа таким образом создала нас, что мы способны понимать движение, объекты мира лучше всего именно используя 2 потока света, отражения, визуальной информации. Совмещая их можно получить достоверную и верную картину нашего мира. Каждому из нас такая возможность представлена самой биологической человеческой природой.

Социальная природа смущает гораздо больше. Поток информации, «социального света» гораздо больше, наше восприятие социальной и цивилизационной действительности более разнообразное. Больше неясного, непонятого, невнятного. «Социальное зрение» часто подводит, образы прошлого заслоняют черты будущего.

Какие уроки могут сделать политически ответственные люди в стране? Какие решения могут принимать парламент, политические силы, правительство? Вокруг чего надо спорить, а вокруг чего не стоит этого делать, не терять попусту время.

## **Опыт и прагматизм вместо мифов и иллюзий**

Сначала следует выяснить, какие формы социальной и экономической жизни нам стоит использовать сейчас, а какие позже? Затем следует дать ответ на вопрос: опыт стран центральной и восточной Европы имеет для нас принципиальное значение, или это дорога к новым мифам? Третий вопрос — что менять раньше формы экономики и социальной жизни или формы нашего сознания? Как сделать с меньшими потерями изменения в стране? Кто должен, а кто ни в коем случае не может быть «допущен» к экономическим и социальным операциям по изменению страны?

Опыт 90–х и начала 2000–х годов есть и он важен для белорусской политической и экономической элиты. Главные итоги транзита наших соседей дают нам сформулировать следующие принципы стратегии развития страны:

- Изменения страны должны быть системными. Они требуют согласия общества, не всего, но внятной и ответственной части его.
- Вторая важная составляющая — лидер, или группа лидеров изменений.
- Изменения начинаются с самих реформаторов.
- По каждому блоку структурных изменений должны быть созданы «критические ядра», состоящих из способных и ответственных политиков, экономистов, юристов, которые отшлифуют и постановки проблем и механизмы, методы изменений.
- Профессионализм — главный критерий именно для конкретных направлений реформ, реструктуризации экономики и общества.
- Общество постоянно и квалифицированно информируется что и как делается правительством. Что осуществляется в этом месяце, квартале, что будет сделано через полгода. Какие первые результаты следует ожидать, что необходимо будет корректировать
- Информационная (идеологическая) компонента реструктуризации страны и социально-экономической жизни имеет равный статус с полисимейкерством. В таких условиях нужны не «говорящие головы», политимитаторы, а сами «операторы», «системные администраторы» реформ.
- Обратная связь и механизмы информационных потоков устанавливаются на всех уровнях с использованием медийных ресурсов, Интернета, социальных институтов гражданского общества.

Если свести к некоей общей формуле инструментарий, то опыт наших соседей дает возможность принять формулы: «сначала было слово». Прежде чем «делать» политику изменений надо объяснить (в том числе и себе), что и как будет делаться. Работая, надо также разго-

варивать вслух. Слово будет помогать делу. Получив результат, также надо его понять и обсудить вслух, а не только на совещаниях руководителей или в парламентском зале.

## Переходить реку, нащупывая ногами дно

Подумать надо также вот о чем. Всех удивляет феномен китайских реформ, которые не вписываются ни в европейские, ни в американские или белорусские нормы и правила. Но китайский опыт не является уникальным. Он не является также и суперэффективным. Он прост в своей данности — прагматизм. То, что делали китайские реформаторы, включая и использование теоретических положений Карла Маркса и Джона Майнарда Кейнса одновременно, было практичным. Целесообразность действий (или бездействий, когда это выгодно и необходимо) — главный критерий полисимейкеров, реформаторов.

Практика Китая и его специфика развития подсказывает хорошие решения. Старт изменений, новые механизмы экономики и социальной жизни можно делать спокойно и неспешно. В китайской повседневности формула действий реформаторов была интересной. Ясной и понятной.

Все, что делалось для реформ, менялось и изменялось проходило так, слово путник переходил реку, не зная какое у нее дно. Бросаться в холодную воду научили нас российские реформаторы. Сидеть на одном берегу и говорить о том, что может река пересохнет научились мы сами. Китайские товарищи подсказывают, что в холодную и неизвестную воду войти надо постепенно, осторожно и ступая по твердому дну. Ногами, если хотите, надо ощупывать это дно. То, что получаем в ходе изменений надо сделать устойчивым, твердым. Иначе, поскользнулся — унесло течением реки и жизни.

Простых и легких решений в ходе системных преобразований не бывает. Они могут быть не переусложненными и не быть запутанными, если поставить задачу действовать четко и ясно. В этом также убеждает опыт реформ соседних стран. Те, кто усложнял приватизацию многочисленными механизмами, ограничениями, сложными правилами получили юридически правомерный вариант, но экономически явно не целесообразный.

Как не вспомнить российские приватизированные предприятия, которые переходят из рук в руки и вся энергия менеджмента тратится на бег на месте. Именно по этой причине наш анализ и сопоставление удельного веса убыточных предприятий в России и Беларуси давал обескураживающие результаты. Даже в таких «продвинутых» регионах, как калининградский удельный вес убыточных предприятий в начале этого десятилетия в некоторые годы совпадал с белорусскими показателями с точностью до одного процента.

Отсутствие ясности и четкости в проведении жилищной реформы в ряде стран также приводило к негативному восприятию и отторжению реформ коммунального сектора. Переход на страховую медицину в Польше вызывал очереди на бесплатные операции, которые послеваляли к дате похорон больного. Реформы бюджетирования высшей школы Литвы вызывали недоумение среди авторитетных европейских советников по причине того, что страна готовит больше инженеров, чем вся Германия, но такое положение кем-то считается отсталым, якобы неэффективным.

Обсуждая свои собственные национальные вызовы и ответы, правительства и экономически и социальные технологии соседних стран дали нам возможность не совершать ряд ошибок. Речь идет не только о настоящем, речь идет об ответственном будущем.

Положительные уроки европейских стран показывают, что общество способно воспринимать рациональный выбор. Люди хотят и могут хорошо работать и по этой причине и хорошо зарабатывать. Частная собственность не разделяет людей, общество, этнические и демографические группы, а соединяет интересы тех, кто работает и тех, кто потребляет.

Сколько полемики и страшилок рисует вокруг проблемы частной собственности. Не входя в эту реку, нынешнее поколение белорусов также с опасностью смотрит в сторону

этой формы собственности. Анонимные собственники магазинов и ресторанов, какие-то непонятные участники аукционов по продаже зданий и участков земли вызывают раздражение, тревогу и неприятие такой собственности. Она сама воспринимается ни как частная, ни как честная. Что уже сделано нынешней национальной неономенклатурой, так это создание образа анонимной и обманной собственности, которая украдена, нечестно переоформлена «начальниками», людьми близкими к власти. Конечно, такой частной собственности никто не хочет в будущем. Конечно, на этом паразитируют и популисты от экономики.

Белорусский «общественный проект», который может и должен быть ясным и понятным обязательно включает в себя принцип «собственность для всех». Доступ к собственности и возможности стать частичными собственниками зданий и заводов, земли и построек на ней должен быть простым и ясным. Все наши соотечественники давно заслужили право на собственную страну. Право на владение, распоряжение и использование нашей движимости и недвижимости. Люди не верят той власти, которая против собственности на землю и капитал до тех пор, пока сами не станут собственниками своей земли и своих факторов производства.

Особый вопрос — цена реформ. Сейчас и потом. По существу белорусы 15 лет находятся в сейсмической социальной и экономической полосе. Люди привыкли жить «на разломе» ценностей, в своеобразном социальном переходе, точнее туннеле, когда жить можно, но свет виден в конце и все говорят, что лучше из тоннеля не выходить. Ослепнуть можно.

Нечто похожее имело место в условиях СССР. Мы боялись, не принимали то, что нам говорила власть. Та власть не умела стимулировать активную и деловую часть общества к ответственности и процветанию. Если любая иная власть не умеет использовать социальную энергию и таланты своей нации, то она не сможет быть суверенной. Может просто растаять в различных союзах и интеграциях. Причем, как идя на Запад, или двигаясь на Восток.

Об этом и ведется речь в основной части разделов данной книги. Отсеять необходимое, рациональное, выбросить балласт иллюзий — это и составляет содержание того проекта, который может быть предложен белорусскому парламенту, как нынешнего созыва, так и будущим институтам законодательной власти.

## Рекомендуемая научная и публицистическая литература, издания международных организаций

### Экономика

- сайт [www.liberty-belarus.org](http://www.liberty-belarus.org)
- Doing business 2005, World Bank
- Dominik Enste. International Monetary Fund. 2002. (на английском языке)
- Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy/ Friedrich Schneider with
- International Financial Statistics. IMF. Washington, 2004
- Leonid Zaiko. Elite Groups in the Republic of Belarus: Interpretation of the Expert Analysis. In Post – Soviet Puzzles/ Klaus Segbers/Stephan De Spiegeleire (Eds.) Nomos Verlagsgesellschaft. - Baden-Baden. 1995. (на английском языке)
- Mundell, R. Currency Areas and International Monetary Reform at the Dawn of a New Century. Review of International Economics. 2001, №9
- Stiglitz J.E. Information and the Change in the Paradigm in Economics, Les Prix Nobel 2001.
- Transition report 2004. European bank for Reconstruction and Development
- Why Worry About Corruption? /Paolo Mauro. International Monetary Fund. 1997. (на английском языке).
- World Economic Forum Growth competitiveness Index, Microeconomic competitiveness index [www.worldforum.org](http://www.worldforum.org)
- Беларусь на пути в третье тысячелетие. Сборник статей. Минск. 2001. (на русском языке)
- Гайдар Егор. Экономический рост и человеческий фактор. М. Вестник Европы. 2003. № 9.
- Доклад о развитии человека за 2002 год. Углубление демократии в разобщенном мире. ПРООН. Нью-Йорк. 2002.
- Доклад о развитии человека. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договорённость об избавлении человечества от нищеты. ПРООН, 2003, стр. 200-201.
- Долан Э. и др. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика. Ташкент. 1996
- ЕБРР 2004, Economies in Transition Krynitsa 2004
- Источник: Всемирный банк «Среда для развития бизнеса в Беларуси» 2002
- Концепция развития банковской системы Республики Беларусь на 2001-2010 годы. Минск. 2002
- Коулз Р. Проблема социальных издержек. М. Дело. 1993
- Маршалл А. Принципы экономической науки. М. Прогресс. 1993
- материалы сайтов [www.opec.ru](http://www.opec.ru), [www.libertarium.ru](http://www.libertarium.ru), [www.ica.org](http://www.ica.org)
- Мизес Л. Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. М. Экономика . 2000.
- Модильяни Ф., Миллер М. Стоимость капитала, финансы корпораций и теория инвестиций. М. Дело. 2001
- сайт [www.ipm.by](http://www.ipm.by)



- Мониторинг инфраструктуры Беларуси <http://www.ipm.by/index.pl?topicid=a6f6cc8e>
- Направления реструктуризации газового сектора в Беларуси <http://www.ipm.by/index.pl?topicid=fff31089>
- Национально-государственные интересы Республики Беларусь/Под редакцией Л.Зайко. Минск, 1999. (на русском языке)
- Нельсон Р. Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. М. Финстатинформ. 2000.
- Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия. Исследование всемирного банка. М. "Весь мир". 2002
- Подколзина И. Единая Европа: эксперимент в реальном времени. М. МЭ и МО. 2000.
- Процесс перехода и показатели стран СНГ. ЕБРР. 2003, (на русском языке).
- Современная экономика труда. Под ред. В. В. Куликова. Москва, ЗАО "Финстатинформ", 2001.
- Тацуно Ш. "Стратегия - технополисы". - М., Прогресс, 1989.
- Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции. М. Экономика. 1996.
- Экономика Беларуси: векторы развития и факторы устойчивого роста. Всемирный Банк, Белорусское представительство. Минск 1999
- Экономика труда и социально-трудовые отношения. Под ред. Г. Меликьяна, Р. Колосовой. Москва, Изд. МГУ, ЧеРо, 1996.

---

## Право

- Василевич Г.А. Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека. Минск, ИООО «Право и экономика», 2003.
- Всеобщая декларация прав человека (1948 год), ст.8
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (п.п.2 раздела I). Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов, с.32.
- Конституция Республики Беларусь в редакции 1994 г.
- Конституция Республики Беларусь в редакции 1996 г.
- Независимые исследования в независимой Беларуси: в борьбе за реальность. «Водолей». 2004.
- Права человека и судопроизводство. Собрание международных документов.
- Права человека. Сборник международных документов. Издательство Московского университета. 1986.
- Правовое государство. Судебно-правовая реформа. Нотариат. Материалы международных семинаров. Минск, 2000.
- Проблемы общей теории права и государства. Изд-во «Норма», Москва, 2004,
- Проблемы правовой реформы в Республике Беларусь.- Минск: Национальный центр стратегических инициатив “Восток-Запад”.-1997.
- Рольф Штобер. Общее хозяйственно-административное право. ЕГУ,2001.
- Сравнительное конституционное право М., 2002.
- Т.Б.Бекназар-Юкбашев. "Право собственности в Европейской конвенции по правам человека". Проблемы конституционализма. Выпуск 4.Минск, 1998.
- Чудаков М.Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447-1996 гг.) – Минск. – 2004.

## Приложение 1.

### Национальная безопасности: угрозы и риски

- ПЕРЕЧЕНЬ ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИИ И ПЕРИОДИЧНОСТЬ ЕЕ СБОРА ПО ОСНОВНЫМ УГРОЗАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.
- ПОКАЗАТЕЛИ, ПО КОТОРЫМ МОЖЕТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬСЯ ПОСТОЯННЫЙ МОНИТОРИНГ
- СОСТОЯНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
1.	Формирование коалиций без учета Беларуси в зонах жизненно важных интересов	Факты образования коалиций без участия Беларуси в Европе	МИД МО РБ	Ежегодно и по факту
		Суммарный ВВП новых коалиций		
		Суммарный демографический потенциал новых коалиций		
		Общий темп прироста ВВП новых коалиций		
		Общий уровень инвестирования новых коалиций		
		Доля ВВП коалиции, вкладываемая в НТП и образование		
		Заключение военных союзов между участниками коалиций		
		Общий военный потенциал коалиции		
		Наличие в коалиции ОМП и средств доставки		
2.	Ограничение, исключение участия Беларуси в международных союзах и коалициях	Факт ограничения (исключения) участия Беларуси в коалиции, в число участников которой входят страны Евразии	МИД, МО РБ	Ежегодно и по факту
		Суммарный ВВП коалиции		
		Суммарный демографический потенциал коалиции		
		Общий темп прироста ВВП коалиции		
		Общий уровень инвестирования коалиции		
		Наличие военных союзов между участниками коалиции		
		Общий военный потенциал коалиции		
3.	Неудачи во внешней политике	Факты, экспертные оценки резонанса в мире	МИД	Ежегодно и по факту
		Результаты голосований не в пользу Беларуси в различных международных организациях (ООН, ОБСЕ и т.д.) по политическим вопросам		
		Доля государств международного сообщества, поддерживающих изоляцию Беларуси		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
4.	Военно-политическое и экономическое давление со стороны внешних сил	Количество заявлений официальных представителей <u>зарубежных стран с требованиями к Беларуси</u>	МИД БЕЛАРУСИ, КГБ	Полугодие
		Содержание заявлений официальных представителей с <u>требованиями к Беларуси</u>		
		Количество международных правовых документов, <u>содержащих требования к Беларуси</u>		
		Объем сокращения импорта Беларуси из-за санкций <u>зарубежных организаций</u>		
		Интегративный показатель увеличения боевого <u>потенциала зарубежных стран, нацеленного на территорию Беларуси</u>		
		Факты силового воздействия на граждан, объекты и <u>имущество Беларуси за рубежом со стороны других государств, их ведомств, организаций и официальных представителей</u>		
5.	Военные действия о стороны внешних центров силы против Республики Беларусь	Численность <u>противоборствующих группировок</u>	Минобороны РБ	По факту
		Состав <u>противоборствующих группировок</u>		
		<u>Количество самолетов и вертолетов</u>		
		Интенсивность боевых действий (с учетом количества <u>погибших и раненых</u> )		
		Количество стратегических ядерных боеприпасов и <u>средств доставки</u>		
		Наличие у противника химического и <u>бактериологического оружия</u>		
		<u>Решительность намерений</u>		
		<u>Стадия конфликта</u>		
		<u>Количество вовлеченных сторон</u>		
		Военно-промышленный потенциал <u>противоборствующей стороны (возможность мобилизации ресурса в указанных выше показателях)</u>		
6.	Недружественные и неправомерные действия в отношении граждан, имущества Беларуси за рубежом	Количество акций протеста в стране с <u>антибелорусскими лозунгами</u>	МИД БЕЛАРУСИ,	Полугодие
		<u>Число участников акций протеста</u>		
		Количество и число участников преступлений в <u>отношении белорусских граждан и (или) имущества</u>		
		Количество белорусских граждан, в т.ч. официальных <u>лиц, жертв преступлений в стране</u>		
		Экономический ущерб, нанесенный имуществу <u>Беларуси в стране в результате преступлений</u>	КГБ РБ	Ежегодно
		Количество инцидентов в стране в отношении <u>белорусских граждан, официальных представителей, организаций и имущества и т.д.</u>		
		Доля публикаций СМИ в стране <u>антибелорусской направленности</u>		
		Доля эфирного времени в стране, посвященного <u>антибелорусской пропаганде</u>		
		Количество принятых за заданный промежуток времени <u>правовых актов, явно препятствующих развитию взаимовыгодных отношений с Беларусью</u>		

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
7.	Нарушения государственной границы Республики Беларусь	Количество нарушителей государственной границы, задержанных органами и войсками Пограничной службы Республики Беларусь	КГБ РБ, КГБ РБ	Полугодие
		Количество задержанных: огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотических веществ, контрабанды		
		Количество нарушений правил пересечения государственной границы (контролируемых, неконтролируемых)		
		Количество задержанных нарушителей пограничного режима		
		Количество случаев наложения штрафа за административные нарушения (случаев/сумма в рублях)		
		Количество пограничных и других инцидентов: боевых столкновений, предотвращение попыток прорыва границы, обстрелов и вооруженных нападений на пограничные наряды, подразделения, транспортные средства и объекты Пограничной службы Республики Беларусь, иные противоправные действия		
8.	Незаконная миграция, демографическая экспансия в пограничных районах	Рост числа иностранных граждан, постоянно проживающих на территории региона (отдельно по странам и национальностям)	МВД РБ, КГБ РБ	Полугодие
		Количество иностранных граждан, въехавших в Беларусь и выехавших из нее		
		Количество иностранцев объединенных организационно		
		Продолжительность и число участников акций протеста, проводимых иммигрантами, с требованиями социальных гарантий и возможности проживания в Беларуси		
		Количество нелегальных иммигрантов, находящихся на территории Республики Беларусь (экспертные оценки)		
		Количество граждан иностранных государств, прибывших в Беларусь для осуществления трудовой деятельности по трудовым визам		
		Количество находящихся на территории Республики Беларусь беженцев и вынужденных переселенцев		
9.	Экономические санкции со стороны зарубежных стран в отношении Беларуси и ее партнеров	Ежегодный экономический ущерб за счет введения ограничений для белорусских товаров и услуг на международных рынках	Госкомстат РБ, Минэкономики РБ, Госкомстат РБ, Минэкономики РБ, МИД БЕЛАРУСИ Госкомстат РБ,	Ежеквартально
		Продолжительность санкций		
		Количество стран, участвующих в санкциях (из них экономически развитых)		
		Дефицит товаров первой необходимости на внутреннем рынке вследствие санкций на импорт в РБ		
		Запасы товаров первой необходимости и необходимых при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций вследствие санкций на импорт в Беларусь		
		Характер требований, выдвигаемых Беларусью для снятия санкций		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
10.	Проникновение на внутренний рынок Беларуси транснациональных корпораций и контроль за стратегическими отраслями и сферами экономики страны	<p>Доля импортных товаров и услуг на внутреннем рынке (суммарно и по важнейшим видам продукции и услуг)</p> <p>Объем задолженности субъектов РБ иностранным кредиторам</p> <p>Количество предприятий и банков с участием иностранного капитала, действующих на территории Беларуси</p> <p>Доля иностранного капитала в уставном капитале предприятий и банков, действующих на территории Беларуси</p> <p>Доля импортных изделий производственно-технического назначения, используемых при выполнении оборонного госзаказа во всем объеме таких используемых изделий.</p>	Госкомстат РБ, Минэкономики, Минфин РБ, Национальный Банк Беларуси	
11.	Снижение эффективности существующих механизмов обеспечения международной безопасности	Аналитические и информационные материалы	МИД БЕЛАРУСИ, Минобороны РБ, КГБ	Полугодие
12.	Недостаточность боевого потенциала Вооруженных Сил и воинских подразделений Республики Беларусь	<p>Динамика изменения состава и численности</p> <p>Доля современных средств ВВТ на вооружении в войсках (силах), в т.ч. средств управления и разведки</p> <p>Динамика затрат на НИОКР по созданию современных средств вооружения</p> <p>Состояние объектов военной инфраструктуры</p> <p>Состояние мобилизационной готовности</p> <p>Обеспеченность стратегических резервов вооружением и военной техникой</p> <p>Уровни боевого потенциала основных зарубежных государств (по аналогичным показателям)</p> <p>Доля исправной боевой и военно-транспортной техники, из стоящих на вооружении</p> <p>Сроки перевода в повышенные степени готовности Вооруженных Сил Республики Беларусь</p> <p>Темпы переброски подразделений, частей и соединений</p> <p>Время, требуемое для проведения мобилизации</p>	Минобороны РБ, МВД РБ, КГБ РБ,	Ежегодно

