

Беларусь сценарии реформ

Фонд имени Стефана Батория
Варшава 2003



Беларусь сценарии реформ

Под научной редакцией

Руты Вайниене

Эльжбеты Круликовской

Юзефа Плосконки

Владислава Романова



Фонд имени Стефана Батория

Варшава, 00-215

ул. Сапежиньска 10 а

тел. 4822 5360200

факс 48 22 5360220

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Редакторы: **Алесь Антипенко, Валер Булгаков**

Корректор: **Людмила Щерба**

Художественный редактор: **Марта Куштра**

Дизайнер по обложке: **Тереса Олещук**

Верстка: **TYRSA**

Проект осуществлен при финансовой помощи

Национального фонда в поддержку демократии (Вашингтон)

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego

ISBN 83-89406-08-X

Распространяется бесплатно

Варшава 2003

Содержание

Предисловие	7
I.	
Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси	12
Предвыборные платформы кандидатов в президенты	14
Программы политических партий	16
Концепции и программы, разработанные независимыми группами экспертов	19
Модели политической системы Беларуси согласно Конституциям 1994 г. и 1996 г.	20
Диагноз современной политической системы Беларуси	26
Характер политического режима	26
Структуры высшей исполнительной и законодательной власти	29
Местное самоуправление	40
Избирательная система	45
Судебная власть	47
Вызовы и мотивации реформ политической системы Беларуси	50
Модель реформы политической системы Беларуси	58
Форма правления	58
Роль парламента	68
Полномочия президента	70

Премьер–министр и правительство	72
Разграничение центральной и местной власти (модель территориального самоуправления)	75
Избирательная система	82
Судебная власть и правоохранительные органы	90
Конституционная реформа	102
 2.	
Обзор и оценка проектов и идей реформирования экономики Беларуси	107
Концепции и программы реформирования экономики, разработанные независимыми группами экспертов	116
Государственные проекты и программы реформирования экономики	121
Выводы	128
Диагноз белорусской экономики	129
Мотивация экономических реформ в Беларуси	156
Модель реформы экономики Беларуси	164
Стратегия структурных реформ	184
Реформирование отдельных секторов	192
Рынок труда	196
 3.	
Обзор проектов и идей реформирования социальной сферы Беларуси	204
Диагноз состояния социальной сферы Беларуси	217
Вызовы и мотивации реформы социальной сферы Беларуси	228
Модель реформы социальной сферы Беларуси	239

Цели, принципы и сроки реформирования социальной сферы	239
Основные направления, этапы и ресурсы реформирования социальной сферы	243
4.	
Обзор проектов, идей и концепций реформирования образования в Беларуси	263
Диагноз системы образования Беларуси	276
Вызовы и мотивации реформы системы образования	296
Модель реформы образовательной системы Беларуси	300
Цели и задачи реформы	300
Основные параметры реформирования образования	301
Пути осуществления реформы образования	315
Среднесрочные приоритеты реформирования образования	321
Дальняя перспектива	327
5.	
Перспективы европейской интеграции Беларуси	331
Беларусь: негативные и позитивные предпосылки для европейской интеграции	338
Европа и Беларусь – из прошлого в будущее	352
Об авторах	364
Основные сокращения	366

Предисловие

Проект «Европейский выбор для Беларуси», результатом которого является эта книга, стартовал летом прошлого года. Уже тогда было ясно, что обещанной властями во время президентской кампании 2001 г. экономической либерализации не будет. Несмотря на определенную стабильность, в экономике страны наблюдались негативные тенденции: рост цен на товары первой необходимости и коммунальные услуги, снижение покупательской способности значительной части населения, увеличение количества убыточных предприятий и т. д. К тому же происходило ужесточение авторитарного режима, а социологические опросы отмечали падение рейтинга президента. Все это показывало, что экономическая и политическая системы страны неизбежно столкнутся с жесткой необходимостью реформирования, а их дальнейшая консервация может вызвать системный кризис всего общества. Этот, пусть и абстрактный, прогноз актуализировал идею демократических трансформаций в стране.

Сам проект возник не на пустом месте. Осуществить его было бы невозможно, если бы в стране не сложилась сеть независимых аналитических центров, которые в 2001–2002 гг. издали ряд серьезных работ. В одной из них, а именно «Беларуска-расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы» (Минск: Энциклапедыкс, 2002) верно указывалось, что «Союзное государство» — это не что иное, как «институциональный фантом», а перспективы объединения Беларуси и России химеричны. Из этого проистекало, что Беларусь имеет все шансы сохранить свою независимость, а для ее укрепления необходимо проводить комплексные реформы в экономике, политической, социальной и образовательной системах.

Мы подготовили эту книгу, чтобы, во-первых, вместо ранее разработанных весьма отвлеченных в идейном и узких в концептуальном плане программ трансформации белорусского общества предложить сценарий многомерных преобразований, при реализации которых Беларусь будет соответствовать минимальным требованиям Европейского Союза к странам-кандидатам в его члены. Во-вторых, еще раз привлечь внимание гражданского общества, а также работников государственных органов к жизненно важным для Беларуси проблемам. В-третьих, дать новый импульс дискуссиям о путях демократического реформирования страны. В-четвертых, заявить, что в Беларуси есть силы, которые видят свою страну полноценным членом европейского сообщества, а не чьей-либо провинцией. Наконец, создать справочник для всех тех, кто мало знает о нашей стране и о происходящих в ней процессах. Поэтому мы решили издать книгу не только на белорусском языке, но и по-английски и по-русски.

Наш проект нашел широкий резонанс среди как известных, так и пока малоизвестных экономистов, политологов, правоведов, социологов, специалистов по образовательной и социальной системам. С самого начала он требовал работы в команде, т. е. его участникам пришлось выработать единое видение общих принципов реформирования, которые не противоречили бы друг другу. Благодаря этому еще на первой экспертной встрече (сентябрь 2002) были определены базовые подходы к демократической трансформации страны, а также утверждена единая структура книги, которая повторяется в каждом из разделов. Конкретизация их смыслового наполнения происходила во время последующих специализированных экспертных встреч.

Важным элементом работы над проектом было обеспечение «взгляда со стороны»: во встречах принимали участие эксперты из стран Центральной Европы, которые не только оживляли дискуссии, рассказывая об опыте «про-европейской» трансформации своих стран, но и комментировали и критически оценивали идеи, выдвинутые их белорусскими коллегами.

Сейчас работа завершена, и уважаемый читатель держит в руках наш труд. Надеемся, что он будет интересным и полезным всем неравнодушным к современности и будущности Беларуси людям, а также от всей души выразить благодарность всем тем, кто имел непосредственное отношение к ее изданию:

– научным редакторам Руте Вайниене (Литва), Эльжбете Круликовской (Польша), Юзефу Плосконке (Польша), Владиславу Романову (Украина);

– иностранным экспертам Халиде Агаповой (Эстония), Александру Олийнику (Украина), Рит Валье (Эстония), Мартину Валентовичу (Словакия), Элке Георгиевой-Николовой (Болгария), Томашу Жуковскому (Польша), Игорю Колиушко (Украина), Дариюшу Филяру (Польша);

– белорусским экспертам Нине Антонович, Лявону Борщевскому, Николаю Бурдыке, Андрею Вардомацкому, Галине Веремейчик, Геннадию Германовичу, Михаилу Гусаковскому, Павлу Данейко, Борису Желибо, Александру Жучкову, Николаю Запрудскому, Елене Карпиевич, Андрусю Кликунову, Алесю Логвинцу, Владимиру Люкевичу, Александру Матясу, Сергею Пятинкину, Владимиру Ровдо, Галине Русецкой, Софье Савеловой, Александру Соснову, Валерию Сидорчуку, Павлу Терешковичу;

– нашим спонсорам: Фонду имени Стефана Батория, Национальному фонду в поддержку демократии и Институту открытого общества.

Координаторы проекта
Агнешка Комаровска
Алесь Антипенко
Валер Булгаков
Сентябрь 2003



Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси

Андрей Ляхович

Необходимость в стратегиях развития государства и общества проистекает, во-первых, из наличия в обществе консенсуса в отношении базовых политических ценностей, а во-вторых, из осознания политической элитой страны ее национально-государственных интересов.

В Беларуси однако по-прежнему ведется латентная «гражданская война» противоположных политических ориентаций, которая и не позволяет преодолеть институциональный и функциональный кризис политической системы. К тому же в стране не произошло смены правящей элиты, ее ядро по-прежнему составляют функционеры, которые сделали карьеру еще в советские времена. Идеология этих людей — это идеология временщиков. Ориентированные не на будущее, а на настоящее, они заинтересованы не столько в развитии страны, сколько в собственном политическом существовании «здесь и сейчас».

Эта ситуация не могла не наложить свой отпечаток как на процесс развития белорусской политической системы после первых президентских выборов, так и на реформаторско-политический дискурс.

В первые годы независимости (1992–1993 гг.) компартийная элита не принимала участия в дискуссиях относительно политического развития страны. Демократические же силы, задававшие тон в дискуссиях, видели будущее Беларуси в парламентской республике — форме правления, распространенной

в демократических странах Запада. Сохранение реальной власти в руках номенклатуры позволило переосмыслить ей свои интересы и принять Конституцию Беларуси (15 марта 1994 г.), которая закрепила президентскую республику.

Хотя Конституция 1994 г. и не прописывала явные механизмы концентрации власти в руках президента, однако в целом такую возможность не исключала. Ряд слабых мест этой Конституции позволил главе исполнительной власти увеличить свое влияние на внутривнутриполитические процессы, и в результате осуществленного его командой конституционного переворота в стране утвердилась жесткая система авторитарной власти, которая и была оформлена Основным Законом 1996 г. Таким образом, современная белорусская политическая мысль фиксирует три модели политической системы: 1) парламентская республика, 2) модель, закрепленная в Конституции 1994 г. и 3) модель Конституции 1996 г.

Ряд сторонников демократического пути развития страны рассматривают парламентскую республику как идеальную модель политической системы. И переходным этапом ее реализации считают возврат к Конституции 1994 г., принятой в то время, когда легитимность органов власти в Беларуси не вызывала сомнений.

Заангажированность противников авторитарного режима в дело восстановления политической системы, определенной Конституцией 1994 г., стала главной причиной того, что в независимых аналитических центрах фактически не велась работа над альтернативными проектами реформирования политической системы страны.

Не ведется подобная работа и в рамках официальных структур. В государственном секторе считают, что политическая система, установленная Конституцией 1996 г., не нуждается в каких-либо изменениях. Предложения депутатов марионеточного парламента — Национального собрания — внести ряд весьма незначительных изменений в правовой статус этого органа вызвали жесткую реакцию со стороны президента Лукашенко.

Некоторые идеи реформирования политической системы, а не модели и проекты (подчеркнем это), можно найти в тезисах предвыборных программ кандидатов в президенты РБ, в программах политических партий и материалах негосударственных аналитических центров. При этом необходимо отметить,

что и программы кандидатов в президенты и программы политических партий имеют в своем большинстве декларативный характер и не предлагают системного видения будущего политического устройства страны.

Предвыборные платформы кандидатов в президенты

Первые президентские выборы в Беларуси проходили после принятия Конституции 1994 г., и потому программы кандидатов рассматривали модель политической системы, оформленную Основным Законом, как данность, которая не подлежит критичной переоценке.

Кандидат в президенты РБ А. Лукашенко в тезисах своей программы «Отвести народ от пропасти» подчеркивал необходимость «прямого управления государственными предприятиями; назначения руководителей госпредприятий»¹. Таким образом, концентрация в руках государства собственности и рычагов воздействия на реальный сектор экономики превратилась в наиважнейший механизм усиления политических позиций главы исполнительной власти — президента.

Отсутствие понимания необходимости разделения власти характерно и для программы кандидата в президенты А. Дубко «Стране нужен хозяин». Причем выражено это еще более четко: «Порядок в стране наводится сверху, и в республике должен быть один хозяин»².

В программах А. Лукашенко и А. Дубко говорилось о «народном» характере политики президента, который должен действовать в соответствии с волей масс. Тем самым обосновывалось право главы государства действовать, не учитывая правовые и институциональные ограничения. Призывы А. Лукашенко «развивать процессы объединения государств, ранее входивших в СССР»³,

¹ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Мн.: 2001. С. 203.

² Там же С. 232.

³ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. 2001. С. 209.

и А. Дубко «не клюнуть на приманку Запада»⁴ красноречиво указывали на их видение пути Беларуси вне рамок европейского пространства.

На необходимость проведения приватизации, создания рыночной экономики указывалось в программах кандидатов в президенты от лагеря демократов — С. Шушкевича («Государственность, демократия, рынок — путь к благосостоянию») и З. Позьняка («Экономическая программа»). В этих документах подводилась необходимая экономическая основа под строительство демократического государства. Эти кандидаты заявляли о «недопустимости превращения Беларуси в провинцию России», выступали за развитие белорусского государства в русле западной демократической модели.

В 1999-м, в году окончания установленного Конституцией 1994 г. срока президентских полномочий А. Лукашенко, демократические силы Беларуси провели альтернативные президентские выборы. Программы кандидатов — лидера Белорусского Народного Фронта (БНФ) З. Позьняка и экс-премьер-министра М. Чигиря — отражали стремление кандидатов восстановить действие Конституции 1994 г. В то же время оба кандидата сделали ряд достаточно важных предложений, вносящих коррективы в модель политической системы, оформленной Основным Законом 1994 г. Они отмечали необходимость проведения выборов в парламент на смешанной (50% — по округам и 50% — по партийным спискам), или пропорциональной основе. 50%-ую планку явки избирателей, позволявшую властям торпедировать процесс формирования парламента и местных Советов, по мнению М. Чигиря, необходимо снизить до 25%. А роль России в формировании жесткого авторитарного режима в Беларуси побудила З. Позьняка более четко обозначить приоритеты внешней политики Беларуси. По его мнению, задачи укрепления национальной безопасности страны требуют вступления Беларуси в НАТО и «векторной ориентации» на Европейский Союз (ЕС).

Более широкое понимание необходимости реформирования политической системы страны имело место во время предвыборной президентской кам-

⁴ Там же. С. 231.

пании 2001 г. Кандидаты в президенты С. Домаш и В. Гончарик высказались за проведение конституционной реформы, направленной на создание полноценного парламента, обеспечение независимости судов и СМИ, расширение полномочий правительства и органов местного самоуправления. При этом С. Домаш поддержал идею проведения выборов в парламент по пропорционально-мажоритарной системе⁵.

Программы политических партий

Первым документом, содержащим идеи реформирования политической системы, была «Программа Белорусского Народного Фронта за перестройку „Адраджэньне“» (1989 г.).

Основные политические идеи этой программы:

- государственный суверенитет Беларуси, право белорусской нации на самоопределение;
- политический плюрализм;
- создание правового государства, верховенство закона;
- развитие прямых форм демократии;
- независимость суда, введение суда присяжных;
- свобода слова, печати, собраний;
- осуществление права на создание общественных организаций на основе принципа уведомления.

Идеи государственного суверенитета и демократии легли в основу принятой в мае 1993 г. «Программы партии БНФ». В данном документе указывалось на необходимость установления в Беларуси парламентской формы правления: профессиональный парламент (Сойм) формируется на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы. 50% общего состава парламента избираются на основе пропорциональной системы по партийным спискам, дру-

⁵ Программное выступление кандидата в президенты С. Домаша // Народная воля. 2001. 22 августа; Дабро вашаму дому! Тэзісы праграмы кандыдата ў прэзідэнты У. Гончарыка // Народная воля. 2001. 28 августа.

гая половина депутатов — персонально по избирательным округам. По мнению разработчиков программы, гарантией стабильной и эффективной работы парламента являются формирование и деятельность устойчивых парламентских фракций. Они также предупреждали, что в условиях сильных политических позиций бывшей коммунистической номенклатуры введение в Беларуси президентской республики означает реальную возможность установления диктатуры. В то же время в программе указывалось, что при наличии эффективной системы сдержек и противовесов в Беларуси может быть введен институт президентства. Но и в данном случае центральным элементом политической системы должен оставаться парламент, который вместе с судебной властью осуществляет контроль над деятельностью правительства.