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
13.	Низкий уровень (снижение) валового внутреннего продукта	Объем ВВП, в т.ч. на душу населения	Госкомстат РБ	Ежемесячно
		Объем производства товаров, в т.ч. на душу населения		
		Объем производства услуг, в т.ч. на душу населения		
		Темпы роста ВВП в процентах к соответствующему периоду прошлого года		
		Производство потребительских товаров		
		Объем платных услуг населению		
		Объем розничной торговли		
		Объем промышленной продукции в машиностроении и металлообработке		
14.	Низкий уровень (снижение) производства	Динамика производства основных видов продукции в натуральном исчислении	Госкомстат РБ	Ежемесячно Ежегодно
		Рентабельность всего по промышленности, в т.ч. по основным отраслям		
		Доля убыточных организаций промышленности, в т.ч. по основным отраслям		
15.	Зависимость экономики страны от импорта	Доля импортных продовольственных товаров в общем объеме потребления основных продовольственных товаров	Госкомстат РБ, Министерство экономики	Полугодие Ежегодно
		Дефицит производства комплектующих, сырья и материалов для производства конкурентоспособной продукции		
		Доля импортных товаров в общем объеме комплектующих, сырья и материалов, необходимых для создания и производства ВВТ		
16.	Энергетический дефицит	Объемы сделок по покупке газа в России. Объемы и условия поставок других энергоресурсов	Совет Министров, Госкомстат РБ	Ежемесячно
		Сезонные запасы топлива (на конец периода) у поставщиков по видам топлива (уголь, топочный мазут)		
		Сезонные запасы топлива (на конец периода) у потребителей по видам топлива (уголь, топочный мазут)		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
17.	Низкая внутренняя производственно-ориентированная инвестиционная активность	Объем инвестиций в основной капитал всего	Госкомстат РБ	Ежеквартально
		Объем инвестиций в основной капитал внебюджетных средств (собственные, заемные, привлеченные средства организаций и другие источники).		
		Доля инвестиций в основной капитал внебюджетных средств в объеме общих инвестиций		
		Объем инвестиций в основной капитал средств консолидированного бюджета		
		Доля инвестиций в основной капитал средств консолидированного бюджета		
		Объем инвестиций в основной капитал средств бюджета		
		Структура инвестиций в основной капитал (новое строительство, реконструкция, модернизация действующих организаций)		
		Основные показатели инвестиционной деятельности (ввод в действие основных фондов, незавершенное строительство)		
		Объем иностранных инвестиций в экономику Беларуси		
		Доля иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций		



## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
18.	Недостаточность (снижение) научно-технического и технологического потенциала	Внутренние затраты на исследования и разработки	Госкомстат РБ Минфин РБ, Минпромнауки РБ КТБ РБ Минфин РБ Минобразование РБ Минпромнауки РБ	Ежегодно
		Затраты бюджета по статье «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу»		
		Доля инвестирования в создание наукоемкой продукции и технологий, в т.ч. информационных		
		Динамика эмиграции специалистов с высшим образованием, ученых и конструкторов		
		Динамика ВВП, вкладываемого в образование		
		Количество выпускников ВУЗов, аспирантур, докторантур		
		Средний возраст ученых высшей квалификации		
		Удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции по отраслям промышленности		
		Количество созданных и используемых передовых технологий		
		Возрастная структура станочного парка		
		Количество патентных заявок и выдача патентов		
		Количество открытий, сделанных белорусскими учеными		
		Количество патентов, полученных за рубежом		
		Количество приобретенных и внедренных патентов из-за рубежа		
		Число инновационно-активных предприятий по отраслям промышленности (Министерство экономики РБ)		
		Объем ежегодной продажи научно-технической литературы и баз данных		
19.	Износ основных фондов производств	Степень износа основных фондов предприятий и организаций по отраслям экономики	Госкомстат РБ	Ежегодно
		Возрастная структура производственного оборудования и промышленности		
		Коэффициент выбытия основных фондов		
20.	Внешний долг	Государственный внешний долг	Минфин РБ, Национальный Банк Беларуси	Полугодие Ежемесячно
		Государственный внешний долг международным финансовым организациям		
		Доля расходов на обслуживание государственного внешнего долга в объеме расходов бюджета		
21.	Внутренний долг	Государственный внутренний долг	Минфин РБ	Ежеквартально
22.	Неплатежи	Динамика суммарного объема платежей предприятий	Госкомстат РБ	Ежеквартально
		Количество субъектов хозяйственной деятельности, вовлеченных в платежи		
		Объем платежей в сфере производства товаров первой необходимости и оборонной продукции		
		Средняя временная задержка платежей по сравнению с существующими нормативами		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
23.	Высокий уровень (рост) тарифов на энергоносители	Средние цены на основные виды <u>топливно-энергетических ресурсов</u>	Госкомстат РБ	Ежеквартально Ежегодно
		Уровень рентабельности продукции энергетических предприятий		
24.	Дефицит золотовалютных резервов	Объемы золотовалютных резервов Беларуси Динамика изменения золотовалютных ресурсов Беларуси	Минфин РБ, Национальный Банк Беларуси	Ежемесячно
25.	Вывоз технологий, патентов и открытий за рубеж	Импорт технологий по объектам сделок	Госкомстат РБ КГБ РБ,	Ежегодно
		Импорт технологий по отраслям		
		Динамика количества технологий и открытий ( <u>переданных, проданных</u> ) за рубеж незаконно		
		Факты утечки технологий и открытий оборонного и стратегического значения		
26.	Неустойчивость денежно-кредитной системы государства, Национального Банка, предприятий	Динамика рубля по отношению к доллару США и евро	Национальный Банк Беларуси, Минфин РБ Госкомстат РБ Национальный Банк Беларуси	Ежемесячно, Ежеквартально, Полугодие Ежемесячно полугодие Ежемесячно Ежеквартально
		Общая сумма долгов коммерческих банков физическим и юридическим лицам		
		Количество банкротств банков Беларуси		
		Общий объем задолженности банков банкротов		
		Профицит бюджета		
		Капитализация фондового рынка		
		Объем денежной массы М2		
		Доля наличных денег в объеме денежной массы		
		Общая и просроченная кредиторская задолженность		
		Просроченная дебиторская задолженность		
27.	Снижение (недостаточность) конкурентоспособности экономики Беларуси	Расходы на науку и научное обслуживание в процентах к ВВП, в т.ч. средств государственного бюджета	Госкомстат РБ Министерство экономики РБ, КГБ , Госкомстат РБ	Ежеквартально Ежегодно Ежегодно
		Численность инновационно-активных предприятий, в т.ч. по видам экономической деятельности		
		Доля иностранных инвестиций в экономику Беларуси в общем объеме мировых инвестиций (по экспертным оценкам)		
28.	Зависимость экономики от внешнеэкономической конъюнктуры, от решений интеграционных зарубежных группировок	Доля промышленных предприятий, которой владеют нерезиденты	Министерство экономики РБ, Госкомстат РБ,	Ежегодно
		Доля собственности нерезидентов на предприятиях, выпускающих наукоемкую продукцию		
		Доля собственности нерезидентов на предприятиях, выпускающих уникальную продукцию		
		Экономические потери Беларуси вследствие применения экономических и других механизмов ограничения экспорта продукции		
		Экспертные оценки и аналитические материалы		
29.	Утечка капитала за рубеж	Объемы вывоза капиталов за рубеж, в т.ч. нелегально (по экспертным оценкам)	Национальный Банк Беларуси, МВД РБ, КГБ РБ, ГТК РБ	Ежеквартально

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
30.	Увеличение разрыва в уровне социально-экономического развития регионов	Дебиторская и кредиторская задолженность <u>предприятий в разрезе регионов Республики Беларусь</u>	Госкомстат РБ	Полугодие
		Объемы товарооборота между регионами Республики Беларусь		
		Макропоказатели социально-экономического развития <u>регионов (Минэкономики РБ)</u>		
		Дифференциация регионов РБ по объему ВВП на душу населения, среднедушевым денежным доходам, величине прожиточного минимума, уровню безработицы, инвестициям в основной капитал на душу населения		
		Показатели самодостаточности регионов по основным видам <u>продукции жизнеобеспечения населения</u>		
31.	Низкий мобилизационный потенциал экономики	<u>Резервные мощности в натуральном исчислении</u>	Госрезерв	Ежегодно
		Запасы сырья, комплектующих, энергоносителей, веществ, строительных материалов, продуктов <u>жизнеобеспечения населения, медикаментов</u>		
		Время развертывания резервных мощностей по выпуску боеприпасов, боевой техники и вооружения		
		Время развертывания резервных мощностей по выпуску продуктов жизнеобеспечения Вооруженных Сил и населения		
		Время развертывания резервных мощностей по выпуску <u>необходимой в кризисных условиях промышленной продукции и строительству</u>		
		<u>Протяженность железнодорожных путей</u>		
		<u>Связанность железнодорожной сети</u>		
		<u>Протяженность автомобильных дорог</u>		
		<u>Связанность сети автомобильных дорог</u>		
		<u>Протяженность линий электропередач</u>		
		<u>Связанность сети линий электропередач</u>		
		<u>Протяженность трубопроводов</u>		
		<u>Связанность системы трубопроводов</u>		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
32.	Низкая эффективность использования государственной собственности	Количество предприятий и организаций по формам собственности	Госкомстат РБ, Министерство экономики	Ежегодно
		Структура приватизированных предприятий (объектов) по формам собственности и способам приватизации		
		Структура приватизированных предприятий (объектов) по отдельным отраслям экономики		
		Поступление средств от приватизации и их распределение (полугодие)		
		Источники средств от приватизации предприятий (объектов) по формам собственности (полугодие)		
		Распределение приватизированных предприятий и организаций по отраслям экономики (полугодие)		
		Основные показатели деятельности предприятий и организаций с участием иностранного капитала (полугодие)		
		Приватизация предприятий (объектов) промышленности		
33.	Низкий уровень (сокращение) реальных доходов большей части населения	Среднедушевые доходы населения	Госкомстат РБ	Ежеквартально
		Соотношение стоимости потребительской корзины и реальных доходов на душу населения		
		Уровень потребительских цен и его динамика		
		Уровень средней заработной платы		
34.	Высокий уровень имущественной дифференциации населения	Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов. Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченных жителей Беларуси	Госкомстат РБ	Ежеквартально
		Доля населения, имеющего душевой доход ниже прожиточного минимума, 2 доллара и 1 доллар в сутки.		
35.	Свертывание (невыполнение) программ социальной защиты населения	Объемы финансирования из республиканского бюджета и бюджетов регионов страны мероприятий и программ социальной защиты населения Исполнение статей бюджета, предусматривающих финансирование мероприятий социальной защиты населения по итогам финансового года)	Госкомстат РБ, Минтруд РБ	Полугодие
36.	Низкий уровень (сокращение) финансирования образования из республиканского бюджета	Объем финансирования образования из государственного бюджета	Минфин РБ, Минобразование РБ, Минфин РБ	Ежегодно Ежегодно
		Объем финансирования образовательных программ в области фундаментальной науки и подготовки специалистов в области современных технологий		

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
37.	Вытеснение отечественных программ образования и педагогов из сферы образования	Доля учебников и книг для детей и юношества <u>зарубежных авторов, в т.ч. изданных на Западе</u> Доля учебников и книг для детей и юношества, изданных совместными предприятиями или за счет иностранных спонсоров, в т.ч. из стран Запада Количество учебных курсов, лекций, часов, прочитанных школьникам и студентам по иностранным программам образования, в т.ч. западным Количество школьников и студентов, охваченных <u>иностранными программами образования</u> Количество иностранных преподавателей, работающих в сфере образования Беларуси Количество школьников и студентов, обучаемых за рубежом, в т.ч. в странах Запада	МПТР РБ Минобразование РБ	Ежегодно
38.	Низкий уровень (сокращение) финансирования культуры из республиканского бюджета	Объем финансирования культуры из республиканского бюджета Объем финансирования развития национальных культур народов Беларуси и сохранения памятников культуры и истории	Минфин РБ, Минкультуры РБ	Ежегодно
39.	Распространение субкультуры	Доля печатной продукции субкультуры в общем объеме <u>художественной литературы</u> Доля выпуска музыкальной продукции, относящейся к субкультуре (Минкультуры РБ) <u>Количество посетителей мероприятий субкультуры</u> Доля эфирного времени СМИ, затраченного на демонстрацию образов субкультуры, в общей продолжительности передач, посвященных культуре, в т.ч. музыке (Минкультуры РБ, ФСО РБ)	Минкультуры РБ,	Ежегодно
40.	Деградация и вульгаризация белорусского языка	Уровень подготовки выпускников ВУЗов по <u>белорусскому языку</u> <u>Сокращение доли изданий белорусской литературы</u> Частотный анализ лексики средств массовой информации	Минобразование РБ, Минкультуры РБ,	Ежегодно
41.	Международная миграция населения	<u>Динамика эмиграции населения из Беларуси</u> <u>Динамики иммиграции населения в Беларусь</u>	Госкомстат РБ, МВД РБ	Ежеквартально
42.	Утечка кадров за рубеж	<u>Динамика выезда специалистов с высшим образованием за рубеж и постоянного проживания</u> <u>Динамика выезда ученых за рубеж для работы и постоянного проживания</u> Количество высоко квалифицированных специалистов на территории Беларуси (внутренняя эмиграция) (по <u>экспертным оценкам</u> )	МВД РБ, КГБ РБ	Полугодие Ежегодно
43.	Сокращение численности белорусов	<u>Динамика численности населения по этнической структуре в целом по Беларуси и в региональном разрезе</u> Уровень рождаемости населения по этнической структуре в целом по Беларуси и в региональном разрезе	Госкомстат РБ	Ежегодно

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
44.	Низкий уровень (сокращение) финансирования образования	Объем финансирования здравоохранения из республиканского бюджета	Минфин РБ	Ежегодно
45.	Низкая культура населения в отношении здоровья	Количество бытовых отравлений, в т.ч. алкоголем со смертельным исходом	Минздрав РБ, Госкомстат РБ	Ежегодно
		Число курящих, наркоманов, алкоголиков		
		Доля населения, практикующего занятия различными видами физкультуры		
		Объем тиражей литературы на тему гигиены и здорового образа жизни		
46.	Сокращение рождаемости	Уровень естественного прироста населения	Госкомстат РБ	Полугодие Ежегодно
		Уровень рождаемости		
		Динамика количества новорожденных, приходящихся на одну женщину		
47.	Высокая смертность населения	Уровень смертности	Госкомстат РБ	Полугодие
		Смертность детей первого года жизни		
48.	Сокращение продолжительности жизни	Динамика изменения продолжительности жизни, в т.ч. мужчин и женщин	Госкомстат РБ	Ежегодно
49.	Некачественность питания	Количество потребляемых углеводов, жиров, белков на душу населения	Госкомстат РБ, Минэкономики РБ	Полугодие
50.	Распространение эпидемий: появление новых заболеваний	Количество людей, охваченных эпидемиями	Минздрав РБ	Ежемесячно
		Факты появления новых болезней и число охваченных ими людей		
		Показатели заболеваемости и смертности от опасных инфекций		
51.	Загрязнение окружающей среды	Сброс загрязненных сточных вод	Белгидромет, Госкомстат РБ,	Полугодие
		Выбросы загрязненных веществ в атмосферу		
		Нарушение земель		
52.	Трансграничный перенос загрязнителей с территории других государств	Динамика переноса веществ (из нормативного списка) в окружающую среду с территории других государств, в т.ч. на региональном уровне	Белгидромет РБ	Ежегодно
		Экономический ущерб, наносимый Беларуси в результате трансграничного переноса загрязнителей		
53.	Потеря (ослабление) государственного контроля за использованием природных ресурсов страны	Балансовые запасы полезных ископаемых	Госкомстат РБ	Ежегодно
		Потери полезных ископаемых		
54.	Сокращение численности популяции	Динамика сокращения численности популяций по видам растений и животных, в т.ч. в региональном разрезе	МПР РБ	Ежегодно
55.	Сокращение ареала видов биомассы	Динамика сокращения площадей распространения видов растений и животных в т.ч. в региональном разрезе	МЧС РБ, Госатомнадзор РБ, Госгортехнадзор РБ	Ежегодно

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
56.	Нарушение нормального функционирования экологически опасных техногенных объектов	Количество аварий в течение года	МЧС РБ, Госатомнадзор РБ, Госгортехнадзор РБ	Ежегодно
		Количество нештатных ситуаций в течение года		
		Факты отказа систем обеспечения безопасности		
		Вероятность крупной аварии		
		Износ технических систем безопасности		
		Износ основных производственных фондов экологически опасных предприятий		
		Высокий уровень (рост) объема накопленных промышленных отходов и токсичных веществ		
57.	Национальный экстремизм	Количество и число участников публичных акций, в т.ч. акций протеста националистического характера	МВД РБ, КГБ РБ	Ежеквартально
		Количество и число участников преступлений по этническим мотивам		
		Количество жертв преступлений по этническим мотивам		
		Количество беженцев и вынужденных переселенцев их административно-территориальной единицы по этническим мотивам	Минюст РБ КГБ РБ	
		Количество принятых за заданный промежуток времени правовых актов, ущемляющих права граждан по этническим признакам		
		Количество и численность организаций националистической направленности		
		Количество партий и общественно-политических объединений националистической направленности		
		Доля публикаций и передач СМИ, содержащих элементы разжигания национальной розни		
58.	Религиозный экстремизм	Количество публичных акций, в т.ч. несанкционированных, религиозной направленности	МВД РБ, КГБ РБ,	Ежеквартально
		Количество участников публичных акций, в т.ч. несанкционированных, религиозной направленности		
		Количество фактов проявления религиозного экстремизма		
		Доля публикаций СМИ и передач, содержащих элементы разжигания религиозной розни и религиозного экстремизма		
		Объем финансирования религиозных экстремистов из-за рубежа (экспертные оценки)		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
59.	Политический экстремизм	Количество публичных акций политической направленности, в т.ч. акций протеста с политическими требованиями	КГБ РБ,	Ежеквартально
		Количество участников публичных акций политической направленности, в т.ч. акций протеста с политическими требованиями		
		Количество и численность партий, общественно-политических и иных организаций (в т.ч. незарегистрированных органами юстиции) экстремистской политической направленности	Генпрокуратура РБ, МВД РБ,	
		Количество преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства	КГБ РБ	
		Количество участников преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства		
		Количество жертв преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства	КГБ РБ,	
		Доля публикаций и передач СМИ, содержащих элементы разжигания идеологической, политической или социальной вражды, призывающих к досрочным выборам		
60.	Скрытая социальная напряженность	Прожиточный уровень на душу населения	Госкомстат РБ,	Ежемесячно
		Денежные доходы на душу населения	Минтруд РБ	
		Сумма задолженности по выплате, пенсиям и другим выплатам		
		Численность безработных		
		Численность зарегистрированных преступлений	МВД РБ	
61.	Открытая социальная напряженность	Количество акций протеста	МВД РБ	Ежемесячно
		Число участников забастовок		
		Количество митингов		
		Число участников митингов		
		Не отработано рабочего времени		
		Требования участников акций		
		Основные социальные группы участников акций		
62.	Поляризация взглядов внутриполитических сил	Вербальные оценки несовпадения взглядов и намерений основных политических лидеров и партий	КГБ РБ,	Ежеквартально
		Соотношение голосов депутатов Национального Собрания при решении важных социально-экономических и политических вопросов		
		Количество акций протеста с требованиями противоположных полюсов политического спектра	МВД РБ,	
		Количество участников акций протеста с требованиями противоположных полюсов политического спектра		
		Соотношение голосов избирателей, отданных за представителей противоположных полюсов политического спектра при выборах в различные органы власти		



## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
63.	Ослабление авторитета представителей и органов государственной власти	Количество акций протеста с требованиями отставки <u>представителей власти</u>	МВД РБ, КГБ РБ, Генпрокуратура РБ, Минюст РБ,	Ежеквартально
		Количество участников акций протеста с требованиями отставки <u>представителей власти</u>		
		Количество невыполняемых законов, указов, постановлений, распоряжений и т.п.		
		Результаты опроса общественного мнения о доверии Президенту РБ и руководителям субъектов федерации		
		Динамика материалов СМИ с резкой критикой или осуждением <u>представителей власти</u> и их действий		
		Доля граждан, поддерживающих политику государства, в т.ч. по острым проблемам (по результатам опросов <u>общественного мнения</u> )		
64.	Организованная преступность и коррупция	Количество преступлений, совершенных <u>организованными преступными группами</u> , в т.ч. тяжких и особо тяжких	МВД РБ, Генпрокуратура РБ	Ежемесячно
		Количество участников организованных преступных групп, деятельность которых пресечена (из них – <u>организаторов</u> )		
		Количество преступлений, совершенных <u>организованными преступными группировками</u> , деятельность которых носит трансграничный характер	МВД РБ, Генпрокуратура РБ, КГБ РБ, ГТК РБ	
		Количество преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, в т. ч. получения взятки, злоупотребления <u>служебным положением</u>		
		Количество лиц, совершивших преступления в форме получения взятки, занимающих государственную должность субъекта Республики Беларусь или главой <u>местного самоуправления</u> .		
		Ежегодный объем взяток в денежном исчислении ( <u>экспертные оценки</u> ) – ежегодно		
		Объем доходов организованных преступных <u>группировок</u> ( <u>экспертные оценки</u> ) – ежегодно		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
65.	Преступность	Количество зарегистрированных преступлений, в т.ч. по субъектам Республики Беларусь	МВД РБ	Ежемесячно
		Количество особо тяжких и тяжких преступлений		
		Количество преступлений, совершенных несовершеннолетними		
		Количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, совершенных с применением оружия, совершенных организованными группами	Генпрокура тура РБ Минюст РБ	
		Количество лиц, осужденных к уголовному наказанию по видам (основным и дополнительным), в т.ч. осужденных к пожизненному лишению свободы, условно, с отсрочкой исполнения приговора	МВД РБ	
		Количество лиц, отбывающих уголовное наказание в местах лишения свободы		
		Количество потерпевших от преступлений, погибших от преступных действий, пропавших без вести	МВД РБ, КГБ РБ	
		Количество лиц скрывающихся от следствия и суда и находящихся в розыске		
		Размеры причиненного и возмещенного государству и гражданам преступлениями материального ущерба		
		Данные об особо тяжких и тяжких преступлениях, получивших большой общественно-политический резонанс		
66.	Терроризм	Количество терактов (в т.ч. предотвращенных)	КГБ РБ, МВД РБ	Ежемесячно
		Динамика количества терактов (в т.ч. предотвращенных)		
		Количество жертв терактов		
		Численность террористических группировок, действующих в Беларуси		
		Динамика численности террористических группировок, действующих в Беларуси		
		Динамика экономического ущерба от терактов (в т.ч. гипотетического от предотвращения терактов)		
		Используемые вооружение и другие средства поражения людей и объектов		
		Объем финансирования международных террористов		

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
67.	Правонарушения в сфере экономики	Объем сокрытия налогооблагаемых доходов и операций (экспертные оценки)	МНС РБ, МВД РБ Минэкономики РБ, МВД РБ, МНС РБ, КГБ РБ, Минфин РБ,	Полугодие
		Количество субъектов хозяйственной деятельности, уклоняющихся от уплаты налогов (экспертные оценки)		
		Доля «теневого» сектора экономики в ВВП (экспертные и расчетные оценки)		Ежегодно
		Объем отмываемых доходов, полученных преступным путем (экспертные и расчетные оценки)		
		Доля невозвращенных государственных кредитов в общей сумме государственных кредитов		Полугодие
		Объемы нецелевого использования государственных финансовых средств		
		Количество фактов нецелевого использования государственных финансовых средств		Ежеквартально
68.	Несовершенство системы государственного управления на различных уровнях	Количество решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Республики Беларусь, признанных судами недействительными	Минюст РБ, Генпрокуратура РБ	Полугодие
		Количество органов государственного управления, осуществление функций которых является несовершенным (экспертные оценки) - МЮ РБ		
69.	Нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина	Количество решений должностных лиц, органов исполнительной власти, признанных судом незаконными и нарушающими конституционные права и свободы граждан	Верховный Суд РБ, Минюст РБ, Генпрокуратура РБ	Полугодие
		Количество субъектов Республики Беларусь, в которых нарушаются конституционные права и свободы граждан (экспертные оценки)		
		Доля публикаций СМИ, негативно-эмоционального содержания	КГБ РБ	Полугодие
		Доля эфирного времени СМИ, посвященного передачам негативной эмоциональной окраской		
		Доля эфирного времени СМИ, посвященного демонстрации фильмов, неблагоприятных для психики людей, разрушающих нравственные нормы, культивирующих насилие		
		Доля публикаций СМИ, дискредитирующих белорусский народ и белорусскую историю		
		Количество публикаций и сообщений, дезинформирующих население о состоянии в стране для создания негативного восприятия, возбужденности, неуверенности		
		Количество публикаций и сообщений клеветнического характера в отношении популярных белорусских личностей современности и истории		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
70.	Распространение тоталитарных, деструктивных организаций, в т.ч. религиозной направленности	Количество организаций тоталитарного, деструктивного характера, в т.ч. религиозной направленности	МВД РБ, КГБ РБ	Полугодие
		Число лиц, вовлеченных в организации тоталитарного деструктивного характера, в т.ч. религиозной направленности		
		Объем материалов СМИ (эфирное время, тиражи печатных изданий), посвященных пропаганде (положительным или нейтральным отзывам) об организациях тоталитарного деструктивного характера, в т.ч. религиозной направленности. -		
		Количество лиц, получивших вред здоровью в результате пребывания в организациях тоталитарного деструктивного характера, в т.ч. религиозной направленности (по экспертным оценкам) - КГБ РБ, Генпрокуратура РБ		
		Количество лиц, являющихся жертвами организаций тоталитарного деструктивного характера, в т.ч. религиозной направленности: потеря социального статуса, разрушение семьи, утрата имущества, квартиры и т.п. (по экспертным оценкам) - КГБ РБ, Генпрокуратура РБ		
71.	Недостаточность развития информационной инфраструктуры	Доля телефонизированных населенных пунктов	Минсвязи РБ	Ежегодно
		Коэффициент цифровизации телефонной сети		
		Доля площади страны, охваченная национальными или российскими спутниковыми системами		
		Количество эксплуатируемых ПЭВМ		
		Количество компьютерных сетей и пользователей, охваченных ими		
		Количество пользователей сети Интернет		
72.	Неэффективность государственной системы сбора, обработки и предоставления информации	Количество показателей, собираемых для оценки состояния страны	Минсвязи РБ,	Ежегодно
		Оперативность сбора данных и актуализации баз данных в органах государственной власти		
		Полнота сбора информации		
		Адекватность значений данных (экспертные оценки)		
		Оперативность представления данных в Администрацию Президента Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь		
73.	Монополизация рынка информационных услуг	Количество субъектов, предоставляющих информационные услуги на рынке	Минсвязи РБ, Минэкономики РБ, МАП РБ	Полугодие
		Количество субъектов, контролирующих 80% рынка		
		Доля рынка, контролируемого 20% наиболее экономически сильных субъектов (по видам деятельности)		
		Факты создания искусственных монополий в обход действующего законодательства		

## Приложения.

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
74.	Ослабление контроля за сохранением сведений, составляющих государственную и военную тайну, служебную и коммерческую информацию	Количество фактов утечки сведений, содержащих <u>государственную или военную тайну</u>	КГБ РБ,	Ежегодно
		Количество лиц, сознательно сотрудничающих с внешними органами разведки или внутренними структурами, занимающимися незаконным сбором информации		
		Сокращение финансирования мероприятий по обеспечению сохранения государственной и военной тайны, служебной и коммерческой информации		
		Количество фактов нарушений соблюдения режима сохранения закрытых сведений		
		Интегральная оценка состояния сохранности закрытых сведений		
75.	Ограничение свободного доступа к информации	Факты (динамика изменения их количества) нарушения прав человека и гражданина на предоставление <u>информационных услуг</u>	Минюст РБ	Ежегодно
		<u>Доля населения, не охваченная телефонной сетью</u>	Минсвязи РБ	
		Количество населения, не охваченного теле и радиовещанием		
		Количество издаваемых печатных СМИ		
		Общий тираж издаваемых печатных СМИ		
		Количество теле -, радиоканалов		
		Доля государственных СМИ в общем объеме публикаций и эфирного времени		
		Количество абонентов глобальных информационных сетей (Интернет) – Минсвязи РБ		
		Количество субъектов на рынке информационных услуг и их годовой оборот - МПТР РБ, Минсвязи РБ, Минэкономики		
		Количество публичных библиотек – Минкультуры РБ		
		Общий объем литературы в публичных библиотеках		
76.	Манипуляция общественным сознанием	Количество печатных СМИ, тираж которых составляет 80% от общего тиража, т.ч. в регионах РБ	Министерство информации	Ежегодно
		Количество электронных СМИ (телевидение, радиовещание), доля эфирного времени которых составляет 80% общего времени вещания		
		Факты (количество) нарушений рекламной <u>деятельности</u>	По результатам выборов кампаний	
		Степень отклонения результатов частичного анализа агитационной деятельности в предвыборной борьбе, в <u>т.ч. в субъектах РБ</u>		
		Факт (количество) нарушений агитационной деятельности в предвыборной борьбе, в т.ч. в регионах РБ		

№ п/п	Угрозы национальным интересам	Показатели угроз национальной безопасности	Источник данных (орган исполнительной власти)	Периодичность
77.	Информационная экспансия	Доля иностранного капитала, вложенного в <u>отечественные СМИ</u>	Минкультуры РБ, Минобразования РБ	Ежегодно
		Доля эфирного времени СМИ, в которое осуществляется демонстрация зарубежной видео и аудио продукции		
		Доля тиража литературы иностранных авторов и общем объеме тиража		
		Доля иностранных вложений в финансирование <u>культуры и образования</u>		
		Количество иностранных преподавателей, работающих в области образования в Беларуси		
		Доля учебных часов, проводимых в Беларуси иностранными преподавателями или по иностранным учебным программам		
78.	Монополизация рынка товаров и услуг в информационной сфере со стороны иностранных субъектов экономических отношений	Количество иностранных субъектов, предоставляющих <u>информационные услуги и товары на рынке</u>	Минсвязи Беларуси	Полугодие
		Доля информационных услуг, предоставляемых иностранными компаниями, в т.ч. совместными предприятиями		
		Доля товаров иностранного производства на рынке (в <u>информационной сфере</u> )		
		Доля предприятий связи, контрольный пакет которых принадлежит иностранным владельцам		
		Доля современных информационных технологий, <u>информационных продуктов и услуг в ВВП Беларуси</u>		
		Доля белорусских товаров (в информационной сфере), конкурентоспособных на внутреннем и международном рынке		

## Приложение 2.

### Политологические и правовые аспекты

Таблица . Список действующих политических партий Беларуси

№ п/п	НАЗВАНИЕ	Дата учредительного съезда	Дата регистрации	Идеологическая ориентация	Отношение к правительству	Руководитель (лидер) партии
1.	Партия коммунистов Белорусская	07.12.1991	26.05.1992	Умеренно левая (коммунистическая)	Оппозиционное	Калякин Сергей Иванович
2.	Коммунистическая партия Белоруссии	02.11.1996	21.11.1996	Левая (коммунистическая)	Лояльное	Голубева Татьяна Геннадьевна
3.	Аграрная партия	13.06.1992	13.07.1992	Социал-демократическая	Лояльное	Шиманский Михаил Викторович
4.	Республиканская партия труда и справедливости	26.06.1993	18.08.1993	Социалистическая (левая)	Лояльное	и.о. председателя партии - Соколов Виктор Алексеевич
5.	Либерально-демократическая партия	05.02.1994	24.02.1994	Праворадикальная	Лояльное	Гайдукевич Сергей Васильевич
6.	Республиканская партия	12.03.1994	25.05.1994	Либеральная, относит себя к центристским партиям	Лояльное	Белозор Владимир Яковлевич
7.	Белорусская партия "Зеленые"	17.04.1994	03.06.1994	Экологическая	Оппозиционное	Громько Олег Семёнович
8.	Белорусская партия женщин "Надзея"	28.04.1994	03.06.1994	Социал-демократическая	Оппозиционное	Матусевич Валентина Александровна
9.	Белорусская патриотическая партия	08.10.1994	10.11.1994	Левая (коммунистическая)	Лояльное	Улахович Николай Дмитриевич
10.	Белорусская социально-спортивная партия	06.11.1994	09.12.1994	Социально-спортивная	Лояльное	Александрович Владимир Александрович
11.	Объединенная гражданская партия	01.10.1999	28.11.1995	Либерально-консервативная	Оппозиционное	Лебедько Анатолий Владимирович
12.	Белорусская социал-демократическая партия (Народная Грамада)	29.06.1996	29.01.1997	Социал-демократическая	Оппозиционное	Левкович Анатолий Иосифович
13.	Социал-демократическая партия народного согласия	15.03.1997	21.05.1997	Социал-демократическая	Конструктивная оппозиция	Ермак Сергей Владимирович
14.	Партия "Белорусская социал-демократическая Грамада"	15.02.1998	27.05.1998	Социал-демократическая	Оппозиционное	Шушкевич Станислав Станиславович
15.	Белорусская экологическая партия зеленых "БЭЗ"	20.06.1998	28.10.1998	Экологическая	Оппозиционное	Сопредседатели Карташ Николай Константинович и Фридлянд Михаил Евсевич
16.	Консервативно-христианская партия - БНФ	26.09.1999	28.02.2000	Христианско-консервативная	Оппозиционное	Пазыняк Зенон Станиславович
17.	Партия БНФ	26.12.1999	24.04.2000	Консервативно-христианская	Оппозиционное	Вечёрко Валентин (Винчук) Григорьевич

<sup>1</sup>Из книги «Введение в общую теорию политики. Книга 2. Часть 1. Мн., 2004.»

Таблица «Численный состав политических партий по данным  
Министерства юстиции на 1 февраля 2002 года<sup>1</sup>»

Аграрная партия	1242
Белорусская партия женщин "Надзея"	1508
Белорусская партия "Зеленые "	1141
Белорусская патриотическая партия	1103
Белорусская социал-демократическая партия (Народная Громада)	4076
Белорусская социально-спортивная партия	1060
Белорусская экологическая партия зеленых "БЭЗ "	1107
Коммунистическая партия Белоруссии	4108
Консервативно-христианская партия — БНФ	1257
Либерально-демократическая партия	17637
Объединенная гражданская партия	3125
Партия "Белорусская социал-демократическая Громада "	1171
Партия БНФ	1259
Партия коммунистов Белорусская	7878
Республиканская партия	9149
Республиканская партия труда и справедливости	1629
Социал-демократическая партия народного согласия	2881

<sup>1</sup>Из книги «Политические партии Беларуси – необходимая часть гражданского общества.- Мн.: Фонд имени Фридриха Эберта, 2003.».

Таблица. «Материалы общенационального социологического опроса,  
проведенного НИСЭПИ в марте 2004 г.»

***За представителя какой политической партии Вы могли бы проголосовать на выборах в Национальное Собрание в 2004 году? (в процентах)***

Женская партия "Надзея" (В. Матусевич)	8.1
Либерально-демократическая партия (С. Гайдукевич)	4.8
Объединенная гражданская партия (А. Лебедько)	4.6
Белорусская социал-демократическая громада (С. Шушкевич)	3.6
Консервативно-христианская партия БНФ (З. Позняк)	3.6
Партия коммунистов белорусская (С. Калякин)	3.5
Белорусская партия зеленых (О. Громыко)	3.4
Белорусская социал-демократическая партия "Народная Громада" (Н. Статкевич)	3.3
Партия труда (А. Бухвостов)	2.3
Белорусский народный фронт "Адраджэнне" (В. Вечерко)	1.9
Иная партия	2.4
Ни за кого из этих партий	31.4
ЗО/НО	27.1



### *Полномочия глав государств и органов исполнительной власти на издание актов, имеющих силу закона.*

(выдержки из конституций некоторых стран ЕС, предусматривающих такие полномочия)

#### **Франция**

**Статья 38.** Правительство может для выполнения своей программы просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем ордонансов меры, которые обычно относятся к области законодательства. Ордонансы принимаются Советом министров после заключения Государственного совета. Они вступают в силу после их опубликования, но теряют силу, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, установленного законом о делегировании полномочий. По истечении срока, упомянутого в первом абзаце настоящей статьи, ордонансы по вопросам, входящим в законодательную сферу, могут быть изменены только законом.

**Статья 13.** Президент Республики подписывает ордонансы и декреты, принятые Советом министров.

**Статья 19.** Акты Президента Республики, кроме предусмотренных в статьях 8 (абзац первый), 11, 12, 16, 54, 56 и 61, контрассигнуются Премьер-министром и в случае необходимости ответственными министрами.

**Статья 8.** Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение его функций по заявлению последнего об отставке Правительства.

**Статья 11.** Президент Республики по предложению Правительства во время сессии Парламента или по совместному предложению обеих палат Парламента, которое публикуется в Официальном вестнике, может передать на референдум любой законопроект.

**Статья 12.** Президент Республики может после консультации с Премьер-министром и председателями палат объявить о роспуске Национального собрания.

**Статья 16.** Когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, Президент Республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также Конституционным советом. Он информирует об этом нацию посланием. Эти меры должны быть продиктованы стремлением предоставить в кратчайшие сроки конституционным публичным органам возможность для выполнения их задач. По этому поводу проводятся консультации с Конституционным советом.

**Статья 54.** Если Конституционный совет, запрошенный Президентом Республики, Премьер-министром или председателем одной из палат, заявит, что международное обязательство содержит положение, противоречащее Конституции, то разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано только после пересмотра Конституции.

**Статья 56.** Конституционный совет состоит из девяти членов, полномочия которых длятся девять лет и не подлежат возобновлению. Конституционный совет обновляется на одну треть каждые три года. Три его члена назначаются Президентом Республики, три — председателем Национального собрания, три — председателем Сената.

**Статья 61.** Органические законы до их промульгации и регламенты палат Парламента до их применения должны быть представлены в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции. С этой целью законы до их промульгации могут быть переданы в Конституционный совет Президентом Республики, Премьер-министром, председателем Национального собрания, председателем Сената, шестьюдесятью депутатами или шестьюдесятью сенаторами.

## Италия

**Статья 77.** Правительство не может без делегации палат издавать декреты, которые имели бы силу обычного закона.

Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона, то оно должно в тот же день представить их для утверждения в палаты, которые, даже если они распущены, специально созываются и собираются в течение пяти дней.

Декреты теряют силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение шестидесяти дней, следующих за их опубликованием. Палаты могут регулировать законом правовые отношения, возникшие на основе декретов, которые не получили силу закона.

**Статья 89.** Никакой акт Президента Республики недействителен, если он не контрасигнован предложившими его министрами, которые за этот акт ответственны.

Акты, имеющие силу закона, и другие указанные в законе акты контрасигнуются также Председателем Совета министров.

## Греция

**Статья 44\*.** 1. В чрезвычайных случаях исключительной срочности и непредвиденной необходимости Президент Республики может по предложению Совета министров издавать акты законодательного содержания. Эти акты представляются Парламенту на утверждение, в соответствии с положениями пункта 1 статьи 72, в сорокадневный срок с момента их издания или в течение сорока дней с момента созыва сессии Парламента. Если они не представлены Парламенту в указанные выше сроки или если они не утверждены им в трехмесячный срок с момента их представления в Парламент, они утрачивают силу.

**Статья 35\*.** 1. Ни один акт Президента Республики не имеет силы и не приводится в исполнение без контрасигнации соответствующего министра, который одной своей подписью берет ответственность на себя.

2. В порядке исключения не требуют контрасигнации лишь следующие акты:

- а). о назначении Премьер-министра;
- б). о возложении пробного мандата на формирование Правительства в соответствии с положениями пунктов 2, 3 и 4 статьи 37;
- в). о роспуске Парламента в соответствии с положениями пункта 4 статьи 32, пункта 1 статьи 41 - если декрет об этом не контрасигнует Премьер-министр, и пункта 1 статьи 53 - при отсутствии контрасигнации Совета министров;
- г). о возврате для нового рассмотрения принятого Парламентом законопроекта или законопредложения в соответствии с пунктом 3 статьи 42;
- д). о назначении персонала в аппарате Президента Республики.

3. Декрет о назначении референдума по законопроекту в соответствии с пунктом 2 статьи 44 скрепляется подписью председателя Парламента.

**Статья 43\*.** 1. Президент Республики издает необходимые декреты во исполнение законов; он ни в коем случае не может отложить их исполнение или сделать для кого-либо исключение в отношении их исполнения.

### Приложение 3

- Некоторые дефиниции и понятия.
- Сравнительные показатели.

### НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС

Стремление к идеологическому либо рациональному оправданию выстраиваемых политических моделей приводит к появлению в лексиконе практической политики множества словесных конструкторов, семантика которых зачастую сложно поддается раскрытию. Неопределенность терминов играет на руку, ибо помогает скрыть частные устремления публичных деятелей, а вместе с тем, и подлинные импликации проводимой политики. Как результат, в «сферу целенаправленных действий» вкладывается все что угодно и под различными «наслоениями» отстаиваются собственные интересы и цели, далеко расходящиеся с потребностями общества и способные привести к его серьезной деформации.

Адепты *real politic* в качестве участника внешнеполитической игры могут предложить своего прагматичного «героя – левиафана», действующего на основании собственной силы, и излишне не обремененного моральными издержками. Теоретическое пространство может так же заполниться имперской риторикой, а предлагаемый ею концепт цивилизации и социокультурной динамики по-своему рационализирует смысл большой политики. Здесь же всплывает феномен многоликого национализма с его идеологемами на темы нация и народ, государство и государственность, культурная самобытность и традиционная ментальность. Геополитический подход заявит о реализации чужих геополитических сценариев в случае неспособности предложить собственные. В некотором смысле, все это подходы, *первоочередную же важность имеет наличие эффективного механизма предложения, обсуждения и согласования общих целей и задач* национальной политики как особого ряда ценностных ориентир и рациональных установок. Насколько открытым и разработанным окажется этот механизм, будет зависеть и то, какие подходы будут учтены при формировании данной политики.

Исторически произошло так, что мир оказался разделенным на отдельные, территориальные общности, под которыми можно понимать нацию, страну, либо государство, и каждая из которых состоит из множества индивидов. Каждый живет в рамках собственной ценностной системы, и не важно в результате каких процессов она была сформирована, важно то, что полное ее наложение, как по форме, так и по содержанию, с «общими» для этой социальной общности ценностями и нормами практически невозможно. При всех заявлениях об идентичности и желании жить в соответствии с общепринятыми договоренностями частный интерес всегда выходил за границы коллективных правил.

Следуя логике индивидуализма, каждый человек вправе самостоятельно определять личные потребности в ходе своего духовного и физического развития. Априори признавая индивидуальность человека как высшую ценность, подобная отличительность становится сложной дилеммой на пути синтеза частных устремлений. Подобный синтез необходим хотя бы потому, что стремление людей к самосохранению и взаимной защите предопределено на их инстинктивном уровне. С целью поиска обороны, помощи или суда люди объединяются в различные волевые союзы, в результате чего и образуются те самые территориальные общности. Историческая данность постепенно солидаризирует людей, сопринадлежность и единение усиливает подобие, а язык, образ жизни и духовный уклад подводят черту под процессом формирования отдельной нации. Целостность и нерушимость последней поддерживается государством, которое с целью упорядочивания внутренних отношений вводит систему законов и дисциплинарных правил поведения. При всем при этом, автономия и независимость индивида должны остаться главной ценностью и предоставить право на свободный выбор следования целям образованной общности.