В программе было отражено распространенное в то время мнение о возможности использования в предусмотренных законом случаях механизма прямой демократии — референдума. Авторы программы подтвердили приверженность БНФ идее постепенного введения суда присяжных и независимости судебной власти. В документе были изложены основные положения реформы местного самоуправления и административно-территориальной реформы. При этом указывалось на необходимость соответствия данных реформ положениям Европейской хартии о местном самоуправлении. Развитие демократии в Беларуси связывалось с функционированием многопартийной системы, разделением власти и обеспечением независимости СМИ. Что касается информационной безопасности, то в программе указывалось на недопустимость ситуации, при которой российские СМИ занимают доминирующее положение в информационном пространстве страны.

В сфере внешнеполитических приоритетов акцент делался на развитие сотрудничества с государствами Балтийско-Черноморского Содружества и странами Центральной и Западной Европы, а также на необходимость выхода Беларуси из СНГ.

В декабре 1993 г. была принята «Декларация программных целей и принципов» Объединенной демократической партии (ОДП). Как и в программе БНФ, в ней указывалось на необходимость построения в Беларуси правового государства, развития институтов гражданского общества и демократии на основе разделения власти и децентрализации государственного управления.

Ограниченность взглядов на перспективы политического развития Беларуси в программе в определенной мере объясняется тем, что документ был принят перед принятием Конституции 1994 г.

Критерием размежевания консерваторов и либералов в Беларуси, помимо экономических вопросов, стало отношение к проблеме национального возрождения. Эта проблема, культурно-историческая по своему характеру, имела политический контекст: ОДП не видела угрозы суверенитету Беларуси со стороны восточного соседа.

В октябре 1995 г. процесс консолидации либеральных сил был завершен. Была принята «Программа Объединенной гражданской партии». Относительно проблем реформирования политической системы Беларуси данный документ не содержал существенных отличий от программы партии-предшественницы — ОДП. В то же время он отражал нарастающий процесс противостояния исполнительной и законодательной власти в стране. В документе говорилось о том, что подзаконные акты исполнительной власти не должны сужать законные права человека, вводить ограничения и регламентации, не предусмотренные законом. Отмечалась необходимость создания профессионального парламента и проведения реформы местного самоуправления, соответствующей демократическим стандартам, а также необходимость усиления роли Конституционного суда в качестве эффективного инструмента системы сдержек и противовесов. Предлагалось содействовать развитию негосударственных СМИ, а также приватизировать полиграфические предприятия с передачей доли их капитала прессе.

В июне 1996 г. была принята «Программа Белорусской социал-демократической партии (Народной Громады)». Раздел программы социал-демократов, отражающий видение политического будущего Беларуси, не содержит существенных отличий от ранее принятых программ. В то же время в документе указывается, что Беларусь должна быть парламентской республикой с правительством, ответственным перед Верховным Советом. Формирование парламента должно осуществляться на основе пропорционально-мажоритарной избирательной системы.

Рассмотрение различными партиями перспектив реформирования политической системы Беларуси не выходило, как правило, за рамки соответствующих

партийных программ. Исключение — «Программа социально-экономических реформ для Беларуси», предложенная ОГП в 2001 г. Однако и тут вопросы политических преобразований не являются предметом самостоятельного анализа, а лишь рассматриваются в контексте социально-экономических реформ. В документе указывается на необходимость создания в Беларуси «открытой политической системы, обеспечивающей условия для политической конкуренции». Такая система видится в парламентской республике: «Исполнительная власть — правительство — формируется парламентским большинством».

Концепции и программы, разработанные независимыми группами экспертов

Исследования белорусских негосударственных аналитических центров либо проводились в рамках узкоопределенных целей, и потому не позволяют представить политическую систему как одно целое, либо ограничивались описанием существующей системы и не придавали значения разработке альтернативных моделей политической системы Беларуси.

18 марта 2000 г. группа экспертов, сформированная вокруг аналитического центра «Стратегия» и экс-спикера парламента М. Гриба, опубликовала программу «Стратегия для Беларуси». Этот проект определялся его создателями как концепция национального развития, однако в сущности, как отмечали в том числе и иностранные эксперты, был проектом экономических изменений. В частности, эксперт Центра социально-экономических исследований П. Козаржевски (Варшава) высказал в адрес участников этого проекта пожелание конкретизировать тезис о необходимости трансформации Беларуси в парламентскую республику и описать распределение ролей между президентом, парламентом и правительством.

Модели политической системы Беларуси согласно Конституциям 1994 г. и 1996 г.

Организационная и функциональная слабость белорусской оппозиции, специфика геополитической ситуации привели к тому, что бывшая коммунистическая элита, чтобы удержать власть в своих руках, определила в своих интересах характер и направление трансформации политической системы.

Политическая система БССР не предусматривала разделения власти. Статья 6 Конституции БССР 1978 г. гласила: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза»⁶. После распада Советского Союза и запрета на деятельность КПСС было провозглашено разделение власти, однако действительное положение было иным. Развитая компартийная иерархия, пронизывавшая политическую и экономическую системы белорусского общества как по вертикали, так и по горизонтали, позволяла премьер-министру В. Кебичу и его окружению (бывшим секретарям ЦК КПБ) осуществлять контроль над формально независимыми по отношению к исполнительной власти Верховным Советом и органами судебной власти. Концентрация реальной власти в руках Совета министров на протяжении 1992–1993 гг. создала предпосылки для введения в Беларуси президентской республики. Проект Конституции Беларуси, составленный в интересах В. Кебича и поддержанный большинством депутатов парламента, отражал стремление номенклатурной верхушки сохранить рычаги контроля над законодательной и судебной властью.

Конституция Республики Беларусь, принятая Верховным Советом 15 марта 1994 г., декларировала разделение власти (ст. 6), однако не содержала в себе достаточных гарантий соблюдения этого разделения. Верховный Совет кроме законодательных полномочий получил значительные полномочия по формированию других органов власти. Согласно ст. 83, ч. 7 Конституции Верховный Совет избирал Конституционный суд, Верховный суд, Высший хозяйственный

⁶ Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі. Мн., 1978. С. 3.

суд, генерального прокурора, председателя и Совет Контрольной палаты, председателя и членов правления Национального банка. Конституция наделяла Верховный Совет полномочиями по формированию Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. Верховный Совет определял основные направления внутренней и внешней политики (ст. 83, ч. 9), ратифицировал и денонсировал международные договоры Республики Беларусь (ст. 83, ч. 12). Конституция наделяла парламент и значительными контрольными полномочиями. Он утверждал бюджет государства, отчет о его исполнении, нормативы отчислений от общегосударственных налогов и доходов в местные бюджеты (ст. 83, ч. 10), а также устанавливал налоги и сборы, осуществлял контроль за денежной эмиссией.

Парламент обладал контрольными полномочиями в отношении президента — ст. 104 предусматривала процедуру импичмента в отношении главы государства. Он также мог контролировать и правительство Беларуси — Кабинет министров.

Статья 107 предусматривала, что премьер-министр, его заместители, министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, председатель КГБ назначаются и освобождаются от должности президентом с согласия Верховного Совета. Парламент наделялся правом требовать от любого члена Кабинета министров отчет по вопросам исполнения законов. В случае нарушения членом Кабинета министров Конституции и законов Верховный Совет был вправе поставить перед президентом вопрос о досрочном освобождении виновного от должности.

Согласно Конституции президент РБ являлся главой государства и исполнительной власти (ст. 95).

Декларируя самостоятельность государственных органов в пределах определенных полномочий (ст. 6), Конституция содержала определенные механизмы, позволявшие главе государства и исполнительной власти легко разрушить «систему сдержек и противовесов», не нарушая при этом Основной Закон. Достаточно широкие полномочия, которыми Конституция наделяла парламент, в условиях постсоветской Беларуси сами по себе не делали высший законодательный орган страны не зависимым от исполнительной власти.

Во-первых, избрание депутатов Верховного Совета на основе мажоритарной избирательной системы при доминировании компартийной номенклатуры создавало массу возможностей для правящей элиты проводить в состав парламента «своих людей». В этих условиях демократы могли рассчитывать только на незначительное представительство в Верховном Совете.

Во-вторых, Конституция фактически закрепляла существование в Беларуси непрофессионального парламента. Статья 92 гласила: «Депутат Верховного Совета осуществляет свои полномочия в Верховном Совете на профессиональной основе или по его желанию не порывая с производственной или служебной деятельностью»⁷. Подобная «лазейка» открывала возможность для исполнительной власти проводить в состав парламента своих представителей. Кроме того, в условиях доминирования государственной формы собственности исполнительная власть имела богатый арсенал способов воздействия на парламентариев, в большинстве своем являвшихся представителями экономической элиты.

Шаткость позиций парламента как самостоятельного органа государственной власти объяснялась и сосредоточением в руках главы исполнительной власти ряда других мощных рычагов политического влияния. Конституцией устанавливалось, что государство гарантирует равные условия для развития всех форм собственности (ст. 13). Однако Основной Закон не предусматривал обязательств государства способствовать развитию частного сектора экономики. *Уже сама по себе концентрация в руках государства власти и собственности решающим образом усиливала политические позиции исполнительной власти, создавала условия для концентрации власти в руках главы государства — президента.*

Важным механизмом усиления политических позиций президента являлись его полномочия в сфере кадровой политики. Ст. 100, ч. 11 предоставляла президенту право назначать широкий круг должностных лиц. Назначенцы президента составляли не только аппарат государственного управления, но и директорат государственных предприятий. В условиях постсоветского общества, где носи-

⁷ Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Мн., 1994. С. 17.

телями вождистских политических настроений являлись не только широкие слои электората, но и значительная часть представителей политической и экономической элиты, условием карьерного роста становилась личная преданность главе государства.

Конституция сохраняла установленное в советское время административно-территориальное деление Беларуси на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы (ст. 9). Согласно Основному Закону местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы (ст. 117). Ст. 119 гласила: «Местные Советы депутатов в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов местного населения, исполняют решения вышестоящих государственных органов»⁸. Фактически это означало существование «исполнительной вертикали» до принятия соответствующих нормативных актов. Лукашенко только оставалось назвать ее президентской. Де-факто эта вертикаль была подчинена Лукашенко с момента его прихода к власти.

Конституция предоставляла президенту право назначения судей РБ, кроме тех, избрание которых отнесено к компетенции Верховного Совета (ст. 100, ч. 10). Данное полномочие открывало перед главой исполнительной власти возможность воздействовать на своих оппонентов посредством уголовного преследования.

Конституция декларировала, что монополизация средств массовой информации государством, а также цензура не допускаются (ст. 33). Гарантия свободы мнений, убеждений и их свободного выражения (там же) «повисала в воздухе» хотя бы в силу того, что не был решен вопрос приватизации предприятия-монополиста на рынке печатной продукции — издательства «Белорусский Дом печати». Не менее существенным было и то, что Конституция никак не затрагивала вопросы формы собственности, статуса государственных телевидения и радио, объединенных в Национальной государственной телерадиокомпании. Государство в лице исполнительной власти имело возможности сохранить доминирующее

⁸ Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. С. 23.

положение в белорусском информационном пространстве — путем судебного преследования, налогового удушения негосударственных СМИ либо отказа им в предоставлении лицензии.

Конституция предусматривала, что для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские референдумы (ст. 73). Вертикаль исполнительной власти, которая уже фактически существовала, позволяла главе государства в полной мере задействовать административный ресурс с целью получения желаемых результатов референдумов. А Советы по-прежнему работали не только как система политического контроля над регионами, но и как система идеологической обработки электората. Кроме того, исполнительная власть благодаря контролю над самыми влиятельными, электронными, СМИ имела возможность манипулировать массовым сознанием. Проведение республиканских референдумов с заранее запрограммированным результатом открывало перед президентом и его окружением возможность определять направления внутренней и внешней политики, не считаясь с мнением парламента. Более того, полученный результат «народного волеизъявления» при необходимости мог быть использован как мощный рычаг давления на Верховный Совет.

Уже в первый год нахождения у власти А. Лукашенко упомянутые слабые места в Конституции создали реальные возможности роста политического влияния главы государства. Видимое ужесточение политического режима к ноябрю 1996 г. сделало бессмысленным сохранение в тени механизмов контроля над Верховным Советом со стороны главы исполнительной власти. «Теневые» возможности президента должны были быть легализованы в Конституции. Это выбивало бы из рук демократов один из их главных козырей — возможность апеллировать к Конституционному суду по фактам нарушения Конституции главой исполнительной власти.

На референдуме, состоявшемся 24 ноября 1996 г., 70,5% (по официальным данным) принявших участие высказались за внесение изменений в Конституцию страны, предложенных главой исполнительной власти. По сути была принята принципиально новая Конституция, которая сделала возможным формирование в стране жесткого авторитарного режима.

1. Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси

В рамках предлагаемого проекта аналитики неправительственных организаций предприняли попытку диагностировать реальное состояние в Беларуси базовых институтов политической системы – структур государственной власти и местного самоуправления, а также разработать, с учетом опыта современной демократии и белорусской национально-культурной специфики, «идеальную» модель политической системы, которая позволила бы нашему государству стабильно развиваться в рамках процессов европейской интеграции.



Диагноз современной политической системы Беларуси

Характер политического режима

Виктор Чернов

Политическая система — это совокупность политических институтов и субъектов, взаимодействующих между собой в целях формирования и проведения в жизнь определенного политического курса общества или составляющих его групп.

Государство — это институт политической системы, который обеспечивает выработку и осуществление политического курса через специализированные органы, или структуры — парламент, правительство, суды и административно-бюрократические учреждения. Данные структуры выполняют определенные назначения, или функции, которые, в свою очередь, воплощаются в политическом курсе.

Политическая система в тот или иной период времени приобретает конкретные структурно-функциональные очертания в политическом режиме. *Политический режим* есть характер и способ взаимодействия элементов политической системы¹. Политический режим в Беларуси рассматривается нами прежде

¹ В данной книге термин «политический режим» используется в более узком смысле — как характер (способ) функционирования государства, как совокупность средств и методов осуществления государственной власти.

всего в точки зрения организации и способа формирования органов центральной и местной власти. По этому параметру основным критерием дифференциации политических режимов является степень концентрации, централизации и ограничения власти правящей элиты. В одних политических системах власть децентрализована, разделена между различными институтами, в других — власть предельно сконцентрирована в одном институте. Одни системы являются более децентрализованными, другие — более централизованными. В результате одни политические системы оказываются более демократическими, другие — более авторитарными.

При анализе политических режимов (в том числе и авторитарных, к которым относится современный белорусский) важнейшим критерием является *характер власти*, ее ориентация на сохранение статус-кво или на изменения в обществе. Если руководствоваться этим критерием, то можно выделить следующие разновидности авторитарного режима: консервативный, реакционный и либеральный.

Другим ключевым критерием классификации является *носитель власти*. На основании этого критерия авторитарные режимы можно подразделить на персоналистские диктатуры и олигархии. С этих позиций авторитарный режим в Беларуси можно определить как *реакционную, консервативно-советскую персоналистскую диктатуру с сильными тоталитаристскими тенденциями*.

Для подавляющего большинства постсоветских стран, вставших на путь реформ, характерна реакция отторжения новых общественных отношений. Политическим и идеологическим выражением этой тенденции стал левый, советский консерватизм, который в зависимости от обстоятельств получает различные формы — от весьма умеренных до самых агрессивных и реакционных. Однако в Беларуси консервативно-советская тенденция не только приобрела наиболее реакционные черты, но и смогла стать политически доминирующей и, более того, конституироваться в государственную власть. Интегральной политико-идеологической характеристикой этого режима является реакционный советский консерватизм, выражающий не просто тоску традиционалистского советского сознания по уходящей эпохе, но и сознательное стремление любой ценой остановить в Беларуси (и не только в Беларуси) развитие глобального

процесса демократизации и реставрировать в модифицированном виде узловые элементы советского порядка (от СССР и управленческой вертикали типа «партия — Советы» до принудительных субботников).

Можно выделить следующие долговременные стратегические компоненты политического курса правящего режима, которые определяют логику его поведения:

- укрепление и максимальное продление режима личной власти президента Александра Лукашенко;
- реставрация и консервация в модифицированном виде некоторых узловых элементов прежнего советского порядка;
- экспансия внутрь в отношении не подконтрольного режиму гражданского общества;
- экспансия вовне, в первую очередь в богатую ресурсами «братскую Россию», с фантастической перспективой завладеть «московским престолом».