Примыкание к той или иной общности порождает процесс самоидентификации и соотношения себя с другими подобными формами общежития. Любая из этих форм характеризуется своими особыми свойствами, иногда присущими только одним и отторгаемыми другими. Развитие каждой из них подчинено собственному историческому порядку, в каждой заложены свои жизненные традиции и духовные отношения. Каждая достигла своего уровня экономического развития и в каждой есть свои политические и гражданские институты, и при всем этом, каждая считает себя уникальной и претендует на свое место в человеческом сообществе.

Подобная неоднородность предопределяет и уникальную стратегию выживания, сохранения и развития нации как цельного и обособленного сообщества людей, и как производное от этой стратегии, = выработка и установление особых отношений по поводу неизбежного взаимодействия с внешним миром. Моделируемая здесь конструкция абстрагирована от многих составляющих житейского контекста, так как цель ее все же состоит в желании рассмотреть процесс самоидентификации и развития нации именно в стратегическом ракурсе.

В этой связи в практике анализа политических систем появляются проекты активностей по постановке и реализации замыслов развития сходных образований. Одним из видовых концептов, призванных разрешить проблему стратегического целеполагания, выступает национальный интерес. Категория обнаруживается насколько удачной, столь же одновременно и сложной в части ее применения в ходе общественно-политического дискурса. Удачным, поскольку позволяет через призму национального интереса выразить, либо, по меньшей мере, принять во внимание частные интересы различных общественных групп. Затруднительной его частью является то, что в ситуации неразвитости гражданских институтов и монополизации политической сцены данный концепт утрачивает свое содержательное значение в части отождествления национальных и государственных интересов.

В своей основе концепция национальных интересов имеет больше консервативных подходов. Школа «политического реализма» во главе с Г.Моргентау ввела в активный политический обиход соответствующую терминологию, наделив ее той самой концептуальной нагрузкой, которой по сей день пользуются сторонники государственного участия в делах самоопределения нации. Собственное толкование национального интереса предложили и либералы, оказавшиеся, правда, прямо противоположным консервативному, как впрочем, разнообразными были попытки предложить и некий синтез из заявленных подходов и идей.

Отдельно ставится вопрос о допустимости или, в принципе, самой возможности существования понятия национальный интерес и применимости его к демократической позиции в политическом дискурсе. Непродуктивность терминологии в этом случае доказывается нереалистичными попытками придать точный смысловой ценз национальному или «всеобщему» интересу, как и отвергаются всякие старания выразить «общее благо» через процесс взаимодействия частных интересов.

Так или иначе, правомерность исключительно одного подхода вызывает сомнение, скорее нужен поиск объединяющего (или разъединяющего) начала, который сочел бы в себе различные смысловые компоненты в ходе анализа политической практики. Значимость тематики подчеркивается тем, что, во-первых, само пространство публичной политики до краев наполнено риторикой, состоящей из речевых оборотов на тему «приоритеты государственной политики», «учет национальных интересов в . . . .», «государство должно отстаивать интересы нации». В подобных заявлениях, действительно, больше иррационального и обезличенного, нежели простого здравого смысла, так как сложно найти в них конкретного «волевого» субъекта, взявшего на себя *право* сформулировать истинные национальные цели. Понятие национально-государственные интересы мощно пополнило «вокабуляр» практикующих политиков, и те, как говорится, «ничтоже сумняшеся», оперируют им в любом смысловом поле, благо «подходит» оно для объяснения многих процессов и принимаемых решений.

Активное культивирование терминологии должно все же требовать и активного экспертного вмешательства в методологическую сторону вопроса, дабы конкретно обозначить саму категорию интереса и ее содержание.

Во-вторых, не смотря на всю сложность в части толкования национального интереса, от фундаментальной проработки целей и ориентир никто никого не освобождает, как впрочем, открытым остается вопрос и об идейных ценностях и их месте в общественной жизни. В этом смысле национальный интерес мог бы быть использован как поверочный инструмент в ходе оценки инициатив по стратегическому развитию нации. Важным здесь является то, что правом на выражение этих самых единых целей и установок обычно обладает государство (если представлять его в виде концентрата административных ресурсов) и если бы оно, государство, было единственным элементом общества, то на наших рассуждениях можно ставить точку. Ибо в этом случае, мы имеем, ни что иное, как автоматическое тождество между национальным и государственным интересом. Национально-государственный интерес – это интегрированная характеристика. «Национальное» в ней представлено как интересы нации, и говорить о них уместно только в том случае, когда они действительно «представлены». В ситуации «разделенной» демократии это происходит при наличии достаточно развитых институтах гражданского общества.

К счастью, государство не обладает исключительным положением в социальной структуре человеческого социума. Гражданское общество и государство суть отличные вещи, противоположные по своей природе и нетождественные в своей основе. В любом современном обществе существует различное понимание относительно общего блага и общих ценностей, универсальности оценок и универсальной иерархии приоритетов. Именно благодаря принципиальным расхождениям, конфликтам и противоречиям частный интерес может быть положен в сферу принятия государственных решений. Поэтому после ответа на вопрос «что есть суть национальный интерес?» не менее важной становится задача «кто и как его определяет?».

Изначально, интерес является ни чем иным, как осознанной (что, впрочем, необязательно) потребностью индивида, причиной его действий, направленных на удовлетворение этой самой потребности. С точки зрения анализа социальных систем, считается, что интерес направлен не столько на предмет удовлетворения, сколько на те организационные структуры общества, от которых зависит распределение предметов, ценностей, ресурсов, направляемых в свою очередь на удовлетворение потребностей. В этом смысле интерес приобретает некоторую субъектность, т.е. выражает потребность целой группы или класса людей. Понятно, что главным субъектом и выразителем национальных интересов является политическая элита, занимающая статусные позиции в системе власти и (или) патронирующая высокие государственные посты.

Для *рационального* объяснения механизма формирования и выражения национального интереса будем использовать гоббсовский, сугубо прагматичный, подход к толкованию принципов государства и условий существования «суверена - властителя». Вековая давность ничуть не ослабила значимость учений английского философа. Тут уж сама история доказала факт возможности трактовки власти в ее самом вульгарном смысле. Интересы присутствуют лишь там, где есть субъект целеполагания. В национальном масштабе, обычно это государство, или более конкретно, правящие слои или национальная элита. Собственно они «считывают» общественные настроения, воспринимают и систематизируют социальные ценности, артикулируют потребности и выстраивают из них иерархию. Далее, используя властный аппарат, мобилизуют ресурсы на удовлетворение потребностей и доводят до сознания различных социальных групп, что их ожидания и ценностные запросы удовлетворены. Стало быть, нация или народ сохраняются как объект властвования и источник извлечения благ и ресурсов. Если же действия элиты идут вразрез или не отвечают интересам общества, то она, то есть элита, этим обществом сметается. Субъект «национального интереса» вынуж-

ден разрабатывать правила игры, которые, будучи удобными ему, не станут противоречить интересам тех, кто вдохновил этого субъекта на высокую роль. Таким образом, достигается некий компромисс или баланс сил между устремлениями правящей элиты и интересами разнообразных общественных групп, и даже отдельных личностей.

Как видно, на поверку национальные интересы оказываются весьма зыбким и изменчивым конструктом, влиять на который может несметное количество факторов, от постоянных пертурбаций в составе элит до сверхволатильности экономических и социальных процессов. Только, исходя из одного этого факта, надо весьма осторожно подходить к заявлениям на предмет программ устойчивого развития, постановки национальных целей и приоритетов. В том числе стоит осмотрительно относиться и к таким, якобы константным, измерениям национального интереса, как ценностные (культурно-религиозные) и исторические традиции социума. Это сфера тонких настроек. Узурпация ее приводит к катастрофическим последствиям. Здесь очень легко подменить понятия и выстроить ошибочные идеалы, а затем следовать «глубинным, предопределенным вековой историей и народной традицией, предназначениям в мире». В процесс рефлексирования над аксиологической сутью жизни народа (нации) должны включаться «полярные» голоса не только из одного идеологического лагеря, но и суждения из противоборствующего стана.

Если анализировать далее, в том же прагматичном духе, смысловое содержание национального интереса, то в поле зрения попадает набор парадигм от представителей консервативного толка, принявших позицию «и все-таки они существуют!», а затем, *объективировав* само понятие национальных интересов как некую данную «сущность», развили его в широком методологическом плане, наделив принципами системности, интегративности, функциональной взаимозависимости и т.д. Притом, что однозначное толкование национального интереса вряд ли может быть найдено, стоит учесть и эту позицию, существенно расширившую содержательные рамки понятия. Учитывая то, что внешнеполитическая стратегия государства формируется в контексте действия различных сил, как то внешние влияния (в т.ч. идеи, ценности) стран – соседей, социальные и политические изменения внутри страны, то различным становится и ответ на возникающие вызовы. Как следствие, возникает необходимость выделения из всей иерархической совокупности интересов те, которые могут иметь в конкретный момент времени жизненное или определяющее значение для развития нации, что, в свою очередь, приводит к появлению различных классификационных признаков, позволяющих артикулировать и распределить государственные приоритеты.

Таким образом, подразумевается, что во всей иерархии интересов наличествуют те, которые выражают первостепенные (фундаментальные) условия жизнедеятельности нации, а также и те, которые имеют отдаленные перспективы влияния на ход ее развития. Так, в работах отечественных (и российских) политологов обосновывается важность разделения интересов на коренные, основные и второстепенные. Первые из них, связаны с условиями выживания нации и предопределены всей ее историей, и потому, якобы «не зависят от международной и внешнеполитической конъюнктуры». Важнейшей составной частью национального интереса, при этом, выступает национальная безопасность. Определенная соподчиненность предполагает, что интересы более низкого уровня должны быть соотнесены с интересами более высокого и чем выше сам уровень, тем менее возможны компромиссы и тем неизменной и жестче позиция их защиты.

Этой же точки зрения придерживается и другой исследователь, предложивший классификацию интересов на главные и специфические (второстепенные). Главные выражают потребность социума в выживании, самосохранении и обеспечения собственной безопасности, они фундаментальны в своей основе и связаны с геополитическими позициями государства, его мощью и влиянием в международных делах. Подобного разделения интересов придерживался и Г. Моргентгау, только «ушел» он дальше в вопросах их артикуляции и защиты. Ряд западных авторов предлагают выделять фиксированное и переменное содержание нацио-

нального интереса. Фиксированная часть включает задачу сохранения государства как независимой политической единицы. Переменное содержание они рассматривают как зависимое от множества факторов, зачастую, сугубо субъективных, таких как политические традиции, общественное мнение, партийная политика.

Так или иначе, но четкой методологической базы под концепцию национально-государственных интересов не подведено, что указывает скорее не на иллюзорность понятия, а на сложный и противоречивый характер самого процесса долгосрочного целеполагания. Основная проблема заключается в невозможности придать национальному интересу законченную и неизменную форму, определить его границы и содержание, в принципе все то, к чему так активно подталкивала школа «политического реализма».

Интересы все же определяются моментом времени, сами по себе они не есть механическая совокупность частных интересов, а есть органичная целостность, внутренне противоречивая и конфликтная по своей природе. Стремление выстроить из набора интересов искусственную систему приводит, в одном случае, к абстрактному идеализированию национальных интересов, а в другом, редуцированию самого механизма их формирования и реализации.

За априорным признанием необходимости разделить национальные интересы на главные и второстепенные, как видится, скрывается серьезная ошибка. Ибо желание признать некую часть социальной действительности объективно неизменной, предпосланной исторической традицией, «обоснованной культурным наследием» и «закрепленной в ментальности народной» может попросту не иметь «общего» места. Даже такие элементы общественной жизни как моральные принципы, идейные и идеологические конструкции, национальное самосознание и т.д. зависят все же от мнений людей, и только во власти каждого человека обосновать собственный взгляд на данные сути вещей.

Попытка оградить эту область от критического суждения, предложив собственное «знание истины», диктуется скорее стремлением застраховать ее от радикально-фатальных версий. Но, как уже отмечалось, узурпация прав на доступ в эту сферу общественной практики серьезно сужает политическое поле и может, как раз, привести к «крайним» вариантам трактовки национальных интересов. Поэтому закрепление за главными (коренными) интересами свойств неизменности, исторической подлинности, бытийной основательности приводит лишь к тому, что из аналитического пространства выводится целый ряд рефлексировующих практик, лишая тем самым возможности критически пересмотреть «общую данность» и, тем более, целенаправленно ее изменить.

Выстраиваемая иерархия интересов не находит своего основания и в чисто практической плоскости. Различные программы устойчивого развития, проекты государственной идеологии, закладываемые в основу государственной пирамиды, оказываются весьма зыбкими и неустойчивыми по той лишь причине, что представления о военной безопасности, социальной справедливости либо национальном суверенитете могут быть абсолютно различными. Можно конечно представить ту или иную программу национального развития как некий акт коллективной воли, но надо себе представлять и всю ответственность, которая возникает в случае взятия на себя права обобщить частные мнения. Привилегированным субъектом, смело выступающим от имени частного интереса, выступает обычно государство, точнее те структуры, которые его олицетворяют, либо, если уходить в сферу принятия решений, правящая элита. Но кем бы ни был, этот, наделенный исключительными интеллектуальными способностями и обремененный высокими моральными принципами, эпохальный субъект, именно он занимает верховную позицию и получает право вещания общенациональных интересов.

В некотором роде, государство дистанцировано от прочих структур общества. Обладая исключительными властными полномочиями, оно способно наложить собственный трафарет на все слои общества, узорчатая гамма которого будет состоять из «уникального» для

страны пути развития, идеологической основы, национальной идентичности и присущих только этому народу ментальных черт. Аргумент в этом случае один – нация уникальна, отлична от остальных и путь развития предначертан всем ее историческим и культурным наследием. Апелляция к извечным истинам часто обезоруживает, противостоять данной доминанте можно только одним образом, – это предложить иной концепт, состоящий уже из множества интересов и расположенных по разным сторонам ценностной шкалы. В свою очередь, что бы достичь на этой шкале реального «равновесия интересов» государство должно быть выведено из доминантной позиции. Только возможность противопоставить одни интересы другим, совместить различные точки зрения на понятие «универсального блага», позволит создать то пространство публичной политики, где на основе столкновения и противоборства будет выработан подвижный механизм определения и реализации государственных приоритетов.

\*\*\*

## Государственный долг

### *Основные определения*

Понятие государственного долга является составной частью комплекса категорий, характеризующих экономические отношения, возникающие в связи с использованием заемных ресурсов.

*Долг, задолженность (debt)* — это сумма средств, которую один субъект экономической деятельности должен вернуть другому в определенное время и за определенную плату. Другими словами, долг, как экономическая категория, соответствует принципам возвратности, платности и срочности. В то же время понятие долга шире понятия кредита.

В западной экономической литературе сложилась классификация задолженности, основанная на противопоставлении так называемого *общественного долга (public debt)* и *частного долга (private debt)*. В общественную задолженность включаются все виды задолженности, имеющие место или могущие возникнуть в будущем, должником по которым выступает общественный сектор экономики, прямо или косвенно связанный с государственной властью различных уровней. Английский термин "*public debt*" является в значительной мере адекватным русскому термину «государственный и муниципальный долг». Отличие между этими двумя понятиями состоит в том, что к общественному долгу относят также обязательства международных институтов, являющихся по своей природе надгосударственными образованиями.

*В Беларуси к государственному долгу относятся обязательства Республики Беларусь как заемщика, эмитента ценной бумаги или гаранта.* При этом органами, которые могут выступать заемщиками по государственным займам, являются только Правительство и Национальный банк, либо иные резиденты Беларуси при условии наличия гарантии Правительства. От лица Правительства осуществлять заимствования на внутреннем рынке может только Министерство финансов.

Традиционно долговое обязательство предусматривает уплату как основного долга, так и процентов. Однако распространены и долговые обязательства, по которым уплачивается только основной долг или только проценты. К первым относятся, например, беспроцентные ссуды, ко вторым — пожизненные ценные бумаги, предусматривающие выплату пенсий.

Долговые обязательства бывают с установленным графиком погашения и с неопределенными сроками платежей.

*Краткосрочный долг* образуют обязательства, существующие год или менее, а также обязательства до востребования. Проценты по таким обязательствам могут выплачиваться в соответствии с графиком или в конце срока.



*Долгосрочный долг* формируется обязательствами свыше 1 года и обязательствами с неустановленной срочностью. Проценты по ним уплачиваются ежегодно или чаще.

Согласно предлагаемой МВФ методологии, *условные обязательства* не включаются в государственный долг. Хотя на практике в ряде случаев в условные обязательства правительства (чаще всего они представлены государственными гарантиями по коммерческим кредитам, привлеченным субъектами хозяйствования) учитываются как составная часть долга. Такая практика существует и в Республике Беларусь.

Говоря об условных обязательствах применительно к государственному долгу, особо следует отметить следующее. *Существует обратная зависимость между инвестиционной активностью в стране и объемом гарантированных правительством кредитов.*

Государственные гарантии, предоставленные по кредитам, которые привлекаются для инвестирования внутри страны, за счет увеличения налогового бремени ведут к снижению инвестиционной активности и оттоку капитала из страны. Более того, совокупный объем привлеченных кредитов будет больше, чем это необходимо в условиях полной конкуренции без правительственных гарантий.

Такой, на первый взгляд парадоксальный, вывод (коль скоро государственные гарантии изначально направлены именно на стимулирование инвестиционного процесса) обусловлен следующим. Государство, гарантируя погашение взятых кредитов в полном объеме, на самом деле снимают значительную долю ответственности за успешность проекта с его непосредственного реализатора. Зачастую это приводит к тому, что непосредственные участники проекта прикладывают меньше усилий при его реализации, а это в свою очередь снижает вероятность успешности инвестиций в целом.

*Оценка долгов* и их учет ведется по номинальной стоимости, однако для торгуемых долговых инструментов используется рыночная стоимость. При подсчете внешнего долга используется тот обменный валютный курс, который был зарегистрирован на дату учета долга.

*По валютной структуре* долги подразделяются на:

- долги в иностранной валюте;
- долги в национальной валюте;
- долги, привязанные к иностранной валюте, но уплачиваемые в национальной валюте;
- долги, привязанные к национальной валюте, но уплачиваемые в иностранной валюте.

Некоторые внешние займы могут быть деноминированы в различных валютах. Если в соглашении о займе есть привязка к одной валюте, то учет долга ведется в этой валюте, если такой привязки нет — каждая часть долга учитывается в своей валюте.

### ***Цели государственных заимствований***

В связи с тем, что практически каждая страна имеет государственный долг, вопрос о причинах его возникновения задается все реже. В то же время именно прояснение целей заимствований дает понимание сущностных характеристик государственного долга. Выявление целей заимствований также позволяет определить критерии эффективности как самих займов, так и системы управления государственным долгом.

В экономической теории предлагается следующая классификация целей государственных заимствований:

- фискальные цели, или цели распределения дохода;
- экономическая стабилизация и экономическое стимулирование;
- оптимизация распределения общественных ресурсов.

Достижение фискальных целей предполагает, что правительство осуществляет свою долговую политику таким образом, чтобы, во-первых, обеспечить финансирование необходимых государственных программ, направленных на поддержание приемлемого уровня доходов, а также решение других социальных проблем. Во-вторых, правительство преследует цель достижения наиболее выгодных условий осуществления заимствований в рамках общей оптимизации государственных финансов.

Две остальные группы целей государственного заимствования так или иначе однонаправлены — их выполнение формирует условия для роста экономики.

Достижение целей экономической стабилизации и экономического стимулирования основано на взаимосвязи различных макроэкономических характеристик, на большинство из которых государство имеет возможность воздействовать как прямо, так и косвенно. При этом во многих случаях такое воздействие предполагает использование возможностей государственных заимствований, в том числе иностранных.

С целью оптимизации распределения общественных ресурсов связано несколько проблем, в частности проблема перераспределения ресурсов между поколениями. Кроме чисто этического аспекта данной проблемы существуют и значительные экономические последствия того или иного поведения государства в части долгосрочных заимствований. Распределение долгового бремени (а следовательно — и налогового бремени) между поколениями существенным образом влияет на современные и будущие соотношения между потреблением и сбережениями.

На практике указанные теоретические цели приобретают более конкретные формы, сводящиеся, как правило, к целям финансирования какого-либо действия в области государственного финансового управления. Например, в Республике Беларусь в соответствии с Законом о внешнем государственном долге внешние государственные займы используются для реализации следующих целей:

- покрытия дефицита республиканского бюджета;
- пополнения валютных резервов Республики Беларусь;
- реализации инвестиционных проектов и государственных программ в соответствии с приоритетными направлениями развития экономики республики;
- решения острых социальных и экологических проблем, ликвидации последствий стихийных бедствий;
- импорта сырья, энергоресурсов и других необходимых продуктов и товаров в случае критического положения в обеспечении ими республики;
- поддержки экономических реформ.

Средства, полученные от размещения на внешних финансовых рынках государственных ценных бумаг в качестве государственных долговых обязательств, формирующих внешний государственный долг, могут использоваться только для покрытия дефицита республиканского бюджета и (или) пополнения валютных резервов Республики Беларусь.

### *Государственный долг и дефицит бюджета*

Итак, одна из главных целей осуществления государственных заимствований — это финансирование дефицита государственного бюджета. Не случайно поэтому, что самое распространенное определение государственного долга следующее. Государственный долг — это сумма накопленных дефицитов бюджета за прошедшие годы.

В последнем десятилетии прошлого столетия весьма популярна была так называемая «теория эквивалентности Барро-Рикардо», которая показывает взаимосвязь национальной экономики и государственного долга, опосредуемую через призму бюджетно-налоговых взаимоотношений в обществе.

Согласно данной теории государственный долг влечет за собой его покрытие через будущие налоги. Соответственно, ожидания налогоплательщиков относительно того, что грядущее увеличение налогов уменьшит их располагаемый доход, приведут к сегодняшнему росту сбережений как защитной мере, направленной на сохранение определенного уровня жизни. Эти «добавочные» сбережения позволяют государству размещать дополнительные ценные бумаги, предназначенные для покрытия бюджетного дефицита.

Таким образом, считается, что рост государственных закупок имеет одинаковый эффект безотносительно к источникам их финансирования: путем государственных займов или посредством налогов.

Стоит, однако, заметить, что полная и всеобъемлющая достоверность данной теории зависит в значительной степени от целого ряда достаточно сильных допущений, таких как абсолютно рациональное предвидение будущих событий, желание принимать в расчет наряду с собственным, благосостояние будущих поколений, совершенные финансовые рынки, на которых домохозяйства могут получать и предоставлять ссуды на тех же условиях, что и правительственные учреждения. Если эти условия не выполняются, то следствия этой теоремы полностью не реализуются, более того, может возникнуть ситуация, аналогичная российскому дефолту 1998 года.

### ***Разделение государственного долга на внешний и внутренний***

До сих пор мы рассматривали государственную задолженность безотносительно к происхождению заемных ресурсов. По данному критерию государственный долг может быть разделен на внутренний и внешний. Основание для такого разделения может быть валюта займа, рынок размещения и, в ряде случаев, вид заемщика и кредитора — резидент или нерезидент.

В международной практике разделение долга на внутренний и внешний базируется на следующем принципе. *Если резидент (государство) имеет текущее обязательство перед нерезидентом, которое требует уплаты долга и/или процентов в будущем, то это обязательство представляет собой будущее требование к ресурсам экономики резидента, и это обязательство является внешним долгом этой экономики.* Соответственно, внутренний долг — это обязательство государства (государственных органов) перед резидентами.

Необходимость разделения государственного долга на внутренний и внешний продиктована, в первую очередь, особой актуальностью в современном мире проблемы внешнего долга как совокупности обязательств перед нерезидентами. Для эффективной работы с этой категорией кредиторов и инвесторов необходимо иметь представление об объемах и структуре именно внешнего долга. Кроме того, как показывает практика, отношение государства к своим внутренним и внешним обязательствам различно.

\*\*\*

## **Рынок труда**

### ***Основные понятия сферы рынка труда***

**Трудовые ресурсы** включают население обоего пола в трудоспособном возрасте, кроме неработающих инвалидов I и II групп и лиц, получающих пенсию по возрасту на льготных условиях, а также лиц в нетрудоспособном возрасте (подростки и население старше трудоспособного возраста), занятых в экономике.

**Экономически активное население** (рабочая сила) — это часть населения, предоставляющая свой труд для производства товаров и услуг. К экономически активному населению относятся занятые в экономике и зарегистрированные безработные, а также женщины, находящиеся в отпусках по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

**Экономически неактивное население** включает учащихся в трудоспособном возрасте, лиц, занятых ведением домашнего хозяйства, уходом за детьми, больными родственниками, а также других лиц, которым нет необходимости работать, независимо от источников дохода, и прочие категории граждан.

К **занятому населению** относятся лица, работающие на государственных предприятиях, в учреждениях и организациях, кооперативах всех видов, на частных предприятиях и предприятиях с коллективной формой собственности, в фермерских хозяйствах, а также занятые предпринимательской деятельностью. Данные о занятых включают лиц, работающих по основному месту работы как полный рабочий день, так и неполный в пересчете на полный. В число занятых не включаются учащиеся в трудоспособном возрасте, обучающиеся с отрывом от производства, и женщины, находящиеся в отпусках по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

**Рынок труда** — наиболее сложный элемент рыночной экономики, представляющий в общем виде механизм согласования интересов работников и нанимателей, с помощью которого люди обеспечиваются работой и осуществляется координация всех решений в сфере занятости. На рынке труда динамически переплетаются интересы работников и нанимателей при установлении цены труда и условий его функционирования, поэтому здесь находят отражение практически все социально-экономические явления, происходящие в обществе.

В узком смысле слова под рынком труда понимается часть общего рынка труда, оставшаяся за пределами удовлетворенного спроса на труд. Это текущий рынок труда, который количественно определяется числом вакансий и числом лиц, занятых поиском работы. Данный термин в дальнейшем будет использоваться именно в этом смысле.

Текущий рынок труда состоит из открытой и скрытой частей. *Открытый рынок труда* — это зарегистрированные в службе занятости часть экономически активного населения, которое фактически ищет работу или нуждается в профессиональной подготовке, и вакантные рабочие (и ученические) места во всех секторах экономики.

**Скрытый рынок труда**, часто именуемый «скрытой безработицей», охватывает неучтенные службой занятости вакансии и ту часть предложения рабочей силы, которая не зарегистрирована в службе занятости.

Некоторые исследователи к скрытой безработице относят лиц, которые числятся в штате каких-либо субъектов хозяйствования и считаются занятыми, но в силу спада производства, отсутствия объемов работы, рынков сбыта продукции и др. в данный момент не выполняют какой-либо производительной работы и могут быть высвобождены без ущерба для производства. В случае изменения конъюнктуры, финансового или нормативно-правового положения предприятий, а также по собственному желанию эти работники могут быть либо высвобождены, либо эффективно заняты. Обычно выделяют официальную и неофициальную часть скрытого рынка труда. Официальная часть регистрируется органами статистики и охватывает лиц, находящихся в отпусках по инициативе нанимателя, а также вынужденных по этим же причинам работать неполное рабочее время. Сюда относится также излишняя численность в связи с учтенными целодневными и внутрисменными потерями. Неофициальной частью считают излишнюю численность работников в связи с неучтенными целодневными и внутрисменными потерями рабочего времени, а также из-за низкой фактической интенсивности и производительности труда<sup>1</sup>.

На наш взгляд, относить этих работников к безработным нельзя, поскольку они числятся на предприятиях со всеми вытекающими отсюда трудовыми и социальными гарантиями. Поэтому это не скрытая безработица, а *неэффективная занятость*, которая в нормальных условиях долго продолжаться не может, поскольку подобные предприятия проиграны в конкурентной борьбе и обанкротятся. Однако в некоторых транзитивных странах из-за неразвитости рыночных отношений и широкого использования бюджетных вливаний в нерентабель-

ные государственные предприятия такая занятость может стать постоянным экономическим фактором, не позволяющим экономике выйти из кризисного состояния.

**Безработица** в общем плане представляет собой результат несовпадения предложения рабочей силы и спроса на нее, их количественного и качественного несоответствия. Она не есть чисто экономическое явление, а, скорее, своеобразный синтез экономики, политики, идеологии, традиций и морали данного общества<sup>2</sup>. Безработицу обычно подразделяют на фрикционную, структурную, циклическую и сезонную, а также на открытую и скрытую.

Даже в условиях равновесия спроса и предложения рабочей силы на рынке труда (это состояние иногда называют «полной занятостью») часть людей находится в процессе смены работы, то есть на стадии увольнения, поиска нового места, перехода к новому месту работы, оформления трудоустройства. Это состояние называется *фрикционной безработицей*, которая принципиально не устранима и всегда имела место даже при развитом социализме.

**Структурная безработица** возникает в результате несоответствия спроса и предложения труда в профессионально-квалификационном или региональном аспектах. Структурная безработица вызывается научно-техническим прогрессом и неравномерностью экономического развития территорий. Она объективно присуща нормально развивающейся, эффективной экономике и в свободном обществе также неустранима.

**Циклическая безработица** возникает из-за спада производства вследствие недостаточного спроса на продукцию и связана с колебаниями деловой активности (экономическим циклом). Если фрикционная и структурная безработица всегда имеют место при равновесной экономике, то циклическая возникает не всегда и с ней можно и нужно бороться. При значительной продолжительности (более года) циклическая безработица может превратиться в застойную, сопряженную с разрушением навыков к труду и даже с распадом личности.

**Сезонная безработица** аналогична циклической. Отличается только регулярностью и хорошей прогнозируемостью, наименее болезненна из всех видов безработицы, но практически не поддается уменьшению.

**Открытая безработица** включает тех, кто не числится в штате какого-либо предприятия, не имеет работы, но хочет ее получить, и зарегистрирован в службе занятости. Те же фактические безработные, которые по различным причинам не встали на учет в службе занятости (или она их исключила с учета), составляют скрытую безработицу.

\*\*\*

Статистический ежегодник ООН 2004 г. дает данные с небольшим опозданием, но, тем не менее, у нас есть сопоставимые ряды цифр. В краткосрочной перспективе при отсутствии революций и острых кризисов структура расходов меняется медленно, поэтому небольшие изменения в абсолютных цифрах в последние три года не имеют большого значения.

Чем большую долю своего дохода тратит семья на продукты питания, тем она менее благополучная. В рыночных странах давно прошли времена, когда перед людьми стояла задача одеть и прокормить себя. Доля этих расходов в течение последних 30 лет неуклонно сокращается. Сегодня средняя американская семья (и это с их габаритами) тратит на питание и напитки менее 9,1% своего дохода. Это почти в два раза меньше, чем на развлечения, отдых и образование. Так или иначе, в развитых странах расходы домашнего хозяйства на питание и напитки не превышают одной шестой ее дохода. А если богатые страны выполняют свои обязательства в рамках ВТО перед бедными, то цены на продукты питания у них будут ниже, и тратить будут около одной десятой своего дохода. В странах Центральной и Восточной Европы, которые идут за цивилизованным Западом, наблюдается такая же тенденция. Поляки, чехи или словаки в начале 1990-х тратили на продукты питания и напитки больше половины своего дохода. Сегодня эта статья расходов уже меньше 30%. Еще через 15–20 лет,

когда данные страны будут активно работать в Европейском Союзе, расходы их домашних хозяйств на продукты питания будут около 20% совокупного дохода.

На этом фоне Беларусь отличается тем, что семьи более половины зарабатываемых денег тратят только на то, чтобы просто питаться. Мы находимся в одной группе с такими странами, как Шри-Ланка и Индия. Мало того, что у нас цены на многие продукты питания выше мировых, но и бюджетные ресурсы «канализируются» в те производства, которые в долгосрочной перспективе не в состоянии конкурировать на богатых рынках и зарабатывать там деньги.

\*\*\*

Политика административного направления инвестиций является причиной структурных искажений в экономике, когда остальные сектора не получают инвестиций, не могут обновить производство и обрекают нас на постоянный рост цен. Речь идет, в первую очередь, о жилищно-коммунальном хозяйстве и энергетике. Если производителям тепла, электроэнергии, коммунальных услуг запрещать свободное ценообразование, сохранять монополии, то мы получим снижение качества услуг и рост бюджетных расходов на компенсационные выплаты. То, что мы тратим только около 7% доходов на ЖКУ, электричество и газ, говорит не об эффективном управлении государством производством этих услуг, а о плохой наследственности советских времен.

Когда в данном секторе существует свободное ценообразование и гарантирован свободный вход на рынок, работает механизм «прибыль – убытки», когда потребители могут потребовать за свои деньги качественных услуг, тогда ЖКУ, тепло, электроэнергия стоят немалых денег. Домашнее хозяйство в рыночных условиях тратит около 25% своих доходов по данной статье расходов. США, Новой Зеландии и Ирландии провели эффективные реформы данных секторов, пустили в них частный капитал, в том числе иностранный. В результате доля расходов на ЖКУ и энергоресурсы сократилась до 17 – 19%. Это убедительное доказательство превосходства рыночных механизмов над административными. Учитывая техническое и финансовое состояние отечественного ЖКУ и ТЭКа, Беларусь еще придет к тому, что средняя семья будет платить около 25% своего дохода за данные услуги, т. е. около \$100–120. Сокращение этих расходов может идти не через дотации и сохранение монополий, а через модернизацию при помощи частных капиталов. Так что особой радости от зарплаты \$250 мы не почувствуем.

\*\*\*

Таблица «Структура расходов домашних хозяйств в разных странах»

Страна	Еда и напитки	ЖКУ, электричество, газ	Одежда и обувь	Техника для дома, затраты на содержание квартиры	Здоровье	Транспорт и связь	Отдых, культура, образование, рестораны, гостиницы
Беларусь	57,4	6,9	9	3,8	2,1	8	5,5
Шри-Ланка	54,3	3,4	8,1	5,1	1,8	15,3	4,1
Молдова	42,2	4,9	6,5	2,9	9,7	9,1	15,9
Индия	46,7	11,3	4,9	3	7,3	13,3	5
Словакия	29,6	22,9	6,2	4,3	1,2	13,8	13,9
Чехия	31,4	19,7	5,6	5,6	1,1	12,6	14
Польша	27,6	25,2	4,3	4,4	4,4	14,4	10,8
Дания	17,1	27,9	4,7	5,8	2,6	13,3	16,7
Германия	15,2	23,1	6,1	6,7	3,8	15,5	14,4
Ирландия	16	19,9	6,5	7,1	2,6	12,5	22,3

## Приложения.

Страна	Еда и напитки	ЖКУ, электричество, газ	Одежда и обувь	Техника для дома, затраты на содержание квартиры	Здоровье	Транспорт и связь	Отдых, культура, образование, рестораны, гостиницы
Япония	17,4	25,1	5,2	4,3	3,6	12,8	18,7
Голландия	13,9	20,3	6	7,2	3,8	15,1	16,9
Швеция	16	27,9	5,3	4,8	2,3	14,3	15,9
Новая Зеландия	16,6	19,6	4,8	10,4	3,3	14,6	20,3
Канада	13,5	23,1	5,3	6,4	4,2	17,2	19,2
США	9,1	17,1	5	4,9	17,6	12,8	17,9

Источник: Statistical yearbook, United nations 2004

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Экономика труда и социально-трудовые отношения.  
Под ред. Г. Меликьяна, Р. Колосовой. М., Изд. МГУ, ЧеРо, 1996, с. 129
2. Там же, с. 164.

## Приложение 4

### Экономические показатели ряда сегментов и секторов экономики Беларуси

Рис. «Макроэкономические показатели экономики Беларуси»



Рис. «Отраслевые показатели экономики Беларуси»



Таблица «Структура совокупного спроса Республики Беларусь в 2002-2004гг.»

	2002г.	2003г.	2003г	2004г
Внутренний спрос на отечественные товары и услуги	35,3	36,0	34,9	32,4
внутренний спрос, всего	102,7	105,1	102,4	102,0
потребление	80,5	78,5	78,0	76,7
накопление	22,2	26,6	24,4	25,3
импорт	67,4	69,1	67,5	69,6
Внешний спрос	63,6	65,2	65,2	67,4



\*\*\*

В 2004 году располагаемые денежные ресурсы среднего статистического домашнего хозяйства составили 486559 рублей (около \$225) в месяц. В 2003 г. Этот показатель был только \$177,5. Рост на 26,7% - это приличный показатель. Для сравнения в 2003 г. Рост составил 19,6%. Эти темпы значительно опережают официально декларируемые темпы роста денежных доходов (3,1% в 2003 г. И 13,6% в 2004 г.). Это объясняется ростом доходов в «серой» сфере и более активным расходованием сбережений. Располагаемые ресурсы на душу населения составили 208680 рублей (\$96,6).

С учетом размера средней семьи (2,6 человек) среднемесячные денежные расходы на душу населения составили \$86,5. Это на \$17,2 больше, чем в 2003 году. Поскольку цены в прошлом году росли в долларовом эквиваленте не менее стремительно, особенно на недвижимость, то такая добавка едва ли позволяет говорить о достижении стабильно высокого уровня благосостояния. Ежемесячной добавки к денежному доходу в виде социальных льгот на сумму 11523 рублей (\$5,3) едва ли хватает на один весьма скромный поход в магазин или в аптеку.

Дачи и огороды продолжают оставаться гораздо более серьезной социальной страховкой. Средняя семья получала в 2004 году от нее доход в денежном эквиваленте 45331 рубль (\$21) в месяц. Это в 4 раза больше, чем по программам социальной помощи – и никаких дотаций из бюджета. Отметим, что в сельской местности люди практически оставлены один на один с проблемой поиска работы и элементарного выживания. Семьи получают социальной помощи на 8041 рубль (\$3,7), но зарабатывают на своих огородах и полях на 69581 рубль (\$32,2). Таким образом, мы можем сказать, что тяга к земле обусловлена не столько вековыми традициями, сколько прагматичным планированием выживания в условиях отсутствия рынка труда и блокировки частной инициативы. Такая структура доходов жителей малых городов и села позволяет нам понять не только причины апатичности людей (национализация дач или хотя бы введение лицензирования дачно-огородной деятельности имеет потенциал встряхнуть белорусское общество), но также то, почему люди неохотно селятся в новые дома, возводимые на государственные деньги в сельской местности. На их обслуживание нужны большие по сельским меркам «живые» деньги, которых у сельчан больше не становится.

\*\*\*

23,5% всех семей Беларуси состоят из одного человека, 28,4% – из двух, 23% – из трех. Только 18,8% семей – из четырех человек. Уменьшается доля семей из 5 человек и больше 6,3%. При этом надо отметить, что изменения в ту или другую сторону за последний год несущественны (десятые доли процентного пункта).

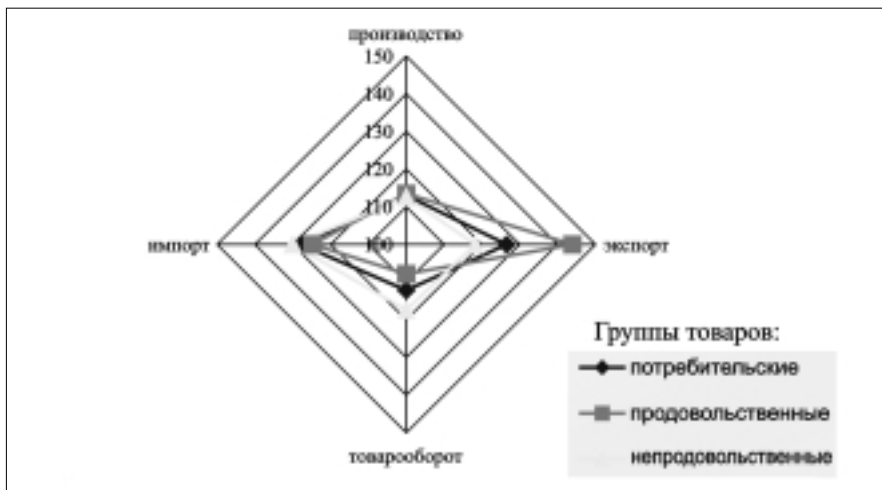
Только в 37,8% белорусских семьях звучит детский смех. Число семей без детей выросло до 38,7%. С одним ребенком у нас 23,5% семей, с двумя – 12,2% и только 2,1% – с тремя и более. С такой демографией производство детских товаров, питания едва ли может стать локомотивом отечественной экономики. Обыкновенная семья не чувствует позитивного мессиджа белорусского экономического чуда. Пирог ВВП делится на меньшее количество людей. Оттого создается иллюзия устойчивого роста.

Многие политические и поведенческие парадигмы становятся понятными, если учесть, что в 28,9% семей (!) нет работающих. Еще в 25,6% - только один работающий. Только в чуть больше одной трети всех семей (36,9%) есть два работающих. С такой демографией создать благополучный средний класс, поддерживающий рыночные реформы, очень сложно. Люди привыкают жить за чужой счет: больше половины получают помощь от родственников, другие зависят от бюджетных выплат, третьи «держатся» за места на госпредприятиях. Отсутствие полностью независимых от чиновников источников финансирования являются одним из главных причин пассивности и инерционности белорусских семей.

89,6% располагаемых ресурсов среднего белорусского домашнего хозяйства – это деньги, 8,3% - продукты питания со своих дач и огородов и только 2,1% - стоимость представленных в натуральном выражении социальных льгот. При этом располагаемые доходы сельских семей на целых 15,4% состоят из доходов со своих огородов. Больше других льгот получают многодетные семьи (4,5% от суммы их дохода). В региональном разрезе безусловными лидерами по льготам являются жители Гомельской области. У них доля социальных льгот составляет 4,6%.