Принятая в результате государственного переворота в ноябре 1996 г. новая Конституция позволила:

- во-первых, легализовать существовавшую де-факто диктатуру президента, например, юридически оформить надсистемные институты власти, которые не определялись Конституцией 1994 г. (администрация президента, управление делами президента);
- во-вторых, значительно повысить уровень концентрации, централизации и консолидации институтов власти, закрепить диктатуру в форме единоличного и практически неограниченного господства, т. е. безусловного повиновения иных структур власти любым приказам со стороны президента.

Президент является основным источником власти и обладает возможностью принятия окончательных политических решений практически по всему спектру общественно значимых вопросов. Позиции всех остальных лиц в государственной иерархии находятся в прямой зависимости от степени их близости к президенту, от их личной преданности главе государства и ответной поддержки с его стороны.

Президент и исполнительная вертикаль — единственный полноценный институт власти. В стране практически не существует разделения властей. Отсутствует полноправный парламент. Суд полностью зависим от исполнительной власти. Ликвидировано местное самоуправление. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов не избираются, а назначаются президентом.

Режим, правда, обладает некоторыми внешними признаками электоральной демократии и декларирует политический плюрализм. Однако даже на законодательном уровне он серьезно ограничивает, а на практике полностью нейтрализует возможности честных соревновательных выборов, способных привести к смене власти. Политические партии оказались вытолкнутыми из политической системы и выполняют дисфункциональную роль. Отдельные группы интересов оказывают некоторое влияние на формирование конкретной политики, но они действуют латентно и способствуют росту коррупции.

Таким образом, персоналистский режим предельно сократил количество акторов, обладающих реальными институциональными возможностями принятия важных государственных решений или существенного влияния на проводимую политику.

Структуры высшей исполнительной и законодательной власти

Виктор Чернов

Форма правления

Чтобы понять механизм действия высшей государственной власти, необходимо ясно представлять себе ее структуры и функции. Описание государства обычно начинается с выяснения конституционной формы правления.

Форма правления — это способ организации высших органов государства, система их взаимоотношений друг с другом и обществом. Она является конкретным воплощением того или иного политического режима. От определения

формы правления во многом зависит консолидированность, легитимность и эффективность государственных структур, а стало быть, устойчивость политического режима.

В Беларуси в 1994 г. на смену квазипарламентской, советско-премьерской республике пришла президентская форма правления, основанная на институте прямых выборов президента. Формально она представляла собой почти классический образец конституционной демократии президентского типа. Однако на практике президентская республика трансформировалась в персоналистскую диктатуру. Ее институциональным выражением явилась суперпрезидентская республика, установленная в результате государственного переворота в ноябре 1996 г.

Суперпрезидентская республика характеризуется предельной концентрацией всех ветвей власти в руках президента. Он является не только главой государства и правительства, но и обладает правом издания нормативных актов, имеющих силу закона, роспуска парламента, назначения и смещения по своему усмотрению судей и глав местных администраций.

Основная особенность Конституции РБ в редакции 1996 г. состоит в том, что, с одной стороны, она максимально укрепляет президентскую власть, делает ее фактически неограниченной и неприкасаемой, а с другой — пытается придать этой власти видимость конституционной законности.

Новая Конституция Беларуси провозглашает президента главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Для этого президент наделяется специфическими арбитражными функциями посредничества между органами высшей государственной власти. Юридически президент не является главой исполнительной власти, которая осуществляется правительством под руководством премьер-министра. В то же время предусмотрен принцип двойной ответственности правительства: оно в своей деятельности подотчетно президенту и ответственно перед парламентом. Этот принцип выражается в том, что президент обладает правом принятия решения об отставке правительства, а парламент имеет возможность вотума недоверия правительству, что в свою очередь обуславливает наличие у президента права досрочного роспуска парламента.

Таким образом, перед нами как будто типичный вариант президентско-парламентской республики. Однако более пристальный анализ соотношения реальных полномочий ветвей власти, заложенных в Конституции РБ, показывает, что по существу мы имеем дело с авторитарной, суперпрезидентской системой правления. Провозглашаемый в ст. 6 Конституции принцип разделения власти трансформирован в совершенно несуразную и неуклюжую конструкцию взаимодействия властей под абсолютным патронажем президента.

Институт президента

Нагляднее всего эта конструкция проявляется в том, как устроена президентская власть. *Президент РБ* занимает особое положение в структурах высшей власти. Конституция предоставляет президенту настолько обширные полномочия, что они становятся практически неограниченными.

Хотя президент формально не является главой исполнительной власти (в Конституции даже нет такого понятия), он тем не менее обладает реальными полномочиями *главы правительства* — Совета министров. Президент имеет право не только назначать с согласия парламента премьер-министра и председательствовать на заседаниях Совета министров, но и единолично определять структуру правительства, назначать и освобождать от должности его членов, принимать решение об отставке правительства. Кроме того, президент вправе издавать указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на территории всей страны, а также отменять любые акты правительства. Столь обширный круг исполнительных полномочий президента характерен для президентских и суперпрезидентских систем правления.

При этом президент обладает полномочиями издания не только указов и распоряжений, но и *декретов*, имеющих силу законов. В случае расхождения декрета или указа с законом верховенство имеет нормативный акт президента, за исключением тех случаев, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Наличие у президента *законодательной* функции — типичный признак суперпрезидентской формы правления.

Вместе с тем президент оказывает исключительное влияние на формирование и деятельность парламента — Национального собрания. Во-первых, он прямо назначает восемь (из 64) членов верхней палаты парламента — Совета Республики. Такое право присуще и президентам некоторых парламентских республик. Однако их право носит символический характер. Кроме того, на практике президент косвенно назначает и остальных членов Совета Республики, поскольку они избираются от каждой области и г. Минска под контролем администрации президента на общих заседаниях депутатов местных Советов соответствующего региона.

Во-вторых, предоставляя президенту право вернуть закон или отдельные его положения со своими замечаниями в Палату представителей, Конституция открывает ему большие возможности для роспуска парламента. Полномочия Палаты представителей — нижней палаты Национального собрания — могут быть досрочно прекращены президентом при (1) отказе в доверии правительству, (2) выражении вотума недоверия правительству, (3) двукратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра, (4) повторном отклонении программы деятельности правительства и, наконец, обе палаты могут быть распущены (5) «в случае систематического или грубого нарушения парламентом Конституции»², что с юридической точки зрения совершенно абсурдно.

В свою очередь громоздкая процедура импичмента практически исключает возможность досрочного смещения президента. Соединение на этом фоне в одних руках функции главы правительства и столь обширных полномочий по роспуску парламента является свидетельством опасного перекоса в соотношении ветвей власти в пользу президента.

Президент РБ обладает также фактически неограниченными полномочиями по формированию иных государственных структур. Он единолично назначает и освобождает от должности шесть (из 12) членов Конституционного суда, всех судей общих судов, шесть (из 12) членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, председателя Комитета государственного контроля, руководителей местных исполнительных и распоряди-

² Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999. С. 142.

тельных органов. Причем если срок полномочий судей Конституционного суда оговаривается в Конституции 11 годами, то иные должностные лица, включая *судей*, назначаются на *нефиксированный* срок и могут быть освобождены по усмотрению президента в *любое время*. Налицо еще один признак суперпрезидентской республики — *кадровая зависимость судебной власти* от одного человека.

Правда, ряд высших должностных лиц назначаются президентом *с согласия* Совета Республики. Это председатель Конституционного суда, председатель и судьи Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, председатель Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, генеральный прокурор, председатель и члены правления Национального банка. Однако, что любопытно, все указанные должностные лица освобождаются от занимаемой должности президентом *без согласия* Совета Республики и только «с уведомлением» последнего.

В соответствии с действующей Конституцией президент единолично освобождает от занимаемой должности и тех немногих высших должностных лиц, которые избираются Советом Республики — шесть судей Конституционного суда и шесть членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. На это даже не требуется согласие Совета Республики. Так же достаточно лишь одного «уведомления».

Таким образом, новая Конституция *легализовала*, узаконила авторитарную кадровую политику 1995–1996 гг., когда президент антиконституционными указами снимал с занимаемой должности тех лиц (например председателя Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов), которых согласно Конституции 1994 г. назначал и освобождал не президент, а Верховный Совет РБ.

Президентская власть опирается на так называемую «президентскую вертикаль» — областные, районные, городские и районные (в городах) администрации, глав которых, как уже отмечалось, назначает и освобождает от должности президент. В структурах президентской власти прежде всего необходимо выделить Администрацию президента Республики Беларусь. Она является вершиной «президентской вертикали» и в качестве «параллельного кабинета» весьма напоминает ЦК компартии.

Администрация — это второй после президента центр власти, возвышающийся над остальными государственными учреждениями (включая Совет министров и Национальное собрание). Анализ организационной схемы администрации президента и реальных путей рассмотрения проектов декретов, указов и распоряжений главы государства показывает, что на этот процесс влияют в первую очередь люди администрации и в значительно меньшей степени правительство, не говоря уже о парламенте. Однако функции администрации в Конституции совершенно не прописаны. Поэтому она представляет собой полулегальный орган власти, своеобразное «государство в государстве», подвластное только президенту.

Парламент

Высшим представительным и законодательным органом Республики Беларусь является *Национальное собрание*, состоящее из двух палат — *Палаты представителей* и *Совета Республики*. Палата представителей (110 депутатов) избирается прямым и всеобщим голосованием. Совет Республики (64 члена) считается палатой территориального представительства. 56 ее членов избираются на заседаниях депутатов местных Советов. От каждой области и г. Минска депутаты местных Советов избирают по восемь членов Совета Республики. При этом, как правило, избираются кандидаты, представляющие креатуру президента.

В соответствии с Конституцией Палата представителей призвана выполнять в основном *законодательные* функции. Однако ее роль в общем законотворческом процессе не является определяющей. Подготовка и принятие законов (в том числе конституционных и законов об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики страны) не входит в число императивных функций Палаты представителей. Она призвана не разрабатывать, а *рассматривать* проекты законов и принимать их как *проекты*, которые затем одобряются или отклоняются Советом Республики. Законопроект становится законом в случае его одобрения верхней палатой, после чего он поступает на рассмотрение президенту.

В то же время Конституция предусматривает возможность принятия закона и Палатой представителей. Но только в том случае, если она сможет преодолеть вето Совета Республики. Для этого за отклоненный законопроект должно проголосовать не менее 2/3 полного состава нижней палаты. Далее принятый закон представляется на подпись президенту, который также может воспользоваться правом отлагательного вето. Вето президента считается преодоленным, если закон будет одобрен большинством (не менее двух третей голосов от полного состава обеих палат).

Итак, законопроект, разработанный и принятый Палатой представителей, может встретиться на своем дальнейшем пути с тройным отлагательным вето — Совета Республики, президента и снова Совета Республики. Становится понятной главная функция полуназначаемой верхней палаты, существование которой само по себе не имеет никакого смысла в небольшом унитарном государстве: в случае выхода из-под президентского контроля Палаты представителей Совет Республики призван стать одним из барьеров на пути тех законопроектов и постановлений нижней палаты парламента, которые противоречат политическому курсу президента.

Серьезным ограничением законодательной инициативы Палаты представителей является ст. 99 Конституции РБ: «Законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению — Правительства»³. Реализация практически любого законопроекта сопровождается определенными изменениями в государственных расходах. Поэтому последовательное применение данной статьи Конституции фактически будет означать лишение парламента всякой законодательной инициативы.

Законодательная роль Палаты представителей ограничена не только Конституцией, но и сложившейся антиконституционной практикой законотворческого процесса. В 1997 г. указом президента был создан так называемый Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики

³ Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999. С. 145.

Беларусь. Все учреждения, имеющие право законодательной инициативы, обязаны представлять законопроекты не непосредственно в парламент, а в Центр законопроектной деятельности. Уже одно это противоречит Конституции, согласно которой «любой законопроект... вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики»⁴. Центру предоставлено право в ряде случаев отказывать в принятии заказа на подготовку проекта правового акта, например, когда заказ не соответствует решению главы государства или препятствует «подготовке проектов по поручению Президента Республики Беларусь или Администрации Президента Республики Беларусь»⁵.

Таким образом, парламент практически лишен законодательной инициативы. Президент и его администрация могут заблокировать любой законопроект еще на стадии его включения в повестку сессии Палаты представителей. Ежегодно указом президента утверждается план подготовки законопроектов, и Палата представителей рассматривает только те законопроекты, которые попали в этот план.

Палата представителей не обладает достаточными конституционными полномочиями, позволяющими ей влиять на формирование правительства и других государственных органов. В компетенцию Палаты представителей входят лишь четыре *кадровые функции*, носящие к тому же главным образом формальный характер:

1. *Дача согласия президенту на назначение премьер-министра.* Однако, как уже отмечалось, двукратный отказ в даче согласия влечет за собой возможность досрочного роспуска Палаты представителей. При этом освобождение от должности премьер-министра не требует одобрения Палаты.
2. *Принятие отставки президента.* Поскольку вопрос об отставке может быть инициирован только президентом, то эта функция является абсолютно церемониальной.
3. *Принятие решения о смещении президента с должности в порядке импичмента.* Но Палата представителей может самостоятельно принять ре-

⁴ Там же.

⁵ Цит. по: В. А. Конституция Республики Беларусь: политологический анализ. Мн., 2001. С. 45.

шение лишь о выдвижении обвинения и его расследовании. Само же расследование обвинения организуется Советом Республики, члены которого прямо или косвенно назначаются президентом. Решение о смещении президента считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 от полного состава обеих палат. Причем на всю процедуру импичмента отводится не более одного месяца со дня выдвижения обвинения. Если в течение данного срока депутаты не успеют принять решение о смещении, то это означает отклонение обвинения.

4. *Выражение вотума доверия или недоверия правительству.* Возможность реализации этой процедуры является исключительно формальной. В случае отказа в доверии правительству президент обладает правом на совершенно произвольный выбор: либо распустить Палату представителей, либо отправить в отставку Совет министров.

Возможность вынесения вотума недоверия существенно ограничена также и тем, что он может быть инициирован не менее чем 1/3 состава Палаты представителей. (Для сравнения: в Молдове требуется, чтобы это предложение поступило от не менее 1/4 депутатов парламента, в Эстонии — от 1/5, а в Польше и во Франции — от не менее 1/10 депутатов нижней палаты парламента.)

В отличие от Палаты представителей Совет Республики формально обладает более широкими кадровыми полномочиями. Он дает согласие на назначение президентом достаточно широкого круга высших должностных лиц, избирает шесть судей Конституционного суда, шесть членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. Однако, как уже было показано, Конституция не позволяет верхней палате влиять на решения президента об их освобождении от занимаемой должности. Кроме того, на практике президент представляет Совету Республики не кандидатов на должности, а уже назначенных своим указом руководителей. Фактическая роль Совета Республики в этих случаях сводится к безусловному подтверждению уже состоявшихся кадровых назначений. Начиная с 1996 года Совет Республики ни разу не отклонил предложенное президентом назначение, даже тогда, когда для этого были определенные основания.

Обе палаты парламента не обладают контрольными функциями. Они не имеют специализированных органов контроля за исполнением законов и постановлений. В отличие от Верховного Совета, которому была подотчетна избираемая им Контрольная палата, нынешний Комитет государственного контроля непосредственно подчиняется президенту.

Таким образом, белорусский парламент в его нынешнем виде значительно ограничен в законодательной функции, не влияет на формирование правительства и других государственных структур, лишен контрольных функций. Это предельно сужает легальную возможность разработки и утверждения в стенах парламента альтернативного политического курса. Конституция Беларуси фактически делает парламент «декоративным» органом, механически одобряющим решения президента.

Правительство

Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет правительство — *Совет министров РБ*, который считается центральным органом государственного управления.

Белорусское правительство официально состоит из 38 человек: премьер-министра, четырех его заместителей и 33 министров и руководителей иных центральных государственных органов. Если прибавить еще девять государственных комитетов при Совете министров, то общая численность правительства возрастет до 47 человек. Эти цифры в два—три раза превышают численность членов правительств ряда других стран. Например, в Латвии в правительстве насчитывается 12 человек, в США — 14, в Литве — 17, в Германии — 20, в Польше — 21, в России — 24. Крайняя централизация управления и громоздкость аппарата обуславливает низкую эффективность власти.