\*\*\*

Рис. «Потоки товаров на внутреннем рынке в 2004 году»



**Таблица «Основные статьи пассивов и активов белорусских банков по состоянию на 1 января 2005 г., млрд. рублей»**

Банки	Капитал	Удельный вес, %	Счета юридических лиц	Удельный вес, %	счета физических лиц	Удельный вес, %	Счета орг. самоуправления	Удельный вес, %	Кредиты юрлицам	Удельный вес, %	В т.ч. «плохие»	Удельный вес, %	Кредиты физическим лицам	Удельный вес, %	Кредиты правительству, %	Удельный вес, %	Всего активов	Удельный вес, %
1. Беларусбанк	965,3	32,0	1160,6	32,4	2402,6	61,5	685,0	64,3	2822,3	35,4	172,5	60,1	1603,0	83,2	613,0	63,0	8984,6	42,8
2. Белгоспромбанк	1024,4	34,0	179,1	5,0	389,8	10,0	142,9	13,4	1679,7	21,1	30,7	10,7	14,9	0,8	86,4	8,9	3516,3	16,8
3. Белпромстройбанк	158,5	5,3	499,3	14,0	341,8	8,8	80,0	7,5	741,9	9,3	18,5	6,4	43,1	2,2	15,4	1,6	2037,2	9,7
4. Белшивестбанк	113,7	3,7	337,2	9,4	273,3	7,0	89,8	8,4	633,5	7,9	14,2	4,9	59,8	3,1	65,1	6,7	1570,2	7,5
5. Приорбанк	263,6	8,7	444,9	12,4	154,3	3,9	9,8	0,9	918,9	11,5	22,2	7,7	125,5	6,5	86,5	8,9	1253,9	6,0
6. Белнешэкономбанк	71,9	2,4	222,4	9,0	175,1	4,5	21,9	2,0	340,7	4,3	8,2	2,9	18,5	1,0	7,5	0,8	872,0	4,2
7. Славнефтебанк	35,0	1,2	276,8	7,7	29,1	0,7	22,5	2,1	139,6	1,8	2,0	0,7	7,1	0,4	11,9	1,2	576,5	2,7
8. Межгосбанк	32,1	1,1	42,5	1,2	19,1	0,5	0,2	-	144,2	1,8	2,4	0,8	12,4	0,6	11,7	1,2	291,0	1,4
9. Белгазпромбанк	34,0	1,1	81,4	2,3	29,0	0,7	0,1	-	103,6	1,3	1,6	0,4	9,8	0,5	12,9	1,3	283,2	1,3
10. Транзитный банк	29,9	1,0	25,2	0,1	17,5	0,4	1,8	0,2	44,3	0,6	0,1	-	8,7	0,5	10,0	1,0	247,0	1,2
11. Москва-Минск	41,0	1,4	63,2	1,8	4,4	0,1	-	-	89,4	1,1	2,9	1,0	1,2	0,1	18,5	1,9	232,4	1,1
12. Белросбанк	16,1	0,5	64,4	1,8	-	-	10,3	1,0	64,9	0,8	-	-	-	-	4,2	0,4	140,5	0,7
13. Инфобанк	30,1	1,0	20,9	0,6	14,8	0,4	0,2	-	58,8	0,7	1,3	0,4	1,6	0,1	-	-	138,6	0,7
14. Технобанк	29,7	1,0	28,0	0,8	24,8	0,6	-	-	38,9	0,5	-	-	1,9	0,1	4,8	0,5	135,1	0,6
15. Джем-банк	21,7	0,7	11,9	0,3	20,2	0,5	0,5	-	20,2	0,3	0,8	0,3	1,3	-	1,2	0,1	108,2	0,5

# Приложения.

Банки	Капитал	Удельный вес,%	Счета юридических лиц	Удельный вес,%	счета физических лиц	Удельный вес,%	Счета орг. госу-ществ	Удельный вес,%	Кредиты юридическим лицам	Удельный вес,%	В т.ч. «плохие»	Удельный вес,%	Кредиты физическим лицам	Удельный вес,%	Кредиты правительству,%	Удельный вес,%	Всего активов	Удельный вес,%
16. Индустриальный	16,1	0,5	16,4	0,5	-	-	-	-	22,1	0,3	0,3	0,1	0,3	-	0,9	0,1	65,0	0,3
17. БелСвиссБанк	15,2	0,5	8,2	0,2	-	-	-	-	2,2	-	-	-	-	-	1,5	0,1	64,3	0,3
18. РРБ-банк	12,6	0,4	25,5	0,7	-	-	-	-	23,3	0,3	-	-	14,7	0,8	0,3	-	62,0	0,3
19. Паритетбанк	14,8	0,5	12,0	0,3	2,7	-	0,1	-	19,8	0,2	8,5	3,0	1,2	-	15,1	1,6	58,3	0,3
20. МБЭС-Банк	7,0	0,2	13,7	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56,7	0,3
21. Золотой талер	14,3	0,5	10,8	0,3	2,7	-	0,1	-	17,2	0,2	-	-	1,3	-	1,5	0,1	50,9	0,2
22. Абсолютбанк	15,2	0,5	13,0	0,4	-	-	-	-	17,5	0,2	0,1	-	0,1	-	1,0	0,1	46,7	0,2
23. Астанаэкспимбанк	17,6	0,6	3,1	0,1	-	-	-	-	15,8	0,2	0,8	0,3	0,2	-	1,4	0,1	42,5	0,2
24. Атом-банк	2,1	0,1	0,8	-	-	-	-	-	0,8	-	-	-	-	-	0,1	-	37,3	0,2
25. Минск Комплексбанк	-3,8	-	1,0	-	2,4	-	0,1	-	4,1	0,1	0,1	-	-	-	-	-	35,9	0,2
26. Народный банк	15,1	0,5	13,3	0,4	-	-	-	-	8,9	0,1	0,1	-	0,8	0,1	1,7	0,1	34,4	0,2
27. СОМБелБанк	15,4	0,5	1,3	-	-	-	-	-	1,7	-	-	-	-	-	-	-	24,4	0,1
28. Сев Инвестбанк	2,1	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,0	0,1
29. Резервный банк	1,5	-	1,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1	-
30. Лоробанк	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,9	-
31. Ратон	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	-

Примечание. <sup>1</sup> Банки размещены в таблице по мере убывания величины их активов.

<sup>2</sup> В силу округления суммы по столбцам могут незначительно отклоняться от величины в строке «Всего»

**Таблица «Динамика роста отдельных статей пассивов белорусских банков в 2004 году, млрд. руб.»**

Показатели	Собственный капитал			Счета юридических лиц			Счета физических лиц			Счета бюджетов			Собственные ЦБ		
	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста
1. Белорусбанк	683,4	965,3	141,2	964,5	1160,6	120,3	1459,0	2402,6	164,7	363,1	685,0	188,7	57,5	39,6	68,9
2. Белгоспромбанк	694,3	1024,4	147,5	113,2	179,1	158,2	184,1	389,8	216,6	57,1	142,9	250,3	76,2	62,0	42,0
3. Белпромстройбанк	113,2	158,5	140,0	325,9	499,3	153,2	192,5	341,8	177,6	19,9	80,0	402,0	45,1	32,4	71,8
4. Белинвестбанк	95,1	113,7	119,6	220,1	337,2	153,2	156,2	273,3	175,0	48,2	89,8	186,3	49,1	50,3	102,4
5. Приорбанк	192,5	263,6	136,9	480,0	444,9	92,7	114,6	154,3	134,6	24,2	9,8	40,5	24,0	6,1	12,9
6. Белвнешэкономбанк	51,1	71,9	140,7	208,0	222,4	106,9	128,2	175,1	136,6	20,7	21,9	105,8	4,5	1,9	42,2
7. Славнефтебанк	28,5	35,0	122,8	76,3	276,8	362,8	11,9	29,1	244,5	2,7	22,5	833,3	12,8	11,3	88,3
8. Мекторбанк	27,0	32,1	118,9	67,2	42,5	63,2	11,6	19,1	164,7	0,9	0,2	22,2	3,6	17,8	494,4
9. Белгазпромбанк	28,8	34,0	118,1	59,8	81,4	136,1	24,2	29,0	119,8	0,3	0,1	33,3	9,9	1,1	11,1
10. Транзитный банк	26,1	29,9	114,6	16,9	25,2	149,1	8,5	17,5	205,9	3,8	1,8	47,4	11,7	10,9	93,2
11. Москва-Минск	29,5	41,0	139,0	28,5	63,2	221,8	3,5	4,4	125,7	0,1	-	-	5,9	-	-
12. БелРосБанк	13,5	16,1	119,3	4,9	64,4	1314,	-	-	-	-	-	10,3	-	2,9	10,3
13. Инфобанк	26,3	30,1	114,4	18,3	20,9	114,2	9,4	14,8	157,4	2,2	0,2	9,1	2,6	2,0	76,9
14. Технобанк	25,9	29,7	114,6	19,7	28,0	142,1	17,5	24,8	141,7	-	-	-	13,6	14,3	105,1
15. Дакс-банк	21,4	21,7	101,4	8,4	11,9	141,7	12,1	20,2	166,9	0,3	0,5	250,0	2,1	4,9	233,3
16. Индустриальный банк	13,5	16,1	119,2	10,8	16,4	151,9	-	-	-	1,3	-	-	7,3	5,4	74,0
17. БелСвиссБанк	13,7	15,2	110,9	6,4	8,2	128,1	-	-	-	-	-	-	4,1	3,4	89,9
18. РРБ-банк	9,1	12,6	138,5	13,5	25,5	188,9	-	-	-	-	-	-	4,4	6,3	143,2
19. Паритетбанк	14,6	14,8	101,4	2,0	12,0	600,0	1,7	2,7	158,8	-	0,1	-	0,4	0,4	100,0
20. МБЭС-банк	1,4	7,0	500,0	20,3	13,7	67,5	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5
21. Золотой талер	13,4	14,3	106,7	9,3	10,8	116,1	1,8	2,7	150,0	-	0,1	-	14,6	3,4	23,3
22. Абсолютбанк	13,3	15,2	114,3	7,0	13,0	185,7	-	-	-	-	-	-	7,4	8,0	108,1
23. Астанаэкспимбанк	15,9	17,6	110,7	2,6	3,1	119,2	-	-	-	-	-	-	0,2	0,9	450,0

Показатели	Собственный капитал			Счета юридических лиц			Счета физических лиц			Счета бюджетов			Собственные ЦБ		
	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста
24.Атом-банк	2,1	2,1	100,0	18,0	0,8	4,4	-	-	-	-	-	-	5,3	2,4	45,3
25.МинскКомплексе Банк	0,1	-3,8	-3800	1,4	1,0	71,4	10,4	2,4	23,1	-	0,1	-	0,9	0,2	22,1
26.Народный банк	13,0	15,1	116,2	5,7	13,3	233,3	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-
27.СОМБелБанк	н/д	15,4	-	н/д	1,3	-	н/д	-	-	н/д	-	-	н/д	-	-
28.СевИвестБанк	1,5	2,1	140,0	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29.Резервный банк	1,4	1,5	107,1	0,1	1,3	1300	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-
30.Доробанк	1,3	1,5	115,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,6	200,0
31.Ратон	1,4	1,4	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>2131,2</b>	<b>3014,2</b>	<b>141,4</b>	<b>2720,0</b>	<b>3578,2</b>	<b>131,6</b>	<b>2347,6</b>	<b>3907,7</b>	<b>166,5</b>	<b>283,2</b>	<b>1065,0</b>	<b>376,1</b>	<b>367,1</b>	<b>286,8</b>	<b>78,1</b>

**Примечание.** <sup>1</sup>. Банки размещены в таблице по мере убывания величины их активов.

<sup>2</sup>. В силу округления суммы по столбцам могут незначительно отклоняться от величины в строке «Всего»»

**Таблица «Динамика роста отдельных статей активов белорусских банков в 2004 году, млрд. руб»**

Показатели	Кредиты юридическим лицам			Кредиты физическим лицам			В т.ч. потребительские кредиты			Ценные бумаги правительства и НББ			Всего активов		
	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста	1.01.04	1.01.05	% роста
1. Беларусбанк	2086,0	2822,3	135,3	903,4	1603,0	177,4	179,2	469,3	261,9	486,9	613,0	125,9	6645,5	8984,6	135,2
2. Белгоспромбанк	931,6	1679,7	180,3	2,6	14,9	573,1	1,5	11,9	793,3	35,0	86,4	246,9	2068,7	3516,3	167,0
3. Белпромстройбанк	456,0	741,9	162,7	12,9	43,1	334,1	7,1	26,7	376,1	11,5	15,4	133,9	1297,9	2037,2	156,9
4. Белинвестбанк	381,5	633,5	166,1	15,0	59,8	398,7	5,4	37,4	692,6	88,6	65,1	73,5	1052,9	1570,2	149,1
5. Приорбанк	559,2	918,9	164,3	47,3	125,5	265,3	11,2	40,6	362,5	81,0	86,5	106,8	1066,2	1253,9	117,6
6. Беленинэкономбанк	272,3	340,7	125,1	2,3	18,5	804,3	1,3	12,4	953,8	12,8	7,5	58,6	733,3	872,0	118,9
7. Славнефтехбанк	67,5	139,6	206,8	0,2	7,1	355,0	-	6,2	-	9,6	11,9	124,0	181,9	576,5	316,9
8. Мексторбанк	212,2	144,2	68,0	4,0	12,4	310,0	3,5	11,6	331,4	6,6	11,7	177,3	320,1	291,0	90,9
9. Белгазпромбанк	85,0	103,6	121,9	1,9	9,8	518,8	0,7	8,3	1185,9	9,1	12,9	141,8	238,9	283,2	118,5
10. Транзитный банк	33,4	44,3	132,6	4,7	8,7	185,1	4,1	8,0	195,1	1,8	10,0	555,6	117,2	247,0	210,8
11. Москва-Минск	63,9	89,4	139,9	0,2	1,2	600,0	0,1	0,4	400,0	17,8	18,5	103,9	1132,0	232,4	176,1
12. БелРосБанк	6,8	64,9	954,4	-	-	-	-	-	-	0,5	4,2	840,0	44,1	140,5	318,6
13. Инфобанк	53,3	58,8	110,3	0,2	1,6	800,0	0,1	1,5	1500	-	-	-	140,5	138,6	98,6
14. Технобанк	28,5	38,9	136,4	1,0	1,9	190,0	0,4	0,8	200,0	5,2	4,8	92,3	99,7	135,1	135,5
15. Джем-банк	11,8	20,2	171,2	0,2	1,3	650,0	0,1	1,0	1000	3,3	1,2	36,4	73,8	108,2	146,6
16. Индустриальный банк	19,3	22,1	114,5	0,3	0,3	100,0	0,2	0,2	100,0	1,3	0,9	69,2	53,0	65,0	122,6
17. БелСвиссБанк	0,3	2,2	733,3	-	-	-	-	-	-	1,0	1,5	150,0	63,2	64,3	101,7
18. РРБ-банк	14,4	23,3	161,8	6,4	14,7	329,7	4,3	12,2	283,7	1,1	0,3	27,3	40,1	62,0	154,6
19. Паритетбанк	12,8	19,8	154,7	0,1	1,2	1200	0,1	0,7	700,0	3,4	15,1	444,1	32,2	58,3	181,1
20. МБЭС-банк	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25,2	56,7	176,2
21. Золотой талер	16,5	17,2	104,2	0,3	1,3	433,3	0,3	1,3	433,3	3,3	1,5	45,5	55,0	50,9	92,5
22. Абсолютбанк	12,0	17,5	145,8	-	0,1	-	-	0,1	-	0,7	1,0	142,9	32,8	46,7	142,3
23. Астанаэксимбанк	15,9	15,8	99,4	-	0,2	-	-	0,1	-	0,6	1,4	233,3	29,6	42,5	143,6
24. Атом-банк	0,6	0,8	133,3	-	-	-	-	-	-	1,4	0,1	7,1	77,6	37,3	48,1
25. МинскКомплексе Банк	4,1	4,1	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52,6	35,9	68,3
26. Народный банк	7,6	8,9	117,1	0,2	0,8	400,0	0,1	0,5	500,0	2,2	1,7	81,0	22,3	34,4	154,3
27. СОМБелБанк	н/д	1,7	-	н/д	-	-	н/д	-	-	н/д	-	-	н/д	24,4	-
28. СевИвестБанк	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-	8,7	13,0	149,4
29. Резервный банк	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	3,1	182,3
30. Доробанк	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4	2,9	120,8
31. Ратон	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	1,7	113,3
<b>ВСЕГО</b>	<b>5358,0</b>	<b>7974,2</b>	<b>148,8</b>	<b>1003,2</b>	<b>1972,7</b>	<b>196,6</b>	<b>219,8</b>	<b>651,0</b>	<b>282,5</b>	<b>785,3</b>	<b>972,7</b>	<b>123,8</b>	<b>10966,8</b>	<b>20985,9</b>	<b>142,1</b>

**Примечание.** <sup>1</sup>. Банки размещены в таблице по мере убывания величины их активов.

<sup>2</sup>. В силу округления суммы по столбцам могут незначительно отклоняться от величины в строке «Всего»»

Рис. «Динамика отношения среднегодового собственного капитала и активов банков к годовому ВВП в 2000-2004 гг., в %»



Рис. «Динамика роста остатков денежных средств на счетах физических и юридических лиц в белорусских банках, а также остатков кредитной задолженности предприятий в 2000-2004 гг., в % на конец периода»

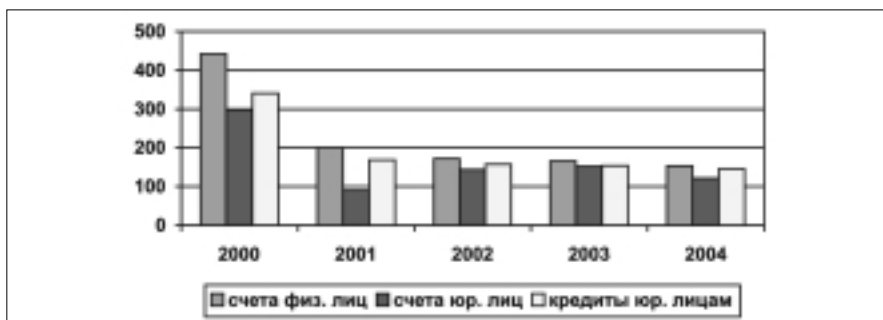


Таблица. «Динамика изменения отдельных денежных и макроэкономических агрегатов в 1995-2004 гг.»

Показатели	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Индекс роста чистого внутреннего рублевого кредита (ЧВРК), %	262,8	206,0	235,2	193,9	319,2	148,2	156,8	131,2	141,8	129,8
Индекс роста рублевой денежной массы (РДМ), %	392,1	166,8	202,8	229,6	295,1	234,0	188,5	159,6	171,1	165,5
Индекс понижения официального обменного курса (ОК) белорусского рубля, %	108,5	134,8	198,5	348,1	299,0	368,8	133,9	121,5	112,3	100,6
Индекс роста потребительских цен (ИПЦ), %	344,0	139,3	163,1	281,7	351,2	207,5	146,1	134,8	125,4	114,4
Чистые золотовалютные резервы НББ, млн. долл.	104,9	59,7	83,0	17,3	47,4	150,3	227,2	441,2	523,8	862,8
Эластичность РДМ по ЧВРК	1,492	0,809	0,862	1,184	0,924	1,579	1,202	1,216	1,207	1,275
Эластичность ОК по РДМ	0,276	0,808	0,978	1,516	1,013	1,576	0,710	0,761	0,656	0,607
Эластичность ИПЦ по РДМ	0,877	0,835	0,804	1,227	1,190	0,887	0,775	0,844	0,733	0,691

Таблица. «Экономика Беларуси в I квартале 2002 – 2004 гг.»

Показатель	I кв. 2002	I кв. 2003	I кв. 2004	I кв. 2005
ВВП %	3,7	5,6	9,3	9,6
Продукция промышленности %	2	13	7	11,6
Инвестиции в основной капитал, %	7	1,8	24,6	21,9
Сельское хозяйство %	1,8	1,2	4,3	12,5
Инфляция (ИПЦ) %	12,7	8,1	5	2,7
Экспорт товаров % (январь – февраль)	93,7	33,4	24	19,3
Импорт товаров % (январь – февраль)	-6,3	31,7	14,4	0,7
Начисленная среднемесячная ЗП реальная %	26,3	1,5	10	23,3

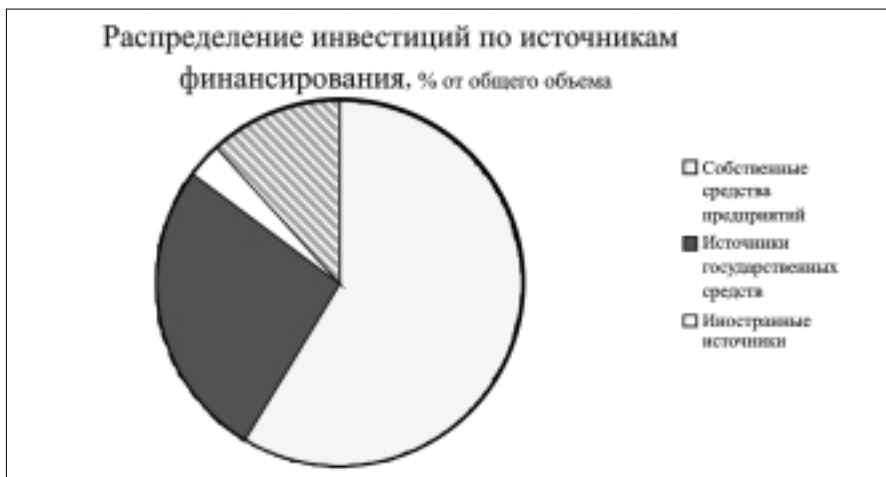
Источник: Минстат РБ

Таблица «Качественные показатели экономики Беларуси. Первый квартал 2002 – 2004»

Показатель	I кв. 2002	I кв. 2003	I кв. 2004	I кв. 2005	I кв. 2005 к I кв. 2002
Долги перед бюджетом млрд. рублей	197,7	103,2	292,1	288,3	45,8
Объем отсроченных сумм задолженности в бюджет млрд. рублей	20,4	69,1	249,4	261,4	В 12,8 раз
Рентабельность %	5,9	7,3	12,3	13,1	
Доля убыточных предприятий на 01.03 %	47,7	50,3	46,3	33,8	-29,1
Кредиторская задолженность трлн.	8,8	11,3	14,8	17,4	97,9
Долги за топливно-энергетические ресурсы	3,3	3,4	2,3	1,5	-54,4
Дебиторская задолженность трлн.	6,5	8,4	10,7	12,7	95,4
Остатков задолженности по выданным кредитам трлн.	2,4	3,8	5,7	9,4	В 3,9 раза
Запасов готовой продукции трлн. на 01.04.	1,04	1,3	1,56	2,35	126

Источник: Минстат РБ

Рис. «Источники инвестиций»



## Приложения.

Рис. «Соотношение среднего уровня заработной платы в отраслях в 2003 г. и динамики их роста в 2004 г.»