Работой правительства руководит премьер-министр, который назначается президентом с согласия Палаты представителей на неопределенный срок. Сила премьер-министра определяется тем, в какой степени он влияет на назначение членов кабинета. Однако в Беларуси премьер не принимает реального участия в формировании правительства или в изменениях в его составе. Формирование

Совета Министров является исключительной компетенцией президента. Он подбирает министров и других членов правительства по собственному усмотрению и в случае необходимости увольняет их. Премьер может предлагать президенту определенные кандидатуры, но окончательное решение остается за главой государства. При этом лояльность президенту имеет большее значение, чем профессиональные качества кандидата на пост министра.

К числу основных функций премьер-министра в парламентских системах правления относится определение совместно с парламентом политического курса правительства. Однако в Беларуси не премьер и парламент, а президент формулирует основные направления внутренней и внешней политики. Функция премьер-министра — разработка на этой основе *программы деятельности правительства и принятие мер по ее реализации*.

Поскольку президент РБ является бесспорным политическим руководителем центральной исполнительной власти, то премьер оказывается в положении «административного премьер-министра». Его основной функцией является *непосредственное руководство* деятельностью правительства. Именно за осуществление этой функции премьер несет персональную ответственность перед президентом.

Абсолютная зависимость премьер-министра от президента определяет и положение Совета министров. Это не политический орган, а «техническое правительство», функции которого сводятся лишь к исполнению и обслуживанию решений президента. Более того, постоянной практикой является прямое вмешательство президента и его администрации в правительственные функции. В то же время наличие должности премьер-министра и формальная ответственность правительства перед парламентом оставляют фактического руководителя правительства — президента — неприкосновенным: все основные правительственные решения принимаются им, а ответственность за их реализацию несут премьер и его министры.

Эту ситуацию можно кардинально изменить только в том случае, если правительство получит полноценные исполнительные полномочия, будет опираться на демократически избранное парламентское большинство и нести перед ним реальную политическую ответственность. Таким образом, возврат

Беларуси на демократический путь развития предполагает демонтаж нынешней системы верховной власти и учреждение конституционной формы правления, основанной на принципах парламентаризма и разделения власти.

Местное самоуправление

Пётра Натчик

В белорусском законодательстве институт местного управления и самоуправления представлен на двух уровнях: а) структурном (Конституция, законы, которые устанавливают структуру и компетенцию органов местного самоуправления) и б) процедурном (указы президента, положения Совета министров¹, которые регулируют деятельность местных исполнительных органов и, таким образом, оказывают влияние на ход реализации решений представительных органов).

На структурном уровне в стране формально существует система органов местного управления и местного самоуправления. Ст.117 Конституции провозглашает органами местного самоуправления местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления. Фактически же действуют положения закона «О местном управлении и самоуправлении»², а не Конституции. Ст. 1 упомянутого закона хоть и определяет местные исполнительные органы как органы местного управления, однако подчиняет их центральным органам государственного управления и делает частью *единой системы*. Кроме этого, модель административно-территориального деления Беларуси построена таким образом, чтобы обеспечивать эффективную управляемость общества «сверху».

¹ Указ президента РБ «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» от 7 декабря 2001 г. № 723. Положение СМ «О председателе областного, минского городского исполнительного комитета», утверждено указом президента от 20 ноября 1995 г. № 476.

² Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137.

Состоит эта модель из громоздких административно-территориальных единиц, привязанных к сельскохозяйственным и промышленным предприятиям. Население, проживающее на этой территории, объединено не столько общими локальными интересами, сколько принадлежностью к местным производственным единицам.

В соответствии с административно-территориальным делением страны (насчитывается 6 областей — статусом области обладает также г. Минск — и 121 район) устанавливаются три территориальных уровня местных Советов и исполнительных комитетов.

- Первичный, включает сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.
- Базовый, включает городские (городов областного подчинения), районные Советы.
- Областной, включает областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Законодательство не предусматривает существования промежуточного (регионального) уровня органов самоуправления и управления. Советы всех уровней являются органами местного самоуправления и имеют примерно одинаковую компетенцию.

В городах областного подчинения наиболее близкими к населению институтами власти являются органы местного управления. На территории районов городов формирование представительных органов не предусмотрено, там создаются местные администрации, входящие в систему органов исполнительной власти. Глава местной администрации назначается и освобождается от должности президентом РБ, а заместитель — председателем городского исполкома. Городские Советы лишь утверждают сметы расходов местных администраций и отчеты об их исполнении.

Местные Советы избираются гражданами административно-территориальных единиц на четыре года и самостоятельно формируют свои органы. Закон декларирует право местных Советов, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, решать, в пределах своей компетенции, вопросы местного значения, но при этом обязывает их исполнять решения вышестоящих

государственных органов. Четкого разграничения компетенции Советов различных уровней не устанавливается, поэтому значительная часть их функций совпадает (например, по вопросу утверждения программ). В то же время закон наделяет вышестоящие Советы правом координировать деятельность нижестоящих. Таким образом, границы компетенции Советов более мелких административно-территориальных единиц фактически позволяют им скорее действовать в рамках решений, принятых вышестоящими Советами, чем принимать собственные. Вышестоящие Советы имеют право отменять решения нижестоящих в том случае, если они противоречат закону. Решения отменяются либо по собственной инициативе вышестоящих Советов, либо по инициативе президента (он имеет право приостанавливать действие решений Советов любого уровня до их рассмотрения вышестоящим Советом). Высшим правом отменять решения местных Советов наделен Совет Республики.

Первоначально исполкомы были исполнительными органами Советов. Однако в результате реформы системы местного управления и самоуправления 1994–1995 гг. они стали подчиняться правительству (по вопросам компетенции правительства) и президенту. И только в вопросах компетенции местных Советов они ответственны перед последними.

Председателей областных исполкомов назначает президент. Они в свою очередь назначают председателей соответствующих нижестоящих исполкомов. Местные Советы лишь утверждают их кандидатуры. В случае повторного отклонения Советом предложенного функционера президент или председатель вышестоящего исполкома имеет право назначить кандидата без согласования с Советом. Таким образом, процедура назначения функционеров исполкомов фактически лишает Советы возможности влиять на их деятельность. Кроме этого, они не имеют права применять санкции в отношении членов исполкомов (это находится в исключительной компетенции президента и председателей исполкомов). А структура и штаты исполкомов формируются и утверждаются не Советами, а вышестоящими исполкомами на основании указа президента, определяющего примерную структуру и численность этих органов.

Отсутствие у Советов рычагов воздействия на исполкомы значительно обесценивает их и без того небольшие полномочия. Фактически в компетенцию

Советов входит лишь утверждение общих программ в различных сферах оказания публичных услуг населению и контроль за реализацией этих программ. Другие виды деятельности исполкомов (охрана здоровья, образование, социальное обеспечение и т. п.) регламентируются лишь общими положениями законодательства Беларуси, а решения по ним принимаются на центральном уровне. Вопросы, по которым закон предусматривает непосредственное подчинение исполкомов Советам, — это распоряжение коммунальной собственностью, утверждение режима работы предприятий, организаций, учреждений и объединений. Однако реальными субъектами в этой сфере все же являются исполкомы, в функции которых входит создание и реорганизация предприятий.

Советы имеют некоторые полномочия по распоряжению финансами и имуществом. Они имеют собственные бюджеты, но их устанавливают вышестоящие государственные органы.

Таким образом, в РБ фактически существует две системы управления: система местного самоуправления в виде трехуровневой иерархии Советов и система местного управления (вертикаль), которая входит в состав органов исполнительной власти. Реальные полномочия осуществления власти принадлежат исполкомам, находящимся вне влияния Советов. В случае возникновения споров в рамках одной из этих систем окончательным является решение вышестоящего органа соответствующей системы (представительные либо исполнительные органы более крупных административно-территориальных единиц отменяют решения соответствующих органов включенных в них административно-территориальных единиц). Механизмы разрешения споров, возникающих между органами местного управления и самоуправления, отсутствуют. Надзор за законностью деятельности Советов, исполкомов, местных администраций осуществляют прокуратура и Комитет государственного контроля.

Оценивая реальное положение института местного управления и самоуправления, можно констатировать, что в Беларуси имеет место нарушение принципов Европейской хартии местного самоуправления. Органы местного самоуправления не имеют реальной возможности регламентировать значительную часть государственных дел. Исполкомы, формально предназначенные выполнять

решения Советов, им не подотчетны. Нечеткое определение компетенции Советов различных уровней не позволяет им действовать самостоятельно. Решения местных Советов по всем вопросам могут отменяться вышестоящими представительными органами, блокироваться исполнительными органами, а их действия приостанавливаться президентом. Полномочия вышестоящих Советов, как правило, шире полномочий нижестоящих, в результате полномочия последних не являются исключительными. Подчинение вышестоящим представительным органам не позволяет Советам осуществлять эффективную деятельность, которая соответствовала бы местным условиям и решала бы специфические местные проблемы.

Функциональная слабость органов местного самоуправления и централизованный характер управления обуславливает слабость местных элит. Местные Советы функционируют не как органы, осуществляющие решение значимых для населения проблем, а как «стартовые площадки» для карьеры в центре. Факультативный характер полномочий депутатов снижает авторитет конкретных органов местной власти и порождает скептическое отношение населения к идее местного самоуправления. В результате население старается дистанцироваться от политики на местном уровне, передать решение локальных проблем центральному правительству. А элита исполнительной власти на местах не может эффективно и ответственно осуществлять свои функции.

Назначение не только функционеров (председателей исполкомов), но и чиновников административного уровня происходит по политическим мотивам. Это делает административный аппарат, который в большинстве стран является гарантом обеспечения управленческой эффективности и противовесом конъюнктурным политическим решениям, крайне уязвимым перед центральной политической властью. В свою очередь, данный фактор способствует централизации власти и увеличению ее влияния на местном уровне.

Избирательная система

Михаил Плиско

Основные черты современного белорусского избирательного законодательства обусловлены как уровнем мышления управленческой номенклатуры, которая не сумела выйти за рамки советских традиций избирательной системы, базировавшейся на мажоритарном принципе избрания депутатов, так и временем принятия новой редакции законов о выборах депутатов Верховного и местных Советов. А именно, эти законы принимались в ноябре 1994 г., т. е. уже после избрания А. Лукашенко президентом. Глава государства приложил немало усилий, чтобы не допустить принятия пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах в Верховный Совет, к чему склонялся парламент (в случае принятия соответствующего положения 25% депутатов избирались бы по партийным спискам). Несовершенство избирательного законодательства стало особенно очевидным после изменения политической системы в ноябре 1996 г. и установления авторитарного режима.

Принятый в феврале 2000 г. по инициативе президента Избирательный кодекс отличался от прежних законодательных актов только своей формой, но не содержанием. Избрание 110 депутатов нижней палаты парламента — Палаты представителей — и представительных органов власти — местных Советов — осуществляется на основе мажоритарной системы: для победы кандидату в первом туре необходимо набрать более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, во втором — относительное большинство. Для избрания президентом в первом и во втором туре необходимо набрать более 50% голосов избирателей.

По экспертным заключениям Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы, Избирательный кодекс, с правовой точки зрения, не обеспечивает проведение в стране свободных и демократических выборов и не соответствует минимальным международным стандартам. К подобным выводам пришли и специальные миссии международных наблюдателей ОБСЕ, которые осуществляли мониторинг подго-

товки и проведения выборов в Палату представителей (октябрь 2000 г.) и президентских выборов (сентябрь 2001 г.).

Основной недостаток Избирательного кодекса — это предоставление органам исполнительной и представительной власти исключительного права на формирование избирательных комиссий. Как показала практика, формирование состава избирательных комиссий проходит не по принципу широкого политического представительства их членов. На формально законных основаниях местные власти могут отказаться включить в их состав представителей общественности или политических партий, предложенных оппозицией. Подобный порядок формирования комиссий позволяет исполнительной власти полностью контролировать не только деятельность избирательных комиссий, но и ход всего избирательного процесса от регистрации кандидатов в депутаты и до подведения итогов голосования.

В качестве эффективного средства давления на избирателей и манипуляций с избирательными бюллетенями власти широко используют практику досрочного голосования, которое осуществляется на протяжении пяти дней по семь часов в день, а также голосование на дому. На выборах в Палату представителей в двух избирательных округах имели место случаи, когда число избирателей, проголосовавших досрочно, превышало 50%. В среднем же на прошедших выборах число избирателей, голосующих под давлением властей досрочно, составляло 20—30%.

Действующее законодательство не позволяет кандидатам в депутаты оспорить в судебном порядке решения избирательных комиссий об отмене их регистрации, а также итоги выборов. Кандидатам в президенты и депутаты запрещается создавать собственные избирательные фонды и привлекать для финансирования избирательной кампании средства физических и юридических лиц. Средств, которые выделяет государство кандидатам, недостаточно для проведения полноценной избирательной кампании.

Общественные наблюдатели не в состоянии контролировать подсчет голосов, так как лишены возможности видеть заполненные бюллетени и в любой момент могут быть удалены председателями комиссий из помещения для голосования. Кроме того, участковые комиссии не обязаны выда-

вать наблюдателям заверенные копии протокола об итогах голосования на избирательном участке.

Выборы, которые проводятся в стране, все больше и больше напоминают выборы советские, которые были призваны создать видимость законности всевластия компартии. Несмотря на то, что формально на выборах сохраняется конкуренция между кандидатами, чаще всего депутатом может стать только кандидат, получивший предварительное одобрение исполнительной власти. Поэтому для проведения свободных и подлинных выборов необходимо добиваться не только улучшения избирательных процедур и избирательного законодательства, но и демократизации существующего в стране политического режима.

Судебная власть

Михаил Пастухов

До настоящего времени в РБ продолжает функционировать судебная система, сложившаяся еще в период СССР. Новая редакция Конституции внесла изменения лишь в порядок формирования судов. Если по Конституции 1994 г. избрание судей высших судов относилось к исключительной компетенции парламента, то по новой редакции Конституции правом назначать на должности председателя и пяти судей Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда (ВС), председателя и судей Высшего хозяйственного суда, а также судей иных судов обладает президент РБ. Ему же принадлежит право освобождать от должности председателей и судей высших судов по основаниям, предусмотренным законом. При этом процедура отстранения предусматривает уведомление верхней палаты парламента — Совета Республики — о принятых президентом указах.

Систему общих судов составляют Верховный суд Республики Беларусь, областные (Минский городской), районные (городские) суды, Белорусский военный суд, межгарнизонные военные суды.

В районных (городских) судах, составляющих первичный уровень судебной системы, работает свыше 800 судей. В областных и Минском городском суде

работает свыше 160 судей. Штатная численность Верховного суда — около 60. В штате районных (городских) судов имеется 185 судей по административным делам.

Систему хозяйственных судов в РБ образуют Высший хозяйственный суд, хозяйственные суды областей и приравненный к ним Хозяйственный суд г. Минска. Они разрешают споры юридических и физических лиц, возникающие при осуществлении хозяйственной деятельности, а также споры о признании недействительными актов государственных органов, затрагивающих интересы субъектов хозяйствования.

Численный состав судей хозяйственных судов невелик. В хозяйственных судах областей (г. Минска) работает от 10 до 15 судей, а в штате Высшего хозяйственного суда — всего 18 судей.

Конституционный суд (КС) РБ был образован в конце апреля 1994 г. После проведения республиканского референдума в ноябре 1996 г. и введения в действие новой редакции Конституции первый состав судей Конституционного суда был фактически распущен. В январе 1997 г. президент А.Лукашенко своим указом назначил шесть судей, включая председателя суда. Еще шесть судей избрала верхняя палата парламента, сформированного администрацией президента.

В июне 1997 г. в Закон о Конституционном суде были внесены многочисленные поправки, которые существенно изменили место и роль этого государственного органа.

В настоящее время суды в значительной степени утратили авторитет и доверие граждан. Как показывают социологические опросы, только 38% опрошенных граждан доверяют судам.

Наблюдается высокая текучесть судейских кадров. Из действующего состава судей общих судов больше половины (54%) имеют стаж работы до 5 лет. Тех, кто работает на должности судьи до 10 лет, всего — 25%, а судей, пребывающих в этой должности до 20 лет, — 15,3%.

Зависимое положение судов от органов исполнительной власти проявляется во многих сферах взаимоотношений: в порядке назначения судей на должность, в их финансовом обеспечении, продвижении по службе, присвоении квали-

фикационных классов, в порядке предоставления жилья, привлечении к дисциплинарной ответственности.