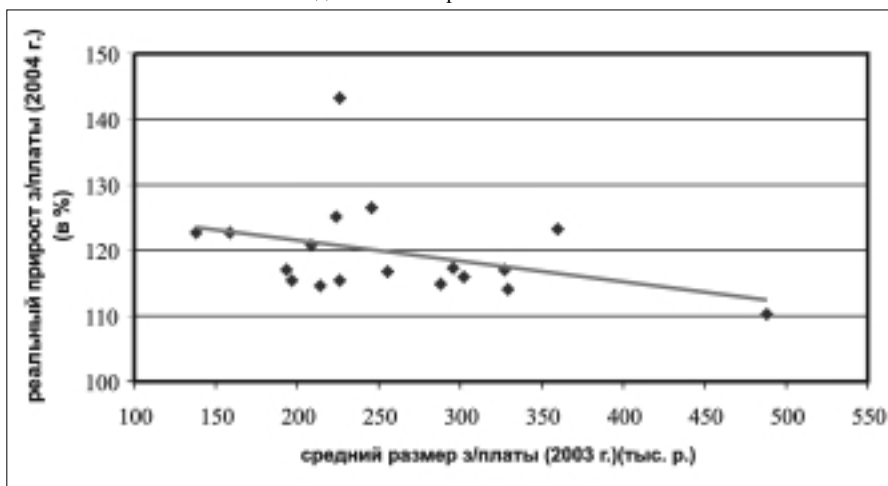


Рис «Динамика сальдо внешней торговли Республики Беларусь в целом, с Россией и странами Европы, в млн. долл. США»

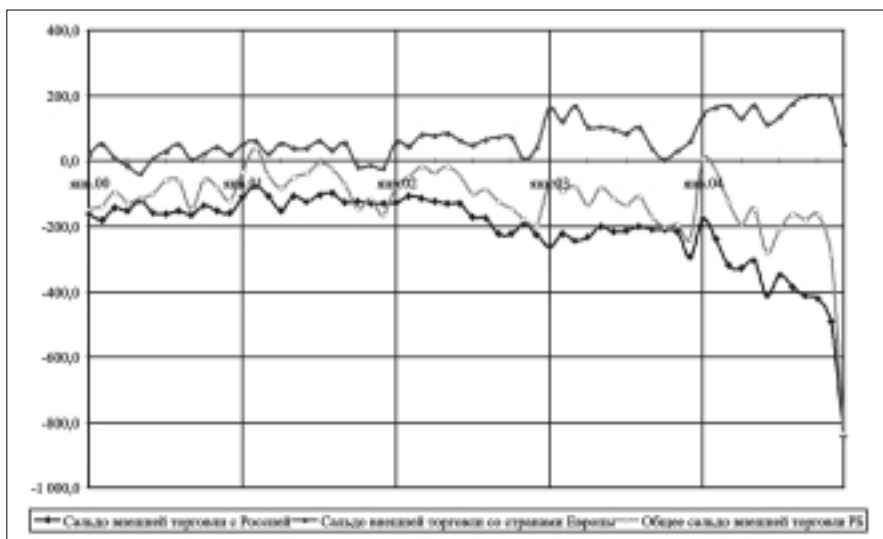


Рис. «Структура сальдо внешней торговли товарами Республики Беларусь за 2002-2004 гг.»

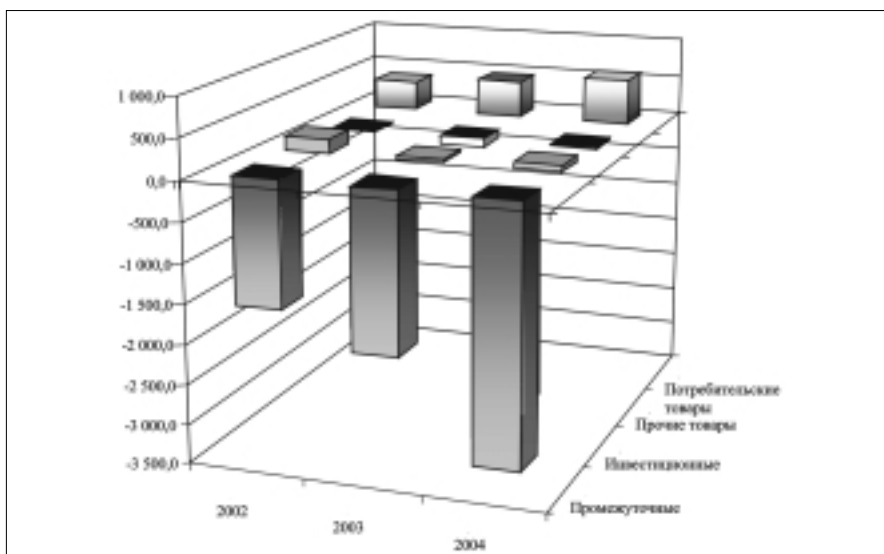
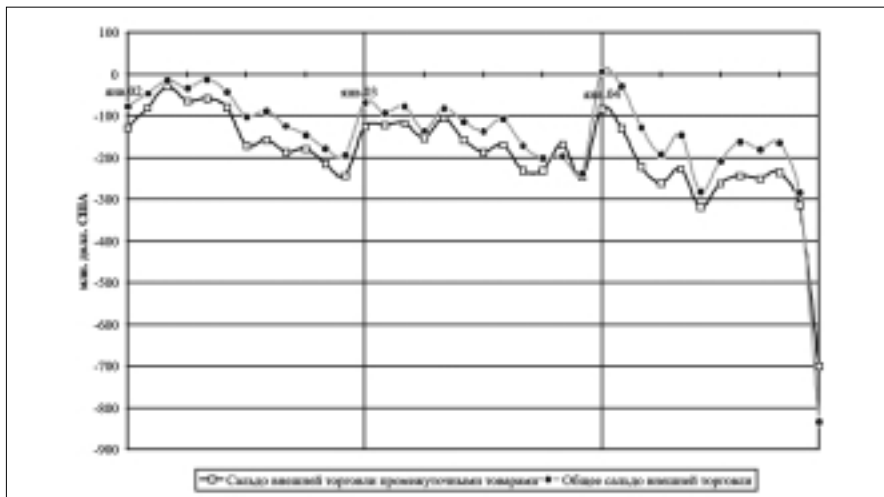


Рис. «Динамика сальдо внешней торговли промежуточными товарами и общее сальдо в млн. долл. США»





## Приложение 5. По разделу «Естественные монополии и реформа энергетического сектора»

Таблица 1. Сравнительный обзор политики в области природного газа в некоторых странах ЦВЕ (1 полугодие 2002 г.)

Страна	Средняя цена для населения, USD тыс.м3	Средняя цена для промышленности, USD тыс.м3	Регулирующий орган и дата его создания. Конкуренция в секторе	Приватизация главной газовой компании, права собственности
Словакия	110	100	Бюро регулирования сетевых предприятий (Regulatory Office of Network Industries (RONI)), 2001 которое регулирует тарифы. В 2001 г. Министерство экономики издало постановление, позволяющее крупнейшим потребителям выбирать своих поставщиков.	Объединенная газовая компания SPP была приватизирована в 2002 г. (консорциум, состоящий из Ruhrgas, Gas de France и PAO «Газпром», заплатил USD 2.7 млрд за 45%)
Республика Чехия	230	150	Бюро регулирования энергетики (Energy Regulatory Office (ERO)), которое с 2001 г. Устанавливает цены на природный газ. Оно определяет максимальные цены, которые «Трансгаз» может установить сбытовым компаниям для оптовой торговли и максимальные цены, по которым сбытовые компании продают газ конечным потребителям. Выполняя Директиву ЕС по созданию конкуренции на рынке, 28% ежегодного потребления газа крупнейшими потребителями покупается на свободном розничном рынке	Объединенная газовая компания Transgas была приватизирована в 2002 г. Немецкая фирма RWE купила 97% «Трансгаза» и 46-58% акций в восьми региональных газовых сбытовых компаниях за USD 3.7 млрд.
Польша	300	160	Энергетический регулирующий отдел (Energy Regulatory Authority (URE)), 1997. Устанавливает цены и тарифы для внутренних потребителей. PGNiG имеет убытки, поскольку тарифы не покрывают все затраты, особенно для ЖКХ. В 2001 г. Министерство экономики издало новую формулу расчета газовых тарифов, разработанную для постепенного покрытия тарифами затрат.	Польская нефтяная и газовая компания (Polish Oil and Gas Company (PGNiG)) является объединенной, государственной газовой и нефтяной монополией.
Венгрия	180	160	Венгерское энергетическое бюро (Hungarian Energy Office (MEH)), 1994. Регулирует цены и выдает лицензии в газовом секторе.	MOL, венгерская нефтяная и газовая компания была приватизирована в несколько стадий, начиная с 1993, путем предоставления возможностей по покупке акций работникам и руководителям предприятия, первоначальному публичному предложению акций на фондовой бирже и международного частного размещения акций для институциональных инвесторов. В настоящее время международные инвесторы имеют 52.1% акций компании, различные национальные инвесторы – 22.9% и Фонд госимущества – 25%.
Болгария	145		Государственная энергетическая регулирующая комиссия (State energy regulatory commission (SERC)) является независимым специализированным государственным органом, чьи члены избираются Советом министров и одобряются премьер-министром. Компетенцией SERC является издание и отмена разрешений и лицензий; регулирование цен и тарифов; разработка и предложение для одобрения Совету министров законодательных предложений по регулированию сектора, условий получения разрешений, лицензий, правила, определяющие установление цен на электрическую энергию, тепло и натуральный газ. SERC определяет рентабельность капитала – 8% для транспортирующих (трансмиссионных) компаний и 15% для сбытовых компаний.	«Болгаргаз» (Bulgargaz) является государственной вертикальной объединенной компанией, которая является единственным поставщиком газа потребителям и сбытовым компаниям (97% продаж газа) и владельцем трансмиссионной системы, подземного хранилища и части сбытовой системы. К концу 2006 г. намечена ликвидация этой монополии через реструктуризацию: разделение «Болгаргаза» на несколько ОАО, занимающихся импортом, транзитом, хранением и сбытом газа.
Румыния	130	110	Национальный отдел по регулированию газа (National Natural Gas Regulatory Authority (ANRGN)), 2000. Его ответственность включает установление тарифов, регулирование компаний и выдачу лицензий, защиту потребителей, контроль над деятельностью газовых компаний, издание технических норм и регулирование доступа к транспортным и сбытовым сетям.	В 2000 г. Государственная монополия «ROMGAZ. S.A.» была расформирована на 5 независимых компаний со 100% госсобственностью: DISTRIGAZ SUD Bucuresti – ответственная за поставки и распределение газа, DISTRIGAZ NORD Targu-Mures – поставки и распределение газа, EXPROGAZ Medias – за добычу газа и его хранение, DEPOGAZ Ploiesti – подземное хранение, Transgaz Medias – трансмиссия и транзит газа. В 2001 г. EXPROGAZ и DEPOGAZ были преобразованы в единую компанию «S.N.G.N. ROMGAZ. S.A.», основными видами деятельности которой являются разведка, добыча и ранение газа.

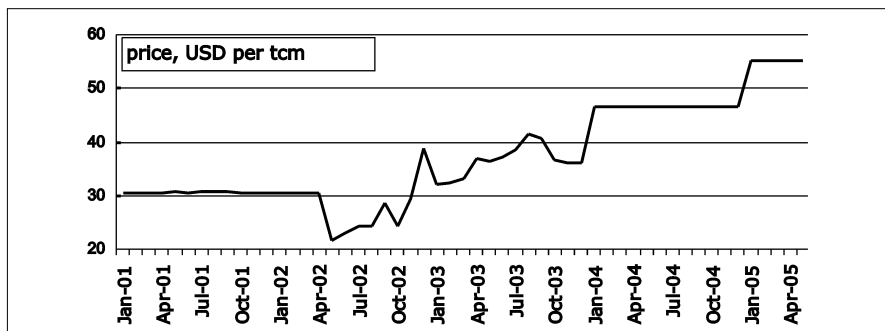
Источник: международное энергетическое агентство (IEA)

Таблица 2. Функциональная структура газового сектора в некоторых странах ЦВЕ

	Добыча газа	Транзит газа/ Трансмиссия	Сбыт газа	Хранение газа <sup>2</sup>
Словакия	49% находится в частных руках			
Чехия	97% находится в частных руках; распределение газа осуществляется несколькими компаниями <sup>3</sup>			
Польша	100% государственная собственность (за исключением транзита, часть которого контролируется дочерними компаниями)			
Венгрия	75% находится в частном владении			
Болгария	100% государственная собственность		3% находится в частных руках	100% государственная собственность
Румыния	35% находится в частном владении (три добывающие компании)	100% государственная собственность	40% находится в частных руках (20 компаний по сбыту)	100% государственная собственность

Источник: Международное энергетическое агентство (IEA)

Рис. 1. Динамика цен на импортируемый в Беларусь газ в 2001-2005 гг.



Примечание: включая НДС в 2005 г.

Источник: Министерство статистики и анализа.

Таблица 3. Динамика цены на природный газ и ее состава для промышленных потребителей, USD за тыс. м<sup>3</sup>

Постановление Министерства экономики РБ	01.04.98 №19	25.05.99 №52	25.01.00 №14	29.03.01 №67	13.06.02 №124	25.11.02 №251	24.01.03 №25	25.09.03 №6194	28.01.04 №21	02.02.05 №20
Цена покупки импортируемого газа	нд	нд	30.00	30.00	24.52	33.59	34.37	37.59	46.68	46.68*
Наценка ОАО «Белтрансгаз»	нд	нд	11.38	11.38	10.03	9.14	6.99	6.92	8.14	12.86
Цена ОАО «Белтрансгаз»	60.50	40.50	41.38	41.38	34.55	42.73	41.36	44.51	54.82	59.54

## Приложения.

Постановление Министерства экономики РБ	01.04.98 №19	25.05.99 №52	25.01.00 №14	29.03.01 №67	13.06.02 №124	25.11.02 №251	24.01.03 №25	25.09.03 №6194	28.01.04 №21	02.02.05 №20
Надбавка концерна «Белтопгаз»	8.50	16.30	17.42	15.38	13.38	9.17	9.53	9.43	12.18	12.76
Отпускная цена концерна	69.00	69.00	69.00	56.67	47.93	51.90	50.89	53.94	67.00	72.30

Источник: постановления Министерства экономики, данные ОАО «Белтрансгаз» и концерна «Белтопгаз». Примечание: без НДС (20%)

Таблица 4. Структура оплаты ОАО «Белтрансгаз» поставщикам за поставленный в Беларусь природный газ в 2001-2004 гг.

Финансовые показатели	2001	2002	2003	2004
Стоимость поставки, млн. долл. США	505.3	426.7	619.7	903.0
Оплата поставщикам газа, % от суммы поставки (включая предыдущие долги)	86.7	119.4	102.2	101.3
Денежная составляющая, %	19.9	47.0	74.1	87.5
Неденежная составляющая, %	80.1	53.0	25.9	12.5

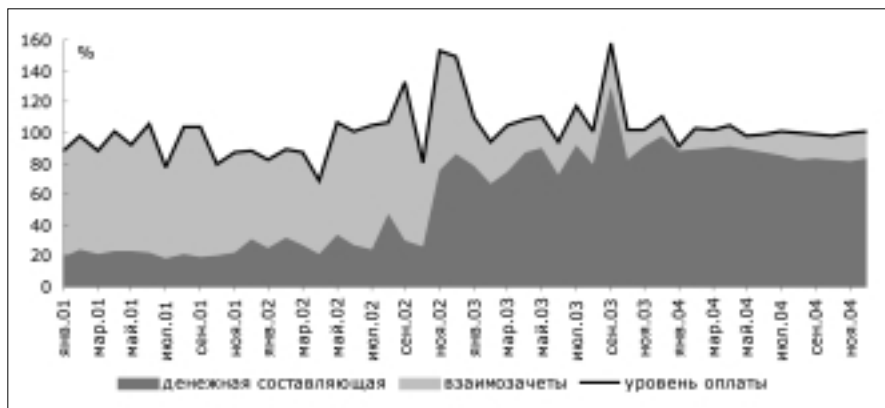
Источник: Министерство энергетики Республики Беларусь.

Таблица 5. Задолженность потребителей за газ, USD млн.

	на 01.01.02	на 01.01.03	на 01.01.04	на 01.01.05
Всего, включая	925.5	874.11	708.16	248.66
Внутренняя задолженность	742.66	774.63	594.48	247.51
Внешняя задолженность	182.84	99.48	113.68	-

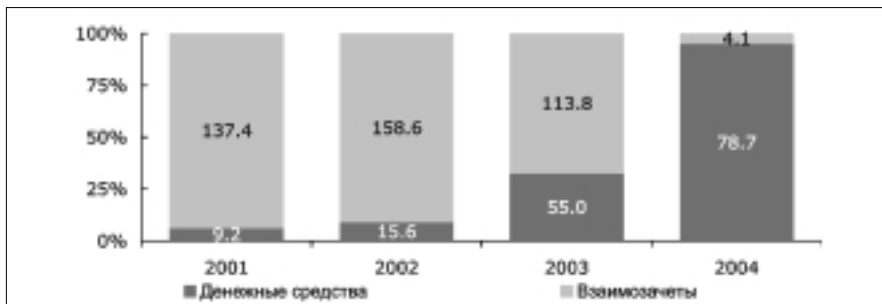
Источник: Министерство статистики и анализа.

Рис. 2. Уровень оплаты и доля неденежных форм расчетов за газ конечными потребителями



Источник: Министерство энергетики Республики Беларусь.

Рисунок 3. Объем и структура платежей за импортируемую в Беларусь электроэнергию (USD млн.)



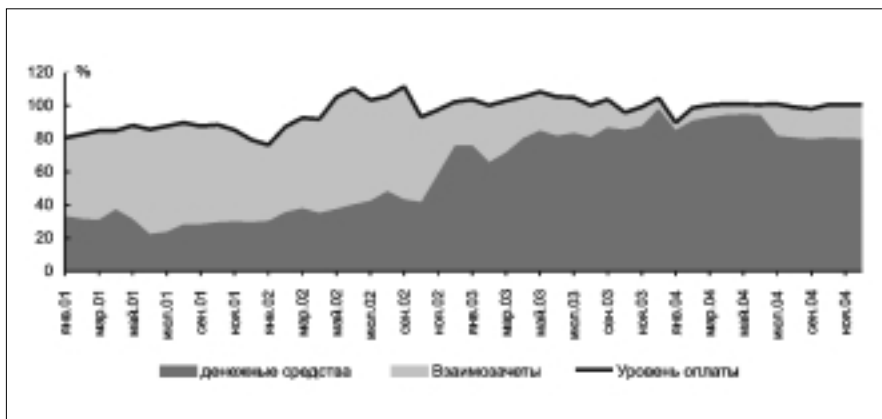
Источник: Министерство энергетики.

Таблица 6. Задолженность потребителей за поставленную электроэнергию

	на 01.01.02 г.	на 01.01.03 г.	на 01.01.04 г.	на 01.01.05 г.
Всего, включая	838.29	812.6	721.38	331.48
Внутренняя задолженность	750.7	758.59	692.25	328.62
Внешняя задолженность	87.59	54.01	29.13	2.86

Источник: Министерство статистики и анализа.

Рис. 4. Динамика структуры расчетов за электроэнергию конечными потребителями



Источник: Министерство энергетики.

## Приложения.

Таблица 7. Себестоимость производства и тарифы для различных групп потребителей, американских центов за 1 кВтч.

	на 01.01.01 г.	на 01.01.02 г.	на 01.01.03 г.	на 01.01.04 г.	на 01.01.05 г.
Себестоимость	2.53	2.02	2.32	3.21	3.5
Цена 1 кВт.ч электроэнергии для:					
бюджетных организаций	3.39	3.39	3.00	4.02	4.02
промышленности	4.15	4.15	4.41	6.02	6.02
населения	1.26	1.19	2.39	3.32	3.45
коммунального хозяйства	3.53	3.39	2.44	2.66	2.66
прочих потребителей	3.39	4.15	4.41	6.02	6.02

Источник: Министерство энергетики.

### ПРИМЕЧАНИЯ

1 Данные за январь-сентябрь

2 Хранение газа в Словакии осуществляется частной компанией Nafta Gbely. SPP владеет 51% акций этой компании.

3 RWE частично или полностью владеет всеми крупными сбытовыми компаниями, а также компанией Transgas. Мелкие сбытовые компании не являются членами этой группы.

## Приложение 6

- Статистические диаграммы и таблицы по основным кластерам экономики и внешних рынков

Рис. «Экономическая траектория Беларуси»

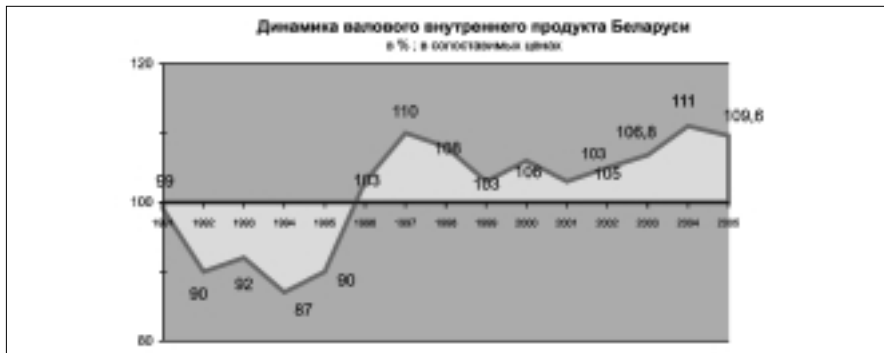


Рис. «Динамика внешнего и внутреннего рынка»



Рис. «Эффективность предприятий по институциональным признакам»



Рис. «Распределение совокупных доходов в Беларуси»



\*\*\*

В 2004 г. средняя белорусская семья покупала продуктов питания на 187900 рублей (\$87) в месяц. Это 44,1% потребительских расходов (в 2003 году было 45,8%). Городское население расходовало \$97, сельское – \$67. Для сравнения в денежном выражении средняя семья в 2003 году тратила на еду (без учета питания вне дома) \$70 в месяц, а в 2002 году \$66. Отметим, что самые бедные 20% домашних хозяйств тратят на продукты питания 48,7% потребительских расходов, а 20% самых богатых 39,9%. В Минске средняя семья тратит на продукты питания на 40,9% больше, чем в среднем по стране, а в сельской местности – на 20,9% меньше. В целом емкость рынка продуктов питания увеличилась до \$3896 (рост на 21% за год), что позволило как импортерам, так и эффективным белорусским производителям существенно улучшить свое финансовое положение.

В 2004 году 79% семей тратили деньги на покупку алкоголя (в 2003 г. – 77,4%). 49,1% домашних хозяйств заявили, что покупают сигареты (год назад – 46,8%). Поскольку число трезвенников в нашей стране минимально, то можно предположить, что почти 785 тысяч семей гонят самогон. По этим двум позициям уже третий год подряд наблюдается устойчивый рост покупателей. Несмотря на проблемы со здоровьем, белорусы тратят все больше денег на алкоголь и сигареты. Емкость рынков этих товаров за год увеличилась на 21% и 32% соответственно.

2004 год был удачным для обувщиков. 87,9% домашних хозяйств тратили деньги на покупку обуви. Это значительно больше, чем в двух предыдущих годах (82,2% в 2003 г. и 83,1% в 2002 г.). Увеличился рынок услуг по обслуживанию личного автотранспорта. В 2004 г. уже 37,9% домашних хозяйств тратили средства на его обслуживание. Это на 5,4 п.п. больше, чем год назад (в 2002 г. было всего 29,3%). Если белорусы такими темпами будут наращивать парк личных автомобилей, то в 2007 году свои «колеса» будут в каждой второй семье. Увеличение емкости этого рынка почти на 26% за год – это ясный сигнал для белорусских предпринимателей вкладывать деньги в инфраструктуру обслуживания автомобилей.

74,1% домашних хозяйств ежемесячно тратят деньги на личные подсобные хозяйства. 62,9% семей материально помогают родственникам (по \$14 в месяц). Это на 4,3 п.п. и на \$2 больше, чем в предыдущем году. В 2004 году 36,5% семей доверяли свои деньги белорусским банкам (на вклады и сбережения) в среднем по \$17 в месяц. В целом за год новых вкладов и сбережений прибыло на \$278 млн. Это стремительный рост по сравнению с прошлым годом, когда на вклады и сбережения тратили деньги 29,9% семей (для сравнения в 2002 г. их было всего 11,7%). В финансовую пирамиду государственных банков вовлекается все больше людей. Рано или поздно они придут за своими процентами и депозитами, особенно

если процентные ставки снизятся. Каждая четвертая белорусская семья покупала валюты на \$25 в месяц. Это также абсолютный рекорд последних четырех лет. В 2003 году таких семей было 23,2%, в 2002 г. – только 15,6% (они расходовали по \$21,4 в месяц).

У белорусов по-прежнему низкой остается культура хождения в кафе и рестораны. Альтернатива – водка и закуска, но дома – продолжает доминировать. На алкоголь и табак домашние хозяйства тратят 4,2% потребительских расходов. Это больше, чем на здравоохранение, образование, услуги связи и содержание личного транспорта.

\*\*\*

Рис. «Структура собственности в торговом бизнесе Беларуси»

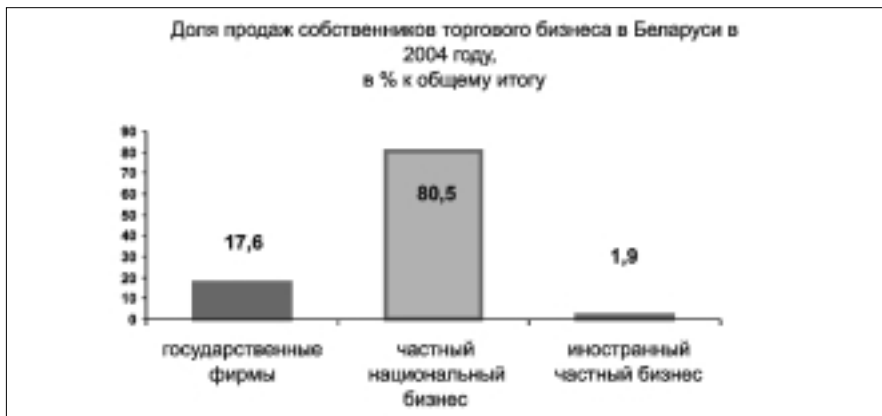


Рис. «Денежные потоки в сфере услуг»





Таблица «Денежные расходы белорусских семей в 2002 – 2004 гг.»

Статья расходов	Доля в % потребитель- ских расходов в 2002	Доля в % потребитель- ских расходов 2003	Доля в % потребитель- ских расходов 2004	Динамика 2004 г. к 2003 году (процентных пункта) п.п.	Годовая емкость рынка в млн. USD* 2003	Годовая емкость рынка в млн. USD* 2004
Продукты питания	50,9	45,8	44,1	-1,7	3221	3896
Питание вне дома (столовая, кафе, ресторан)	1,9	2,1	1,9	-0,2	146	169
Алкоголь	2,8	2,7	2,6	-0,1	187	226
Табак	1,4	1,6	1,6	0	110	145
Одежда	6,4	6	6,3	+0,3	422	561
Предметы личной гигиены	2,1	2,2	2,2	0	154	192
Здравоохранение	3	3,1	2,9	-0,2	219	256
Жилищно-комму- нальные услуги	7,2	11,1	10,1	-1	782	897
Услуги образования	1,4	1,5	1,5	0	107	134
Услуги общественного транспорта	2,8	3,1	3,3	+0,2	217	295
Содержание личного транспорта	3,1	3,3	3,3	0	232	292
Услуги связи	1,9	2,4	2,7	+0,3	169	237

Источник: Минстат 2003 – 2005 «Расходы и доходы населения в Республике Беларусь»

\*\*\*

Для нашей страны характерно относительное равенство доходов домашних хозяйств. Даже структура расходов 10% самых бедных и 10% самых богатых существенно не отличаются. Потребительские расходы последних в 2004 г. составили 695,3 тысячи рублей (\$321,7), а 10% самых бедных – 237,8 тысяч (\$110). Разница в три раза – это очень мало по сравнению с другими странами. Бедные тратили на продукты питания половину потребительских расходов, а богатые – 41%. Для сравнения средняя американская семья расходует на продукты питания только 9%. Зато на оплату ЖКУ бедные тратят 14,6%, а богатые – только 7,5%. Это яркое подтверждение того, что административное регулирование цен выгодно, в первую очередь, богатым. На непродовольственные товары 10% самых бедных тратят 21,3% потребительского дохода, а 10% самых богатых – 34%. Таким образом, при нынешней политике доходов и социальной помощи, при сохранении доминанции госсобственности и блокировке частной инициативы вырваться из порочного круга бедности очень сложно. Самое неприятное, что люди привыкли к этому. Философия нищеты затягивает.

\*\*\*

## Региональные различия в уровне жизни

Доля денежных затрат на продукты питания домашних хозяйств Могилевской области самая большая в стране – 39%. Самая маленькая – у витеблян (35,5%). Если учесть, что на алкоголь они тратят больше всех, то можно подумать, что в этом регионе любят пить, не закусывая. Больше других питаются вне дома семьи из Минска – 2,9%, меньше всех – гомельчане (1%). Гродненцы в прошлом году потратили на покупку обуви больше других (3% от своего денежного дохода). Они же лидируют по затратам на личное подсобное хозяйство.

Самые щедрые по оказанию материальной помощи родственникам – семьи Минской области. У них 5,5% денежных расходов идет на эти цели. Самыми жадными, который год подряд, остаются минчане – только 1,9%. Очевидно, проживание в большом городе явно ослабляет семейные узы.

По вкладам и сбережениям лидируют домашние хозяйства Могилевщины. В 2004 году они тратили на эти цели 4,1%. По многим другим позициям – на услуги связи, содержание личного транспорта и услуги общественного транспорта, здравоохранение и предметы личной гигиены – наибольшую часть потребительских расходов имеют минчане. Так что с более высоких заработков в более дорогих городах в сухом остатке остается не намного больше денег.

Несмотря на то, что доля расходов на ЖКУ в целом по стране снизилась, домашние хозяйства в долларовом выражении стали платить на эти услуги заметно больше. Так средняя минская семья в 2004 году ежемесячно тратила на эти услуги \$29,2. Это больше, чем в любом другом регионе страны. Меньше всех платили семьи на Гродненщине – \$16,9. Получается, что уже третий год подряд самые эффективные жилищно-коммунальные службы, с точки зрения затрат домашних хозяйств, функционируют на западе нашей страны.

\*\*\*

Рис. «Использование валового внутреннего продукта»

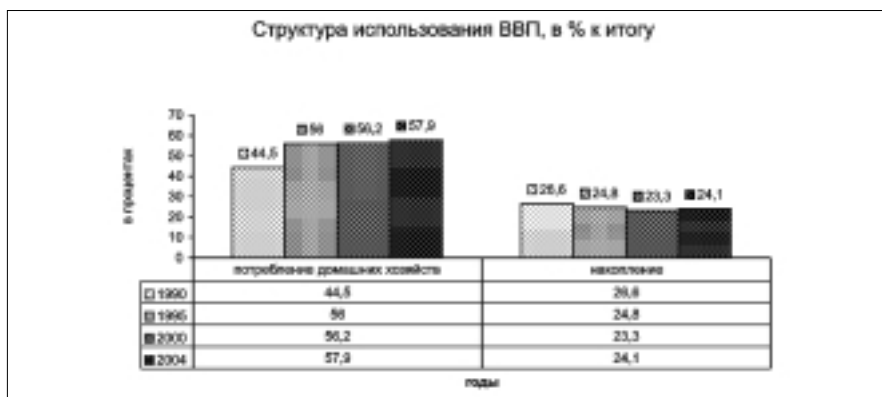


Рис. «Уровень развития Интернета в региональном экономическом пространстве»



Рис. «Динамика строительства жилья в Беларуси»

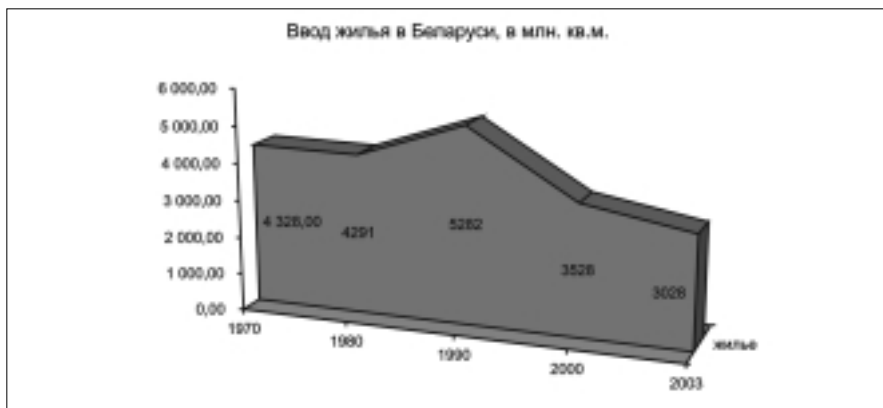


Рис. «Финансовые источники жилищного строительства»

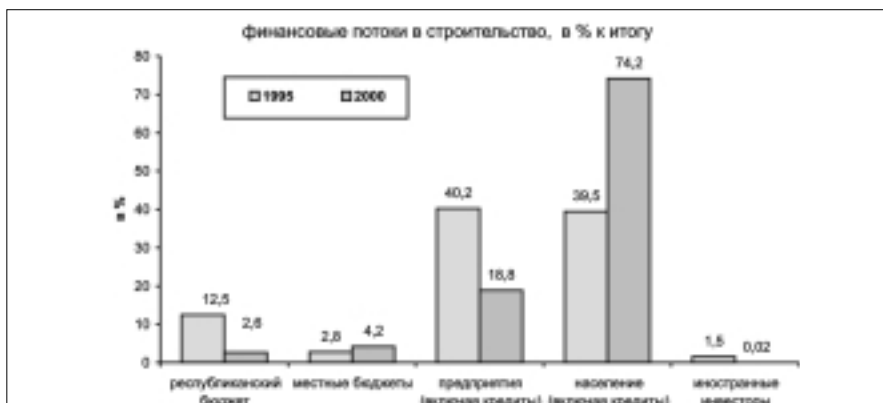


Рис. «Векторы белорусского экспорта в 2004 году»

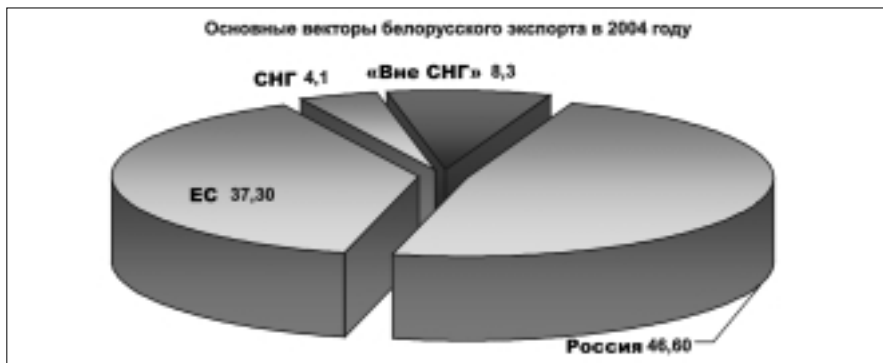


Рис. «Векторы белорусского экспорта в 2005 году»

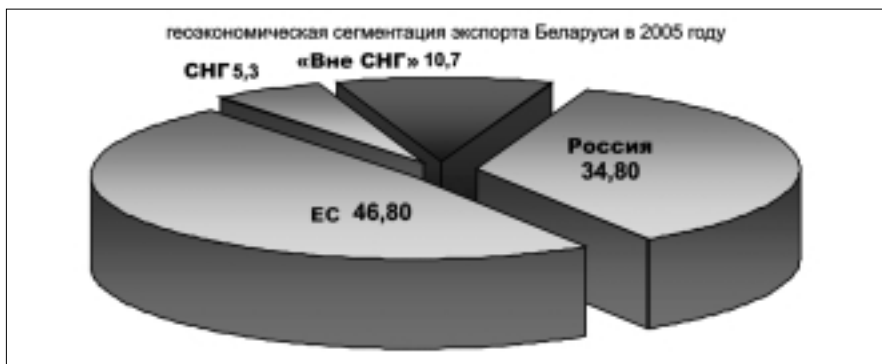


Рис. «Кластеры стратегического экспорта Беларуси»

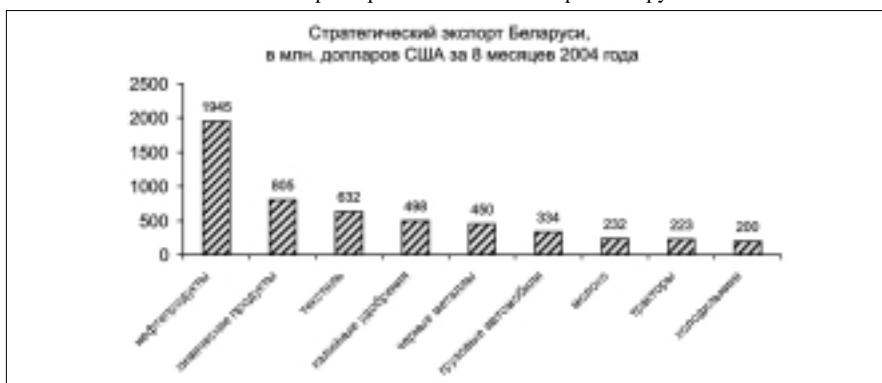


Рис. «Кластеры стратегического импорта Беларуси»

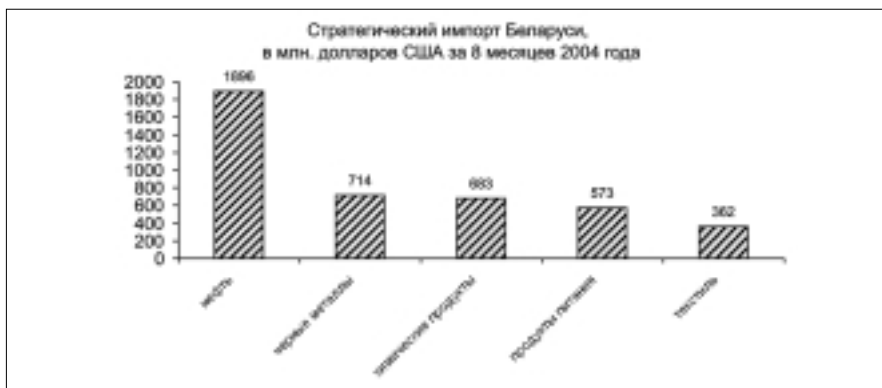


Рис. «Кластеры нестратегического экспорта Беларуси»

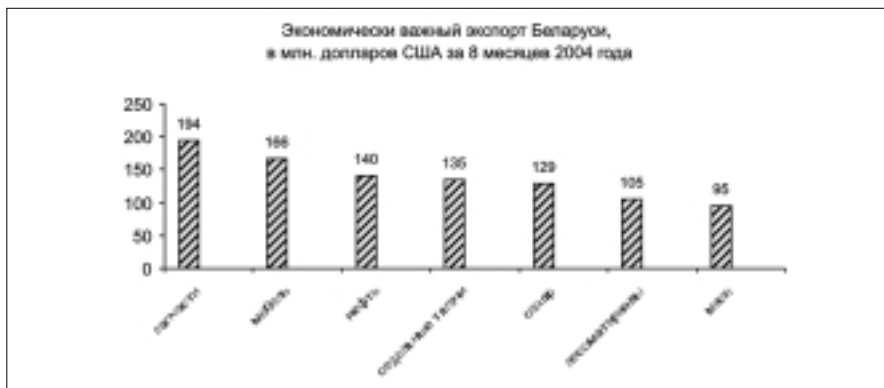


Рис. «Кластеры нестратегического импорта Беларуси»

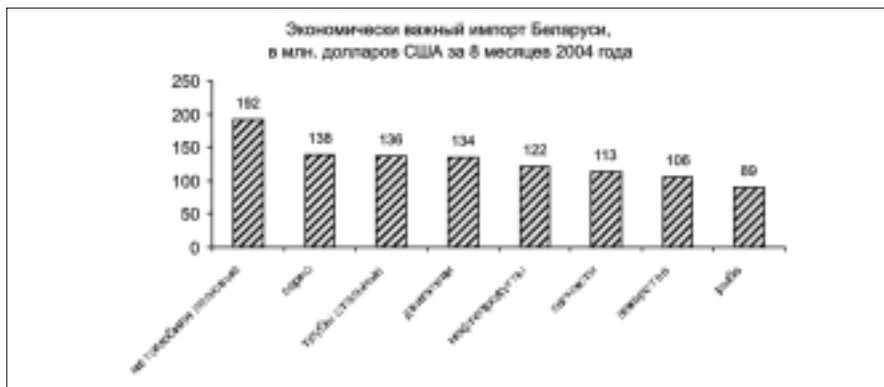


Рис. «Импорт легковых автомобилей»

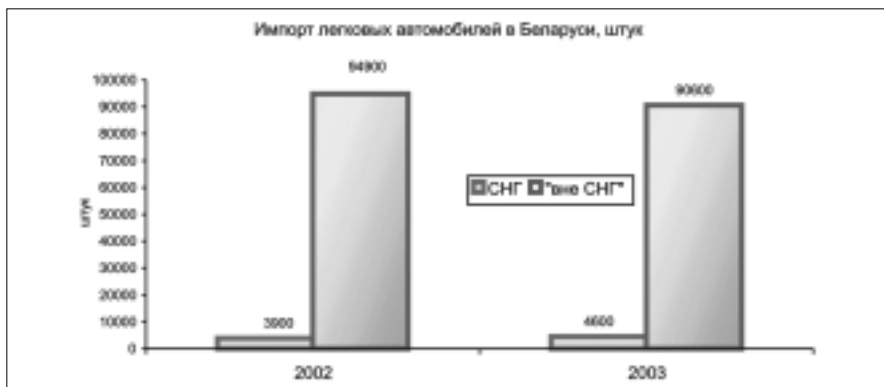


Рис. «Ценовые показатели импорта автомобилей»



Таблица «Элементы структуры экспорта и импорта потребительских товаров Республики Беларусь»

	Экспорт млн. \$	Доля %	Импорт млн. \$	Доля %	Сальдо млн. \$
	1-е полугодие 2004 г.				
Потребительские товары	1343,7	21,8	1045,5	15,1	298,2
Потребительские товары кратковременного пользования	304,5	4,9	256,4	3,7	48,2
Продовольствие	488,2	7,9	495,4	7,2	-7,2
Потребительские товары длительного пользования	318,3	5,2	37,6	0,5	280,7
Товары двойного назначения	232,7	3,8	256,1	3,7	-23,4
Прочие товары	85,8	1,4	106,6	1,5	-20,8
<b>Всего</b>	<b>6157,2</b>	<b>100,0</b>	<b>6913,6</b>	<b>100,0</b>	<b>-756,3</b>

Для заметок.

---

---