Оплата труда судей зависит от главы государства и осуществляется органами исполнительной власти.

Важным средством влияния на судей является действующий порядок предоставления жилья. С сентября 1997 г. действует президентский декрет о предоставлении судьям и прокурорским работникам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, служебного жилья. В случае освобождения от должности судья или прокурор, а также их семьи, подлежат выселению из этого помещения. Для получения жилья в собственность судьям и прокурорам необходимо отработать не менее 20 лет.

Несмотря на бессрочный характер назначения судей, они без особых проблем могут быть освобождены от должности на основании указа президента РБ. И такая практика является достаточно распространенной. В качестве основания выступает рекомендация квалификационной коллегии судей.

Деятельность судей находится под постоянным контролем органов юстиции. От этих органов зависит материально-техническое и кадровое обеспечение судов. Они ведут судебную статистику, участвуют в квалификационной аттестации судей, выдвигают их на руководящие должности. Органы юстиции осуществляют также контроль над соблюдением сроков рассмотрения дел в судах. В необходимых случаях они могут инициировать дисциплинарное производство в отношении судей.

Таким образом, суды в нынешних условиях утратили присущие органам правосудия качества — самостоятельность, независимость и справедливость. В результате они перестали выполнять свое основное предназначение — быть гарантами защиты прав и свобод граждан.

Вызовы и мотивации реформы политической системы Беларуси

Юрий Лихтарович

Немногие из серьезных политиков в Беларуси не согласились бы с тем, что вопрос реформирования белорусской политической системы стоит очень остро. Несмотря на определенную стабильность экономической ситуации (за последнее время не произошло серьезного падения уровня жизни населения), количество недовольных нынешним положением вещей увеличивается. Иллюстрацией этому могут служить сегодняшнее падение рейтинга Лукашенко или заявления белорусской интеллигенции, спектр которых варьируется от констатации «кризисного состояния» и вопросов типа «как из этого выйти»¹ до утверждений, что «вопрос о преобразованиях в Беларуси вырос в проблему национального спасения»².

С конца 1994 г. политическая ситуация в стране определяется негативными тенденциями: идет непрерывный процесс персонализации государственной власти. А с принятием Конституции 1996 г. произошла легализация авторитарного режима³, который с того времени увеличил свое влияние на

¹ Так комментирует ситуацию в Беларуси П. Кравченко, бывший посол Беларуси в Японии, после своего возвращения. См.: Г. Абакунчык. Удзельнікі Усебеларускага сходу інтэлігенцыі выказаліся за згуртаваньне і актыўную дзейнасьць // Радые Свабода. 17.03.2003. www.svaboda.org.

² Из заявлений на Всебелорусском собрании интеллигенции. В. Каліноўскі. У Менску пад лёзунгам «Незалежная Беларусь – свабоднае і заможнае грамадзтва» прайшоў Усебеларускі сход інтэлігенцыі // Радые Свабода. 17.03.2003. www.svaboda.org.

³ Так определяет ситуацию в Беларуси политолог В. Чернов. См.: В. Чернов. Форма правления в посткоммунистической Беларуси и проблема выбора оптимальной конституционной модели // Адкрытае грамадства. Інфармацыйна-аналітычны бюлетэнь. 2000. № 3 (9).

различные сегменты белорусского общества. Поэтому логично задаться вопросом, что нас ожидает, если ситуация в стране будет развиваться в направлении, заданном сегодняшним руководством, а демократические реформы в политике и других сферах общества будут и далее блокироваться?

Наибольшую угрозу, которую несет в себе любой авторитарный режим, представляет нарастание разного рода социальных и экономических проблем, которые своевременно или вообще не решаются. Происходит это по причине как неэффективности самой системы управления, основанной на подчинении всех одному человеку, так и блокирования всяческих политических, социальных и экономических инициатив, которые представители авторитарного режима воспринимают как угрозу своей власти и своему собственному благополучию. В результате формируется ситуация, когда общество постепенно утрачивает контроль над властью, а большая часть людей вообще оказывается не в состоянии влиять не только на политическую, но и на свою собственную жизнь.

Опасность, которую несет авторитарный режим в Беларуси, заключается и в том, что на остатках бывшей советской номенклатуры (в основном это люди из спецслужб, частично бывшие специалисты по идеологии и «хозяйственники»), перемешанной с представителями «новых элит», вышедших из регионов и созданных по принципу кланов-землячеств, возникнет гибридная посткоммунистическая система, в которой очерчивается круг «актеров», заинтересованных в постоянном пребывании у власти одной личности (Лукашенко) и укреплении нового властного порядка. В подобной ситуации «государство», в смысле различных институтов власти, имеет тенденцию преобразовываться в собственность определенной группы людей, которая концентрируется вокруг Лукашенко и фактически контролирует ситуацию в стране.

Государственным органам в этой схеме только и остается, что выполнять несколько не присущих им функций: а) контроль над обществом (репрессии против одних и отбор других в качестве нового пополнения); б) сбор и предоставление информации о состоянии общества; в) решение неотложных проблем, а также роль громомовода общественного недовольства⁴. Функционируют

⁴ Для сравнения: государственное управление — это прежде всего выполнение двух взаимодополняющих функций: сильная и справедливая власть, которая уважает общественный интерес

вание государственного аппарата становится при этом неэффективным, а на пути получения гражданами административных услуг встают различные бюрократические препоны.

Низкая эффективность деятельности административного аппарата и отсутствие институционализированной (ясно определенной и понятной всем) процедуры принятия решений способствуют коррупции и нипотизму (продвижение во властные структуры родственников и близких). В такой ситуации получение обычными гражданами услуг от органов государственной администрации делается проблематичным, а их качество оказывается очень низким. В результате неэффективности управления замедляется создание соответствующей инфраструктуры для развития экономики и социальной сферы; в стране не обеспечиваются высокие медицинские, образовательные и пенсионные стандарты, а население оказывается бесправным.

Содержание такой системы обходится налогоплательщикам слишком дорого, оно непропорционально высокое по сравнению с эффективностью деятельности самой системы. При невыплате еще советских происходит накопление новых, «лукашенковских» долгов, которые возникают из нереформированности пенсионной системы, системы здравоохранения, образовательной сферы, неразвитости и устаревания технической инфраструктуры. Все эти проблемы ложатся бременем на население, и за их решение следующим поколениям придется платить несоизмеримо больше, нежели теперь. При этом авторитарная власть блокирует становление гражданского общества в стране. Напомним, что развитие гражданского общества базируется на возможности граждан свободно выражать собственные интересы, а также самоорганизовываться для реализации гражданских инициатив.

В Беларуси первым каналом выражения гражданских интересов стали в свое время политические партии, которые бурно развивались до середины 1990-х гг. Постепенно стала складываться сильная политическая система страны⁵,

и точно определяет свободы личности в перспективе общего интереса; строительство и рациональное управление государственными органами.

⁵ До прихода А. Лукашенко к власти это ядро системы создавали несколько партий: БНФ, ОДПБ и ГП (с 1995-го ОГП), БСДГ, ПНС, КПБ, АП, которые начали активно сотрудничать, создавая

однако изменения, внесенные в Конституцию 1996 г., и кампании дискредитации и репрессий против партий значительно ослабили их потенциал как представителей общественных интересов.

Развитие собственно гражданских инициатив, так называемого третьего сектора, через втягивание как можно большего количества граждан в деятельность НГО началось довольно поздно, уже в условиях сознательного противодействия авторитарно-неосоветскому режиму⁶. Это существенно повлияло на процессы развития этих организаций и гражданского общества в стране. Изолированность деятельности НГО только увеличивает число скептиков. Кроме того, использовавшиеся ими лозунги общего характера⁷ просто не воспринимались большинством населения.

По причине нереформированности национальной экономики большая часть трудоспособного населения страны занята в государственном секторе. Прикрытая безработица делает их существенно зависимыми от работодателей, т. е. от власти, которая стремится усилить контроль над недовольными через систему идеологической работы на государственных предприятиях. Происходит

предвыборные блоки. При дальнейшем демократическом развитии можно было бы ожидать стабильной работы парламента и правительства, которое опиралось бы на парламентское большинство (блок из нескольких близких партий). Программные документы большинства партий (кроме 2-х последних) содержали предложения по дальнейшей демократизации политической системы, а также проведению рыночных реформ. После 1996 г. на первый план в деятельности партий выступает постулат борьбы с диктатурой; о различиях в программах временно забыли. Однако оппозиционные Лукашенко политические силы пока не смогли обеспечить такого единства. Возможно, что взаимопонимание будет возможным на почве «европейскости».

⁶ До 1994 г. третий сектор сражался за право быть признанным. Закон об общественных объединениях, который создавал правовое поле для деятельности НГО, был принят только в октябре 1994 г. Основную часть НГО первых лет независимости представляли организации, которые возникли на остатках комсомола и других типично советских организаций (организаций ветеранов войны, труда и т.д.). Некоторые из них смогли избавиться от государственного контроля, стать независимыми. Первые из независимых НГО сосредоточились на экологической тематике, такие как фонд «Дзецім Чарнобыля» (1989), или на работе с молодежью, такие как «Канфэдрацыя маладзёвых супалак» (1989). Приход Лукашенко обозначил новые тенденции: государство попыталось взять под свой контроль третий сектор через создание государственных общественных организаций (как БРСМ), а остальных задуть репрессиями и ограничениями. В ответ в среде общественных организаций произошла политическая радикализация — многочисленные активисты НГО присоединились к борьбе против диктатуры.

⁷ «Борьба за права человека», «поддержка свободы слова и самовыражения», «демократизация институтов власти и местного управления» и т. д.

это на фоне ухудшающейся экономической ситуации в стране. Иметь же высокий уровень жизни допускается только тем, кто принадлежит к правящему сословию.

Постоянное давление на руководителей государственных предприятий имеет при этом целью не допустить резкого спада жизненного уровня. В такой ситуации общество привыкает к пассивности и апатии, ощущая страх перед властью. Таким образом, мы теряем возможности более легкой (воспринятой обществом) и поэтому более успешной демократизации.

Противоположную модель такой перспективе представляет Европейский Союз (ЕС). Долгое время у нас критически отмечали, что глобальность процессов политического, экономического, социального развития, которые сейчас переживает единая Европа, приведет к окончательному исчезновению различных европейских народов и культур. Произошло иначе. Благодаря более прозрачным и прямым торговым и культурным контактам объединение разных европейских государств в один политический и хозяйственный союз поспособствовало увеличению их благосостояния и культурному взаимообогащению. Так, например, Ирландия, которая до присоединения к ЕС была одной из самых бедных европейских стран, теперь стала одной из самых зажиточных. Европейский выбор для Беларуси также не приведет к исчезновению страны и нации — до этого нас скорее доведет политическая самоизоляция, к которой склоняется существующий авторитарный режим. Самоизоляция означает остановку развития и ослабление нашей конкурентоспособности на внешних рынках. Система, которая складывается в отсутствие политических реформ в Беларуси, более характерна для стран третьего мира.

Членство в ЕС в действительности означает высокие стандарты жизни, зажиточность, высокое качество товаров, главенство закона, а также чувство личной безопасности и защищенности. Это шанс обеспечить неприкосновенность человеческой жизни и социальную справедливость, т.к. правовые наработки (так называемый *acquis communautaire*), которые существуют в европейских странах, как раз и позволяют достичь этих целей.

Как показывает практика, идея «Европейской Беларуси» намного более конкретная и понятная обществу, чем лозунги «демократии», «прав человека»

или «свободы печати», настоящий смысл которых «простой человек» представляет довольно туманно. Однако это не значит, что в нашем обществе невозможно распространять собственно демократические ценности. Импорт демократического образа жизни в нашу страну все равно будет иметь место, и множество разработанных в ЕС микропрограмм сделали бы это дело более понятным обществу, а поэтому и более успешным. Не вызывает сомнений, что определенные социальные группы нашего общества заинтересованы в реформах, которые приблизили бы Беларусь к ЕС. Можно также спрогнозировать, что такая заинтересованность будет расти вместе с ухудшением социальной и экономической ситуаций в стране.

Какие же конкретные выгоды может получить население от такого пути реформ, который приближал бы нас к ЕС? Основные достижения, которыми сегодня гордится лукашенковская пропаганда, это то, что «у нас нет ни внутренних, ни внешних вооруженных конфликтов [...] У нас нет врагов и ни к кому территориальных претензий. У нас нет религиозной и национальной вражды»⁸. Отсутствие войн и вооруженных конфликтов — это, безусловно, положительный факт. Однако в существующем мире безопасность уже не опирается только на военно-политическую мощь той или иной страны, ее основу составляют прежде всего развитая и динамичная экономика, эффективная система социальной помощи и подконтрольная обществу система государственных институтов, которые должны обеспечивать благосостояние граждан. В Беларуси, к сожалению, всего этого нет.

Типичный аргумент, которым пользуются, чтобы объяснить невозможность проведения демократических реформ в Беларуси, это отсутствие инвестиций и интереса к нашей стране со стороны Европы. Основное препятствие на пути реформ в стране — нежелание группы лиц, находящихся у власти, их проводить. Потому что демократические реформы как раз и угрожают авторитарной системе правления в Беларуси. Между тем проевропейское направление развития Беларуси в интересах той части политической элиты, которая видит свою страну

⁸ А. Лукашенко. Мы создали страну — будем создавать граждан! Новогоднее поздравление президента белорусскому народу // Советская Белоруссия. 2003. 3 января.

зажиточной и цивилизованной. Существующая же система политического устройства делает правительство и депутатов марионеточного парламента не политиками, а только исполнителями воли президента, который на самом деле является единственным политиком. Проведение реформ, которые сбалансировали бы разные ветви власти, как раз и призвано нормализовать политическую систему, институционализировать политическую конкуренцию и тем самым позволить вернуться в политику всем тем людям, которых из нее выкинули по причине несогласия с «главным политиком».

Проевропейское направление развития государства отвечает также интересам и большинства функционеров государственного аппарата. Ибо существующее политическое положение в стране создает такую ситуацию, когда судьба чиновничества зависит от воли высшего руководства. Статус и престиж профессии государственного служащего при этом снижается.

Проведение реформ означает, что на первое место как раз и выйдут профессиональные менеджеры, люди, которые обладают необходимыми знаниями и опытом. Они станут более независимыми, будут заниматься выполнением своих непосредственных обязанностей. Их служебными обязанностями станут контакты с коллегами со всей Европы, т.к. европейская модель предусматривает развитие самоуправления регионов и их тесное непосредственное сотрудничество.

Принимая во внимание расхождение позиций основной части политических элит страны относительно проведения демократических реформ, компромиссом в этой ситуации может стать европейский выбор. Это выбор, который предлагает понятную альтернативу «лукашенковской» модели. Такой выбор имеет также и наиболее высокую вероятность получить поддержку большинства нашего населения как по причине географического положения Беларуси в Европе, так и по причине историко-культурных связей, которые наша страна традиционно поддерживала с европейским континентом.

Учитывая сегодняшнюю политическую, экономическую и социальную ситуацию в стране, присоединение Беларуси к ЕС не может быть легким и простым процессом. В 1993 г. на заседании Европейского Совета в Копенгагене были выработаны три критерия, которые должна выполнить любая страна, чтобы быть принятой в ЕС:

- политический: стабильные государственные институты, которые гарантируют наличие демократии, верховенство закона, уважение прав человека, уважение прав меньшинств;
- экономический: жизнеспособное рыночное хозяйство;
- способность страны интегрировать в свою государственно-административную и юридическую системы нормы европейского права.

Основная роль в этом процессе отводится государственному аппарату, который и должен привести законодательство в соответствие с европейскими правовыми стандартами. Однако этого невозможно достичь без проведения глубоких политических, административных и экономических реформ в стране.



Модель реформы политической системы Беларуси

Форма правления

Виктор Чернов

Новая модель политической системы РБ должна базироваться на общепризнанных принципах европейского права: деконцентрации и децентрализации власти, парламентаризма, разделения и баланса власти, независимости судебной власти, верховенства закона, уважения прав и свобод граждан.

Негативный опыт белорусского президенциализма значительно укрепил позиции тех политиков и ученых, которые считают, что оптимальной конституционной формы правления для Беларуси является западноевропейская парламентская модель. *Парламентская система* привлекает значительную часть белорусской контрэлиты тем, что она, по их мнению, позволяет заблокировать всякую возможность узурпации власти одним человеком. Парламентаристы апеллируют при этом к традициям конституционной монархии Великого княжества Литовского, подчеркивая более демократический характер парламентского правления и свойственную ему гибкость исполнительной власти.

Однако идеи «чистого» парламентаризма отражают скорее абстрактно-демократические устремления. Ибо не берутся во внимание реальные условия, необходимые для нормального функционирования парламентского режима.

Эффективное функционирование парламентской формы правления предполагает:

- экономическую и социально-политическую стабильность;
- общественный консенсус в отношении фундаментальных ценностей;
- консолидированную партийную систему;
- наличие избирательной системы, ограничивающей число действующих политических партий;
- демократическую политическую культуру правящей элиты и контрэлиты;
- глубоко укоренившиеся традиции демократии.

Однако для белорусского переходного общества характерна противоположная ситуация, которая сохранится и в обозримом будущем:

- перманентная социально-экономическая нестабильность;
- глубокий раскол в обществе относительно фундаментальных ценностей и резко расходящиеся политические ориентации, что вызывает серьезные препятствия на пути их согласования;
- фрагментированная партийная система, обладающая всеми признаками «крайнего плюрализма»;
- неадекватная избирательная система, реформирование которой только усилит на первых этапах политической трансформации фрагментированную многопартийность;
- авторитарные традиции;
- отсутствие опыта демократического правления.

В таком расколоте и фрагментированном обществе, как Беларусь, недостатки парламентской системы проявятся особенно рельефно. Главный из них будет заключаться в следующем. В результате принятия пропорциональной или смешанной избирательной системы в Беларуси сформируется парламентский режим не однопартийного, а коалиционного большинства. Правящие коалиции скорее всего не будут прочными. Всякий раз при первых же серьезных разногласиях между парламентскими фракциями они будут распадаться. Добавим к этому невысокую способность партийных лидеров использовать консенсусные технологии властвования. Это приведет к замораживанию законотворческого процесса, неизбежными станут частые отставки правительства

и парламентские кризисы. В таких условиях правительство окажется заложником внутрипарламентских конфликтов и будет просто не способно на решительные и последовательные реформы.

Нельзя не отметить и такой существенный недостаток «чисто» парламентской модели, как отсутствие формальных институциональных ограничений власти парламентского большинства. Когда парламентское большинство проводит ошибочную политическую линию, то нет никакой другой, кроме института референдума, легальной возможности исправить ее. Однако референдум также имеет свои недостатки, главными из которых являются некомпетентность граждан и возможность манипулирования их волеизъявлением.

Некоторые белорусские сторонники парламентской республики высказывают предложение, чтобы в качестве противовеса парламенту выступал Конституционный суд, который будет решать, соответствует ли принятый закон Конституции и международному праву¹. Подобное предложение выглядит довольно спорным, поскольку нередко бывает так, что законопроект может вполне соответствовать конституционным и международным нормам и в то же время быть ошибочным с социально-экономической или политической точки зрения. А оценки такого рода находятся вне компетенции КС.

Отсутствие институтов эффективного контроля за деятельностью парламента создает угрозу тирании со стороны парламентского большинства, что и наблюдается в переходных обществах. Причем власть парламентского большинства обычно персонифицируется в диктаторе-премьере, манипулирующем волей послушного большинства. Под давлением единоличной власти премьер-министра роль парламента — быть коллегиальным органом — нивелируется. К такой, «премьерской республике» Беларусь стремительно скатывалась в 1993—1994 гг.

При определенных условиях парламентская система, конечно, более благоприятна для установления устойчивой демократии, нежели иные формы

¹ См.: Какой быть Беларуси: президентской или парламентской? Материалы заседания «круглого стола» политологов-юристов // Адкрытае грамадства. 2000. № 1. С. 15—16, 17, 18.

правления. Так, в период между 1979 г. и 1989 г. в мире насчитывалось всего 43 страны с устоявшимися демократическими системами, среди которых 35 стран были с парламентской моделью, 3 страны — со смешанной моделью и еще 5 стран — с «чисто» президентской моделью государственного устройства².

Тем не менее в условиях разделенного общества «чисто» парламентская форма нередко ведет к прямо противоположному результату. Прав белорусский политолог В. Карбалевиц, который считает, что «для проведения реформ необходима политическая воля, которую значительно легче сконцентрировать в руках либо одного человека, либо небольшой группы лиц, но не в парламенте, насчитывающем десятки депутатов разных политических направлений»³. И в этом случае возникают твердые основания для возрождения в Беларуси президентской республики или перехода к смешанной системе правления. Как показывает практика, временами бывает лучше передать большие компетенции узкой, даже единоличной исполнительной власти, установив, правда, при этом эффективный парламентский контроль над ней.

Сторонники реанимации *президентской формы правления* Конституции образца 1994 г. в большей степени учитывают конкретные реалии. Они апеллируют к традициям и менталитету белорусского общества. А поэтому и считают, что в ситуации падения жизненного уровня, перманентного экономического кризиса, расколотости и неструктурированности общества только стабильная исполнительная власть, относительно независимая от борьбы партийных фракций и соотношения сил в парламенте, способна провести необходимые реформы и вывести страну на траекторию социально-экономического роста. Опасность однако заключается в том, что в странах с длительными авторитарными традициями президенциализм чаще всего вырождается в суперпрезидентскую форму правления. Неслучайно большинство постсоветских стран оказались суперпрезидентскими республиками с той

² Подсчитано на основании статистических данных, приведенных в статье: А. Степэн, С. Скэч Различные типы демократического устройства и укрепление демократии // Демократия 1990-х. Вена, 1994.

³ См.: Какой быть Беларуси: президентской или парламентской? Материалы заседания «круглого стола» политологов-юристов // Адкрытае грамадства. 2000. № 1. С. 15–16.

или иной степенью персонализации государственной власти. Беларусь на этом фоне не явилась исключением.

Что же толкает новоиспеченных «демократических» лидеров в объятия президенциализма? Это прежде всего их автократические привычки, унаследованные от тоталитарного прошлого. Концентрация большой власти в руках президента, его относительная независимость от парламента и то, что президент всегда представляет (пусть даже относительное) большинство избирателей, на самом деле значительно облегчает только задачу подавления оппозиции и установление персоналистской диктатуры. Парадокс в том, что президентская республика с ее принципом двойной легитимности, обусловленным прямыми выборами президента и парламента, требует большей культуры согласования интересов между законодательным органом и правительством, нежели «чисто» парламентская модель, но выбирают ее, как правило, именно те страны, которые лишены прочных демократических традиций⁴.

Президент, чтобы быть символом нации и олицетворять стабильность государства, призван быть выше партийных и иных относительно узких политических интересов. Однако в президентских республиках главе государства приходится сочетать свои церемониальные функции с функциями главы исполнительной власти, лидера определенной политической группировки, борющегося за продвижение в жизнь ее программы. Поэтому президентская система априори не допускает тонкой дифференциации двух ролей.

Практика белорусского президенциализма подтвердила, что одним из опасных следствий сочетания церемониального и исполнительного («эффективного») руководства становится подмена понятия «народ» группой сторонников президента. Глава государства начинает рассматривать свою политику как воплощение «воли народа», а политику своих оппонентов — как антинародную, направленную на защиту узких интересов. В результате, он отказывается признать ограничения своего мандата и крайне враждебно относится к оппозиции. Поэтому система

⁴ Показательно, что многие бывшие британские колонии (Кения, Танзания, Пакистан) начинали с добросовестных попыток копирования парламентаризма бывшей метрополии, а затем в соответствии со своими авторитарными традициями проникались доверием к президентской модели.

белорусского президенциализма оказалась лишенной не только гибкости, но и всяких средств ограничения власти.

К тому же надо иметь в виду, что в расколотом обществе президенту очень трудно добиться стабильного большинства в парламенте. Более того, неизбежен раскол коалиции, образовавшейся вокруг победившего кандидата: когда правительство подчинено не парламенту, а президенту, нет лучшего способа набрать политические очки для следующих выборов, чем конфронтация с президентской властью, ответственной за все. Президент в свою очередь не может не требовать все новых и новых полномочий, а это еще больше обостряет противоречия в его отношениях с парламентом и политическими партиями.

Именно в силу этих обстоятельств президентская демократия порождает в переходных обществах (особенно в условиях обострения социально-экономического кризиса) жесткий конфликт между президентом и оппозицией в парламенте, единственным выходом из которого становится государственный переворот, инициируемый, как правило, исполнительной властью.

Существуют по меньшей мере три условия, необходимых для хотя бы частичной нейтрализации отрицательных последствий президенциализма в расколотом обществе.

Первое: необходима такая система президентских выборов, которая могла бы обеспечить широко распределенную поддержку избранного президента. Например, метод рейтингового голосования, когда избиратель может голосовать за нескольких кандидатов на пост президента, расставив их в порядке предпочтения. В этом случае кандидат может получить большую поддержку, если учесть второй и третий голоса тех выборщиков, которые отдали свой первый голос иным кандидатам. Или это может быть принцип «двойного условия», когда кандидату в президенты для избрания необходимо иметь не только большинство голосов избирателей всей страны, но и получить поддержку большинства в определенном числе ее административно-территориальных единиц.

Второе: нужна такая система парламентских выборов, которая способствовала бы тому, чтобы число действующих политических партий не превышало 3–4. Это может быть избирательная система относительного большинства, содействующая утверждению двухпартийности, или мажоритарные

выборы в два тура, ведущие к появлению в парламенте двух устойчивых партийных коалиций. Чем больше партий в парламенте, тем меньше шансов на сохранение стабильной пропрезидентской партийной коалиции, тем выше вероятность того, что президент будет управлять страной в условиях постоянного меньшинства его сторонников в парламенте. А из этого будет следовать невозможность проведения быстрых и жестких реформ, неизбежность конфликтов и применение силовых методов. Вот почему во всех прочных демократических системах президентского типа действует не более чем 2,6 политических партий⁵.

Третье условие: эта способность и готовность политических элит к сотрудничеству и компромиссу, что в расколотом обществе может выглядеть скорее благим пожеланием.

К условиям, уменьшающим опасность института сильного президента можно было бы добавить введение института коллегии выборщиков, а также упрощение обычно чрезмерно усложненной процедуры импичмента при наличии доказанного обвинения главы исполнительной власти в должностных преступлениях.

Однако все перечисленные выше условия являются необходимыми, но отнюдь не достаточными для нормального функционирования президентской демократии в разделенном обществе. Система президенциализма избавляется от большинства своих недостатков лишь в условиях, которые возможны при консолидированном демократическом режиме. К их числу относятся:

- Прочный консенсус в обществе относительно демократического устройства как наилучшего способа управления.
- Двухпартийная система, при которой партии не идеологизированы, не олицетворяют противостоящие политические течения расколотого общества, а вбирают в себя основную часть спектра политических настроений. (Однако нельзя не отметить, что двухпартийная система — довольно редкое явление в мировой практике, и создать ее «по заказу» невозможно.)

⁵ А. Степэн, С. Скэч, Указ. соч. С. 58.

- Децентрализация управления (федерализм или развитое местное самоуправление в унитарном государстве), когда реальная политика вершится также и на уровне регионов и локальных сообществ. Важнейшие сферы принятия решений контролируются местными органами. Центр не несет ответственности «за все», и это уменьшает опасность давления на него.
- Общепризнанная роль Конституционного суда как арбитра в спорах между законодательной и исполнительной ветвями власти, между центральным правительством и местным самоуправлением.

Поскольку в переходном обществе эти условия отсутствуют, резко возрастает опасность президенциализма. И это подтверждает как латиноамериканский опыт, так и новейший опыт стран СНГ, включая Беларусь. В ситуации кризиса, в условиях поляризованного общества «чистый» президентский режим с подчиненными ему вертикальными структурами чаще всего оказывается контрпродуктивным. Он еще больше раскалывает общество, вместо того чтобы привести его к согласию, и потому не гарантирует стабильности.

Мировая практика показывает, что «чистые» формы правления имеют недостатки, которые особенно рельефно проявляют себя в переходных обществах. Для парламентской республики оказываются характерными нестабильность правительства, частые правительственные кризисы и отставки. Президентская же республика имеет тенденцию к установлению персоналистской диктатуры.

В этой связи дискуссия по проблеме выбора оптимальной для Беларуси конституционной формы правления, которая время от времени оживляется среди белорусских политиков, юристов и политологов, до сих пор шла, на наш взгляд, в методологически неверном направлении. Проблема выбора конституционной системы государственного устройства сводилась к простой дилемме: «парламентская или президентская республика»? Между тем сегодня количество «чисто» президентских и «чисто» парламентских республик в мире постепенно сокращается. В последние десятилетия происходит переплетение этих двух форм, возникают различные варианты смешанной, «гибридной» формы правления, что является попыткой соединить преимущества парламентской и президентской республик с одновременным преодолением их недо-

статков. Смешанная форма республиканского правления возможна в двух вариантах. Первый из них — *президентско-парламентская* республика — предусматривает институт двойной ответственности правительства перед президентом и парламентом, выраженный в праве президента назначать и смещать премьер-министра, других членов правительства и одновременно в возможности вотума недоверия Кабинету министров со стороны парламента (Египет, Перу, Турция, Украина и формально Россия). Однако этот принцип достаточно спорен, так как создает известную неопределенность в положении правительства как «слуги двух господ». Кроме того, как показывает исторический опыт, президентско-парламентская республика также склонна при определенных обстоятельствах трансформироваться в суперпрезидентскую систему правления (например, Веймарская Германия, Пятая Французская Республика при де Голле, Россия и частично Украина).

Второй вариант — *парламентско-президентская* республика — характеризуется тем, что премьер-министр и кабинет ответственны только перед парламентом. Назначение и смещение премьера (а иногда и отдельных министров) является в конечном счете исключительной прерогативой представительного собрания. Президент, за исключением особых случаев, может назначить на должность премьер-министра только ту кандидатуру, которую избрало парламентское большинство. В то же время, в отличие от «чисто» парламентской системы, эта форма правления предполагает наличие у президента не только церемониальных, но и определенных властных полномочий, обеспечивающих баланс властей и определенную устойчивость, стабильность исполнительной власти (прежде всего право отлагательного вето и право роспуска парламента). Эта система правления характерна сегодня для таких стран, как Франция, Португалия, Финляндия, Австрия, Исландия, Польша, Литва.

Право парламента на смену премьер-министра и правительства обеспечивает *гибкость* сроков пребывания правительства у власти, возможность своевременной коррекции политического курса и тем самым значительно уменьшает опасность конфликтов между исполнительной властью и парламентом. Право же президента в определенных, строго оговоренных Конституцией случаях распускать парламент и назначать новые выборы становится мощным оружием

против частых правительственных и парламентских кризисов, что тем самым укрепляет *стабильность* правительства⁶.

Нетрудно заметить, что такая система направлена на преодоление основных недостатков как «чистого» парламентаризма, так и «чистого» президентализма. *На наш взгляд, переход к парламентско-президентской республике является оптимальным вариантом конституционной трансформации системы высшей власти в Беларуси.* Она предполагает перераспределение полномочий президента в пользу парламента и правительства, восстановление традиционных функций парламента и обеспечение относительной политической самостоятельности правительства. *Таким образом, с учетом европейского опыта и исторических традиций белорусского народа парламентско-президентская форма правления может рассматриваться в качестве «идеальной» модели белорусской государственности.*

Правда, при этом важно не забывать, что в условиях переходного общества обычно отсутствуют устойчивые демократические традиции, характерные для развитой демократии. Так, французская Конституция формально не обязывает президента назначать на должность премьер-министра лидера победившего политического блока. Однако ему и в голову не придет сделать противоположное. Само собой разумеется, что именно победившая партийная коалиция будет формировать правительство. В Беларуси, России, Украине и некоторых других государствах СНГ также действует весьма схожая с французской конституционная норма, согласно которой именно президент назначает премьер-министра. Но на практике она приобретает совершенно иную политическую интерпретацию. Например, в России победа оппозиции на парламентских выборах ни формально, ни фактически не связана со сменой правительства. Более того, российский президент может по своей воле отправить в отставку премьер-министра, даже если он пользуется поддержкой парламента. *То, что в консолидированных демократиях является неписаной конституцией, в условиях Беларуси должно быть возведено на уровень конкретно прописанных конституционных норм и процедур.*

⁶ Силой кабинета является необходимость проведения новых выборов при поражении кабинета во время парламентского голосования. См.: С. М. Липсет Роль политической культуры. Век XX и мир. 1994. № 7–8. С. 37.

Прежде всего в новой, демократической Конституции необходимо будет тщательно прописать процедуру формирования (смены) правительства и роспуска парламента. И в первую очередь необходимо четко зафиксировать положение о том, что президент назначает премьер-министром именно того кандидата, которого избрало парламентское большинство. По представлению премьер-министра президент назначает и других членов кабинета. В то же время парламент может при определенных условиях выразить правительству конструктивный вотум недоверия (когда резолюция о недоверии принимается с одновременным избранием нового премьер-министра), за которым автоматически следует отставка кабинета. Эта процедура должна предохранить правительство от смещения оппозиционными фракциями, которых объединяет требование отставки правительства, но не альтернативная программа. Роспуск парламента может быть допустим только в четко оговоренных Конституцией случаях. Тем не менее никакая, даже самая продуманная и совершенная формулировка тех или иных статей Конституции не может служить панацеей от нарушений демократических принципов. Готовность политических элит к компромиссу и сотрудничеству — минимальное условие нормального функционирования любой демократической, в том числе и парламентско-президентской, формы правления.

Роль парламента

Виктор Чернов и Михаил Пастухов

Для Республики Беларусь, как относительно небольшого и сравнительно однородного по национальному составу государства, оптимальной моделью высшего представительного и единственного законодательного органа власти представляется однопалатный парламент (с условным названием «*Сойм*»).

Исходя из административно-территориального деления и численности населения страны рекомендуемый состав парламента — 260 депутатов (такой же была численность парламентариев по Конституции РБ 1994 г.).

В системе разделения власти парламент призван выполнять следующие основные *функции*.

- готовить и принимать законы;
- определять совместно с правительством основные направления внутренней и внешней политики;
- формировать органы исполнительной власти и контролировать их деятельность;
- формировать судебную власть и обеспечивать ее независимость;
- назначать выборы (референдумы) и контролировать их проведение.

Для реализации своих функций парламент должен обладать следующими основными *полномочиями*.

- принимать и изменять Конституцию;
- принимать законы и постановления и осуществлять контроль за их исполнением;
- назначать выборы президента, парламента и органов местного самоуправления, а также национальные референдумы;
- избирать или не избирать главу правительства;
- принимать решение об одобрении или неодобрении программы действий вновь образованного правительства;
- по предложению правительства образовывать или упразднять министерства и другие государственные учреждения;
- избирать и освобождать председателя и членов Центральной комиссии по выборам и проведению национальных референдумов;
- избирать и освобождать председателя и членов Счетной (Контрольной) палаты;
- избирать на определенный срок судей Конституционного суда РБ, судей Верховного суда РБ, судей Высшего хозяйственного суда, генерального прокурора, председателя и членов правления Национального банка РБ;
- утверждать государственный бюджет и принимать от правительства отчет о его исполнении;
- устанавливать государственные налоги и сборы, осуществлять контроль за денежной эмиссией;
- ратифицировать и денонсировать международные договоры Республики Беларусь;

- принимать решение о выражении недоверия главе правительства с одновременным избранием нового главы правительства;
- принимать решение о выражении недоверия отдельным членам правительства;
- принимать отставку президента в случае сложения им полномочий, а также отстранять от обязанностей в порядке процесса импичмента в случае нарушения им Конституции и законов РБ.

В переходный период (в обозримом будущем) парламент должен избираться по смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе. Такая избирательная система позволяет сочетать общенациональные и региональные интересы, а также обеспечит представительство в парламенте всех крупных политических партий и наиболее авторитетных граждан.

Парламент должен избираться на пять лет и быть постоянно действующим органом власти. Депутаты должны работать на профессиональной основе и не вправе занимать иных должностей в органах государственной власти. Для надлежащего выполнения своих функций парламент должен располагать соответствующими финансовыми, материально-техническими и организационными возможностями.

Полномочия президента

Виктор Чернов и Михаил Пастухов

В результате перехода к парламентско-президентской республике полномочия президента должны быть существенно ограничены, с тем чтобы в системе органов власти обеспечить верховенство парламента и повысить роль правительства как самостоятельного политического органа. Президент в этой модели является лишь главой государства. Его основные *функции*.

- церемониальное руководство;
- арбитражная функция, обеспечение баланса и стабильности властей;
- обеспечение внешней безопасности государства;
- защита конституционного строя.

Принципиальной особенностью парламентаризма является разделение исполнительного и церемониального руководства. Первое осуществляется правительством во главе с премьер-министром, которое ответственно перед парламентом, второе возложено на формального главу государства. Однако в отличие от «чистого» парламентаризма, парламентско-президентская модель значительно расширяет объем президентских функций и конкретных полномочий. Глава государства выступает не только как символ национального единства, но и осуществляет важную функцию посредника, арбитра в урегулировании споров и конфликтов между ветвями власти или парламентскими фракциями, например, играет определенную роль в подборе кандидатуры премьера, которая устраивала бы большинство парламента, поддерживает стабильность исполнительной власти, нейтрализует опасность всевластия парламента.

В парламентско-президентской системе президент осуществляет следующие *полномочия*.

- представляет парламенту для избрания кандидатуру главы правительства;
- юридически назначает избранного кандидата на должность главы правительства;
- по представлению главы правительства назначает и освобождает от должности других членов правительства;
- принимает отставку правительства при вступлении в должность нового правительства;
- утверждает в должности судей, кроме тех, избрание которых отнесено к компетенции парламента и министра юстиции Республики Беларусь;
- назначает на должность и освобождает от должности начальника канцелярии;
- представляет государство в отношениях с другими странами и международными организациями;
- ведет переговоры и подписывает международные договоры;
- принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств;

- в период военного положения является главнокомандующим;
- решает вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, о выходе из гражданства Республики Беларусь, а также о предоставлении политического убежища;
- прекращает полномочия парламента и объявляет досрочные выборы в случае: а) неконструктивного вотума недоверия главе правительства (правительству); б) невозможности сформировать новое правительство;
- в случае невозможности формирования правительства, опирающегося на парламентское большинство, может после консультаций с депутатскими фракциями либо распустить парламент, либо предложить ему избрать главу «кабинета меньшинства».

В пределах своих полномочий президент издает указы. Они не могут носить нормативный характер и контрассигнуются премьер-министром, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Президент избирается гражданами Республики Беларусь сроком на четыре года и может баллотироваться еще на один срок. Президентом может быть гражданин РБ, достигший 45 лет, постоянно проживающий перед выборами на территории страны не менее 10 лет, не судимый, годный по состоянию здоровья к выполнению обязанностей государственного служащего.

При президенте не должно быть никаких структур, кроме канцелярии президента. Президент не может быть членом парламента, политической партии и других общественно-политических организаций, занимать какие-либо другие должности и получать иной оклад за исключением платы за творческую деятельность.

Премьер-министр и правительство

Виктор Чернов

В рамках парламентско-президентской модели правительство будет выступать в роли центрального органа политического руководства, ответственного

перед парламентом. В этом качестве высшая исполнительная власть призвана осуществлять три основные *функции*.

- 1) определение совместно с парламентом основных направлений политики государства;
- 2) осуществление политического курса;
- 3) мобилизация общества и правящей элиты в поддержку проводимой политики.

Для реализации этих функций правительство *должна*.

- разрабатывать и проводить внутреннюю и внешнюю политику Республики Беларусь;
- исполнять законы и постановления парламента, а также указы президента;
- координировать деятельность министерств и других государственных учреждений;
- подготавливать проект государственного бюджета и руководить процессом его исполнения, представлять в парламент отчеты об исполнении бюджета;
- подготавливать и вносить в парламент на рассмотрение законопроекты;
- обеспечивать безопасность государства и общественного порядка.

Правительство (условно — *Совет министров*) составляют премьер-министр и министры. Программа деятельности правительства, его структура и расходы на содержание аппарата правительства утверждаются парламентом и включаются отдельной строкой в государственный бюджет. Немногочисленное и компактное правительство, затраты на деятельность которого будут достаточно небольшими, должно обладать определенной политической самостоятельностью.

Премьер-министр избирается Соймом по предложению президента. Кандидатура главы правительства вносится президентом в парламент после ее согласования с лидерами депутатских фракций. Избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов членов парламента. Президент обязан произвести назначение избранного лица. После этого премьер-министр формирует персональный состав правительства и представляет Сойму программу действий вместе с предложением о предоставлении ему вотума доверия.

В случае, если предложенный кандидат в премьер-министры не получит большинства голосов «за» или не сможет сформировать правительство, или ему не предоставят вотум доверия, Сойм может избрать премьер-министра простым большинством голосов депутатов, после чего президент должен произвести соответствующее назначение. Если избранное лицо не собрало такого большинства, президент может после консультаций с депутатскими фракциями либо распустить парламент, либо предложить ему избрать главу «кабинета меньшинства».

Министры назначаются и освобождаются от должности президентом по представлению главы правительства. Вотум недоверия Совету министров (премьер-министру) или отдельным его членам возможен лишь по истечении года со дня формирования правительства и по инициативе не менее 1/5 депутатов парламента. При этом Сойм может выразить недоверие премьер-министру, лишь избрав большинством голосов его преемника. После чего следует обращение Сойма к президенту с просьбой об отстранении от должности премьер-министра. Президент должен удовлетворить просьбу парламента и назначить избранное лицо. Повторное рассмотрение вопроса о вотуме недоверия правительству может быть назначено не ранее чем через год с момента предыдущего обсуждения.

В свою очередь премьер-министр может выступить с ходатайством о выражении ему доверия со стороны большинства депутатов Сойма. Если это ходатайство не будет одобрено Соймом, то президент может по предложению премьера объявить о роспуске парламента. Однако право на роспуск утрачивается, как только Сойм изберет большинством голосов другого премьер-министра.

Полномочия премьер-министра прекращаются с момента одобрения программы деятельности нового правительства. Полномочия отдельных министров и кабинета в целом прекращаются вместе с отставкой премьер-министра. Правительство также обязано подать в отставку, если Сойм большинством голосов выразил недоверие премьер-министру и избрал его преемника.

Разграничение центральной и местной власти (модель территориального самоуправления)

Андрей Завадский и Мирослав Кобаса

Модель реального и эффективного территориального самоуправления в РБ должна учитывать национальный исторический опыт нашего народа и отвечать современным европейским требованиям, предъявляемым к территориальному самоуправлению, изложенным в Европейской хартии местного самоуправления.

Предполагается разделение всей публичной власти в государстве на две составляющие: государственная власть в лице парламента, президента, правительства, суда, их структурных и функциональных подразделений и власть территориального самоуправления, не зависящего от центральных государственных институтов. Между государственной властью и территориальным самоуправлением должно быть четкое разграничение компетенции.

Осуществление территориального самоуправления предполагается на двух уровнях власти — локальном и региональном с четко разграниченной между ними компетенцией.

Предполагается формирование центральной государственной властью на местном уровне своих региональных органов и структур с компетенцией, четко разграниченной с компетенцией соответствующего данному уровню органа территориального самоуправления.

Территориальная организация самоуправления

Основным уровнем территориального самоуправления является локальный уровень территориального сообщества граждан, проживающих в нескольких селах, поселках и небольших городах или в большом городе.

Для территориального самоуправления локального уровня предлагает-

ся название «повет». Общее количество территориальных самоуправлений локального уровня должно составлять 220–250 единиц.

Органы территориального самоуправления создаются исходя из следующих принципов.

В поселках или городах, являющихся центрами самоуправлений локального уровня, создается только один орган территориального самоуправления и для населенного пункта и для окружающей его территории с селами.

В городах с населением свыше 100 тыс. жителей по решению Совета или по решению местного референдума могут создаваться дополнительные единицы территориального самоуправления, для которых предлагается название «громада». В компетенцию громады входят задачи повета, делегированные громаде.

Вторым уровнем территориального самоуправления является региональный уровень территориального сообщества граждан, проживающих в нескольких самоуправлениях локального уровня.

Для территориального самоуправления регионального уровня предлагается название «земля». Общее количество территориальных самоуправлений регионального уровня должно составлять 8–9 единиц.

Город Минск одновременно обладает компетенцией и повета и земли.

Территориальное совпадение административных центров земель с городами, имеющими права повета, включает упомянутые города в состав земель, но не препятствует им в самостоятельной реализации своих прав повета.

Изменение границ территориальных самоуправлений производится только с учетом мнения граждан, высказанного в соответствии с законом, в том числе на местном референдуме.

Принципы и формы реализации территориального самоуправления

Территориальное самоуправление локального и регионального уровней осуществляется избираемыми Советами депутатов.

Территориальное самоуправление осуществляется также органами территориального общественного самоуправления (Советами и комитетами микрорайонов, жилищных комплексов, домовыми, уличными, квартальными, поселковыми, сельскими комитетами и другими органами, в том числе единоличными) путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Выборы в органы территориального самоуправления являются всеобщими, свободными, прямыми и равными. Они проводятся путем тайного голосования. Применяется смешанная система голосования. Срок полномочий органов территориального самоуправления 4 года. Первые два созыва от начала реформирования системы территориального самоуправления имеют сокращенный срок по 2 года.

Компетенция территориального самоуправления

Территориальные самоуправления всех уровней имеют организационное и функциональное единство своих представительных и исполнительных органов. Разграничение компетенции в территориальном самоуправлении происходит между различными уровнями территориального самоуправления. При закреплении полномочий принимается во внимание принцип субсидиарности, предполагающий осуществление полномочий преимущественно локальным уровнем территориального самоуправления как наиболее близким к гражданам уровнем публичной власти. Компетенция каждого уровня территориального самоуправления, как правило, носит исключительный и всеобъемлющий характер. Указанная компетенция не может быть ограничена решениями или действиями иного уровня самоуправления или центральной власти, если это не предусмотрено законом.

Компетенция территориального самоуправления состоит из обязательных полномочий самоуправления, а также полномочий, добровольно принятых на себя самоуправлением, и полномочий, делегированных самоуправлению иным субъектом или уровнем публичной власти.

Руководители территориального самоуправления

Руководитель органа территориального самоуправления совмещает в одном лице должности руководителя представительного и исполнительного органов власти. Руководитель органа территориального самоуправления избирается соответствующим территориальным сообществом граждан одновременно с выборами территориального представительного органа в результате всеобщих, свободных, прямых и равных выборов при тайном голосовании. Должности и виды деятельности, не совместимые с должностью руководителя органа территориального самоуправления, а также условия замещения должности руководителя и его досрочного переизбрания определяются законом.

Срок полномочий руководителя органа территориального самоуправления 4 года. Первые два срока от начала реформирования системы территориального самоуправления сокращены до 2 лет каждый.

Предлагаются следующие наименования должностей руководителей органов территориального самоуправления:

- руководитель локального органа самоуправления — повета — бурмистр.
- руководитель регионального органа самоуправления — земли — земский голова.
- руководитель дополнительной единицы самоуправления — громады — староста.

Финансово-экономические основы самоуправления

В соответствии с принципом субсидиарности на уровне повета концентрируется максимальный объем полномочий. Материально-финансовые ресурсы каждого уровня самоуправления должны соответствовать объему полномочий данного уровня.

Установленные законодательством для каждого налога отчисления в местный бюджет, а также местные налоги, сборы и платежи зачисляются на счета территориального самоуправления сразу после взимания без зачисления

в иные бюджеты. Запрещается изъятие ресурсов территориального самоуправления решением органов иного самоуправления или органов государства. Для защиты интересов территориальных самоуправлений, не располагающих достаточными финансовыми средствами, должна быть введена процедура выравнивания доходов, не препятствующая свободной деятельности органов территориального самоуправления в пределах их полномочий.

Территориальные самоуправления имеют право получения ассигнований из государственного бюджета, а также должны иметь доступ к местному и национальному рынкам кредитов.

Любое делегирование полномочий государственным органом самоуправлению или органом самоуправления громаде должно сопровождаться одновременной передачей средств для осуществления указанных полномочий.

Муниципальная служба

Реализация задач территориального самоуправления осуществляется выборными должностными лицами или должностными лицами территориального самоуправления, работающими на условиях контракта и не являющимися государственными служащими. Правовое положение должностных лиц территориального самоуправления должно регулироваться законом и гарантировать им свободное исполнение их должностных обязанностей. Это положение должно гарантировать им надлежащее вознаграждение за труд, компенсацию расходов, связанных с исполнением должностных обязанностей, а также соответствующее социальное обеспечение.

Деятельность должностных лиц и представляемых ими органов территориального самоуправления (как представительных, так и исполнительных) должна осуществляться в соответствии с принципами законности, гласности и прозрачности, закрепленными в законодательстве. Любые решения и действия муниципальных служащих, нарушающие законные интересы и права граждан, могут быть обжалованы в суде. Любые документы органов территориального самоуправления, если они не подпадают под действие закона об

охране тайны или неприкосновенности личной жизни, являются открытыми и доступными для граждан.

Право территориальных самоуправлений на объединение

Территориальные самоуправления при осуществлении своих полномочий имеют право на объединение для решения вопросов, представляющих взаимный интерес, в ассоциации и союзы территориального самоуправления. В рамках, определенных законом, эти права распространяются на сотрудничество с самоуправлениями и их объединениями из других стран.

Возможно создание ассоциаций по территориальному, производственно-хозяйственному, демографическому, ландшафтному и иным признакам. Для представления интересов территориальных самоуправлений на международной арене, в частности в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, территориальные самоуправления могут объединяться в Национальную ассоциацию или Союз ассоциаций. Государство в лице центральных органов власти обязано консультироваться с Союзом ассоциаций территориальных самоуправлений по всем вопросам, касающимся их деятельности, прав и полномочий.

Государственная администрация на местном уровне

Для осуществления государственных задач на уровне повета и земли центральные исполнительные органы власти могут создавать структуры государственной администрации. Деятельность государственной администрации финансируется из государственного бюджета.

Выполнение задач, входящих в компетенцию государственной администрации, может быть поручено органу локального или регионального самоуправления. В отношении уровня повета это касается всех задач, а в отношении уровня земли — за исключением задач, касающихся общегосударственных национальных интересов.

Государственная администрация на местном уровне не входит с системой органов местной власти и не реализует задачи территориального самоуправления. Должностные лица государственной администрации на местном уровне являются государственными служащими. Деятельность должностных лиц и представляемых ими органов государственной администрации должна осуществляться в соответствии с принципами законности, гласности и прозрачности, закрепленными в законодательстве. Любые решения и действия служащих органов государственной администрации, нарушающие законные интересы и права граждан, могут быть обжалованы в суде.

Любые документы органов государственной администрации, если они не подпадают под действие закона об охране тайны или неприкосновенности личной жизни, являются открытыми и доступными для граждан.

Контроль и надзор за деятельностью территориального самоуправления

Функции административного контроля и надзора за деятельностью органов территориального самоуправления осуществляет государственная администрация на региональном уровне и только в пределах, предусмотренных Конституцией и законами. Какой-либо административный контроль деятельности органов территориального самоуправления должен иметь целью обеспечение законности и соблюдение конституционных принципов. Административный контроль целесообразности принятия решения или выполнения задачи может осуществляться субъектами публичной власти только в отношении задач, выполнение которых поручено этими субъектами органам территориального самоуправления.

При выявлении несоответствия деятельности территориального самоуправления законодательству или при возникновении между контролирующим и подконтрольным органом разногласий, контролирующий орган может обратиться в суд для принятия судебного решения в отношении подконтрольного органа территориального самоуправления.

Степень вмешательства при административном контроле деятельности органов территориального самоуправления должна быть соразмерна значимости интересов, которые он намерен защищать.

Судебная защита территориальных самоуправлений

Поветы и земли имеют право обращения в суд для защиты своих интересов, обеспечения свободы осуществления полномочий и восстановления принципов территориального самоуправления, закрепленных в Конституции и законах. Для разрешения споров в сфере деятельности местных органов власти и органов государственного управления на местах создается специальный административный суд. Указанный административный суд призван рассматривать споры между территориальным самоуправлением и государством, между территориальными самоуправлениями, между территориальным самоуправлением и гражданами, между гражданами и государством.

Споры имущественного характера между территориальным самоуправлением и государством, а также между территориальными самоуправлениями должны рассматривать хозяйственные суды.

Избирательная система Михаил Плиско и Сергей Альфер

Легитимность власти основывается на волеизъявлении народа, которое выражается на свободных и демократических выборах. Поэтому избирательная система и избирательное законодательство должны гарантировать проведение выборов в соответствии с основными принципами, которые сформулированы в международно-правовых актах, а именно: выборы должны быть всеобщими, равными, тайными, справедливыми, подлинными, свободными и открытыми. Проведение выборов, результаты которых не оспариваются ни

одной из противоборствующих сторон внутри страны и признаются международным сообществом, являются составной частью демократического развития страны и необходимым условием вступления Беларуси в Совет Европы и Европейский Союз.

Ниже приводятся положения избирательной системы, которые могут стать основой для разработки нового белорусского избирательного законодательства.

Система голосования

В целях оптимального сочетания общенациональных и региональных интересов, придания большей стабильности политическим институтам страны, а также исходя из необходимости укрепления позиций политических партий, которые должны стать основными субъектами избирательного процесса, необходимо ввести смешанную пропорционально-мажоритарную систему, при которой 50% депутатов однопалатного парламента будут избираться по единым общенациональным спискам партий и 50% — по одномандатным мажоритарным округам. Общая численность депутатов парламента — 260 человек. Выборы депутатов первичного уровня (в органы местного самоуправления) проводятся по одномандатным мажоритарным округам, а второго уровня (в парламента) — по мажоритарно-пропорциональной системе: 50% депутатов избираются по партийным спискам и 50% по одномандатным мажоритарным округам.

Выборы депутатов парламента и органов местного самоуправления по мажоритарным округам проходят в один тур: избранным считается депутат, получивший большинство голосов избирателей. При голосовании за список депутатов партии или избирательного блока на парламентах выборах, а также на выборах депутатов органов местного самоуправления (пропорциональная система) избиратель имеет право внутри списка отметить фамилии пяти кандидатов от партии (избирательного блока), которым он отдает предпочтение (система открытых партийных списков).

К распределению депутатских мандатов на выборах депутатов парламента и депутатов органов местного самоуправления (с целью недопущения чрезмерной

сегментации избираемых органов власти) допускаются только те партийные списки, которые получили поддержку не менее 4% избирателей (заградительный пункт). Если за списки, участвующие в распределении мандатов, проголосовало менее 70 процентов от общего числа избирателей, принявших участие в выборах, право на участие в распределении мандатов приобретает не участвовавший до этого в распределении мандатов список, за который проголосовало наибольшее число избирателей. Подобное распределение мандатов продолжается до тех пор, пока не окажется, что за списки кандидатов, участвующих в распределении мандатов, проголосовало не менее 70 процентов всех избирателей, принявших участие в выборах. Распределение мандатов между партийными списками осуществляется по методу простой квоты с наибольшими остатками.

Выборы депутатов парламента и органов местного самоуправления проводятся один раз в четыре года и не могут совпадать по времени.

Выборы президента проводятся один раз в четыре либо пять лет по мажоритарной системе абсолютного большинства на всеобщих выборах и не могут совпадать по времени с парламентскими и местными выборами.

Выборы президента и депутатов считаются состоявшимися при любой явке избирателей.

Избирательные права

Избирательное право предоставляется всем гражданам Республики Беларусь, достигшим 18-летнего возраста, кроме тех, кто признан судом недееспособным. Не могут быть избраны депутатами лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. Избранный депутат не может быть отозван избирателями или политической партией (избирательным блоком). Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух выборных сроков. Депутатом парламента может быть избран гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года, а органа местного самоуправления — 18 лет. Депутат парламента не может быть одновременно депутатом органа местного самоуправления.

Образование избирательных комиссий

Проведение выборов обеспечивают избирательные комиссии: центральная, территориальные, окружные и участковые. Порядок формирования избирательных комиссий должен обеспечивать их максимальную независимость от органов представительной и исполнительной власти и не вести к монополизации представительства одной политической партии.

Центральная избирательная комиссия формируется парламентом на паритетной основе из представителей политических партий (это могут быть и не члены партии), которые имеют в парламенте депутатские фракции или депутатские группы. Председатель Центральной избирательной комиссии должен иметь высшее юридическое образование. Председатель и секретарь Центральной избирательной комиссии работают на постоянной основе и не могут представлять одну и ту же партию.

Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии формируются на паритетной основе из представителей политических партий (это могут быть и не члены партии), которые имеют в парламенте депутатские фракции или депутатские группы. Составы указанных комиссий утверждаются решением Центральной избирательной комиссии.

Порядок выдвижения и регистрации кандидатов

Право выдвижения кандидатов в президенты, в депутаты имеют политические партии и граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом. Чтобы зарегистрироваться кандидатом в президенты, кандидатом в депутаты по одномандатному мажоритарному округу, необходимо собрать предусмотренное законом количество подписей избирателей или внести избирательный залог. Проверка собранных подписей может осуществляться соответствующей избирательной комиссией только по письменному заявлению другого претендента на президентский или депутатский мандат.

Для регистрации кандидату в президенты необходимо представить в Центральную избирательную комиссию не менее чем 50 тысяч достоверных под-

писей граждан Республики Беларусь, причем в каждой из областей и г. Минске необходимо собрать не менее чем 5 тысяч подписей или внести избирательный залог в размере 200 минимальных заработных плат. Для регистрации кандидату в депутаты необходимо представить в соответствующую избирательную комиссию не менее чем 1% достоверных подписей граждан Республики Беларусь, проживающих на территории избирательного округа, или внести избирательный залог в размере 20 минимальных заработных плат.

Если по результатам проверки количество подписей окажется не достаточным для регистрации, предполагаемый кандидат в президенты или депутаты может внести предусмотренный законом избирательный залог.

Для регистрации в соответствующей избирательной комиссии списков кандидатов в депутаты от политических партий необходимо внести избирательный залог: на парламентских выборах в размере 200 минимальных заработных плат, а на выборах органов местного самоуправления — 50.

Если по итогам выборов кандидаты в президенты, в депутаты по одномандатному мажоритарному округу, политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, не набрали более 3% голосов избирателей, избирательный залог не возвращается.

На парламентских выборах и выборах органов местного самоуправления политические партии могут создавать избирательные блоки, которые регистрируются в соответствующих избирательных комиссиях.

Финансирование выборов

Финансирование деятельности избирательных комиссий осуществляется за счет средств государственного бюджета, материально-техническое обеспечение возлагается на центральные и местные органы управления.

Для финансирования предвыборной кампании кандидаты в президенты или в депутаты, которые баллотируются по мажоритарным округам, политические партии и избирательные блоки, которые выдвинули списки кандида-

тов в депутаты, обязаны создавать избирательные фонды. Избирательные фонды создаются за счет собственных средств кандидата в президенты или в депутаты, средств политической партии или избирательного блока, а также добровольных пожертвований физических и юридических лиц (за исключением тех случаев, когда указанные средства имеют иностранное происхождение). Право распоряжаться средствами избирательного фонда принадлежит кандидату в президенты или депутаты, или политической партии, которые создали этот фонд, или избирательному блоку, которые выдвинули списки кандидатов в депутаты. Кандидаты в депутаты, которые баллотируются только в составе партийного списка или избирательного блока, не создают собственные избирательные фонды.

Кандидат в президенты, депутаты, политическая партия и избирательный блок обязаны вести учет поступления и расходования средств избирательных фондов, а после окончания выборов предоставлять в соответствующую избирательную комиссию финансовые отчеты.

Предвыборная агитация

Все кандидаты в президенты или в депутаты обладают равными правами. Кандидатам в президенты или в депутаты запрещается использовать в интересах избрания свое должностное положение.

Законодательно закрепляется равное право политических партий на размещение политической рекламы на телевидении и в СМИ, а также на проведение обязательных предвыборных дебатов между кандидатами в президенты и политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов в депутаты. В период проведения предвыборной кампании кандидаты в президенты, в депутаты, политические партии и избирательные блоки имеют право проводить агитационные мероприятия (пикеты, демонстрации, митинги, шествия, обход квартир, встречи во дворах и т. д.). Проведение встреч с избирателями не требует предварительного уведомления. Предвыборные мероприятия, имеющие массовый характер, — митинги, уличные шествия, демонстрации — проводятся в уведомительном порядке.

Агитация (в том числе призывы к бойкотированию выборов) в день голосования не допускается. В течение последних 3 дней до выборов не допускается опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и прогнозом их результатов.

Агитационные предвыборные материалы, выступления кандидатов в президенты, депутаты на собраниях, митингах, в СМИ не должны содержать пропаганды войны, высказываний, возбуждающих расовую, национальную или религиозную вражду, призывов к насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Республики Беларусь.

Порядок голосования

Списки избирателей по каждому избирательному участку составляются местными органами самоуправления и передаются соответствующим участковым избирательным комиссиям. Списки должны быть доступны для всеобщего ознакомления за 15 дней до выборов.

Процесс изготовления, хранения и передачи избирательных бюллетеней носит открытый и публичный характер. Избирательные бюллетени должны иметь несколько степеней защиты.

Голосование на выборах проводится с 8 до 20 часов.

Наряду с голосованием на избирательном участке проводится голосование по почте. Голосование по почте предоставляет возможность участвовать в выборах избирателям, которые по состоянию здоровья или в силу других причин в день выборов не могут прибыть для голосования на избирательный участок. Голосование по почте осуществляется при помощи двух специальных конвертов, бюллетеня для голосования и документа, устанавливающего личность избирателя, который должен быть удостоверен другим лицом. Избирательный бюллетень вкладывается в первый конверт. Тот вместе с документом, который подтверждает личность, помещается во второй конверт.

Ответственность за нарушение законодательства о выборах

Лица, желающие стать кандидатами в президенты или депутаты, равно как и кандидаты в президенты или депутаты, а также политические партии и избирательные блоки, участвующие в выборах, имеют право обжаловать в суде все решения, принятые избирательными комиссиями любого уровня, в том числе и постановление об установлении итогов выборов.

Отмена регистрации кандидата в президенты, депутаты, зарегистрированного списка депутатов от политической партии или избирательного блока может осуществляться только в судебном порядке по инициативе соответствующей избирательной комиссии, других кандидатов в президенты, депутаты, а также политических партий и избирательных блоков, выдвинувших списки депутатов.

За подлог документов по выборам, нарушение тайны голосования, заведомо неправильный подсчет голосов, совершаемые членами избирательных комиссий и другими участниками избирательного процесса, а также другие нарушения избирательного законодательства устанавливается уголовная и административная ответственность.

Открытость избирательного процесса

Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно. Решения о порядке проведения выборов, принимаемые государственными и представительными органами власти, а также избирательными комиссиями, подлежат обязательной публикации в СМИ.

Открытость избирательного процесса гарантируется плюралистическим составом избирательных комиссий и институтом местных наблюдателей.

Наблюдатели от политических партий и общественных объединений имеют право: а) без предварительного уведомления присутствовать на заседаниях избирательных комиссий и на участках голосования; б) при подсчете голосов на избирательном участке видеть содержимое избирательного бюллетеня;

- в) в случае необходимости осуществлять повторный пересчет бюллетеней;
- г) получать от избирательных комиссий заверенные копии протоколов об итогах голосования.

После подписания протокола о результатах голосования на избирательном участке участковая избирательная комиссия обязана вывесить его в помещении для голосования для всеобщего ознакомления.

Судебная власть и правоохранительные органы

Михаил Пастухов

В РБ, как и в других европейских странах, основными гарантами прав и свобод граждан должны стать суды. Необходимым условием этого является обеспечение их независимости и самостоятельности.

В этой работе под судебной властью понимается система соответствующих государственных органов, которые обладают полномочиями для рассмотрения правовых споров и принятия предусмотренных законом методов воздействия на лиц, виновных в совершении правонарушений¹. В демократическом государстве судебная власть, кроме всего прочего, призвана обеспечить исполнение закона, противостоять любому своеволию, а также защищать права и свободы граждан.

Современная система судебной власти в РБ хоть и имеет соответствующую структуру, которая базируется на административно-территориальном разделении страны, сильно централизована. По причине зависимости судов от органов исполнительной власти она по-прежнему осуществляет главным образом репрессивную функцию и не является надежным средством защиты от незаконных действий. И поэтому возникает необходимость ее реформирования.

Новая модель демократической системы судебной власти, которая приводится ниже, принимает во внимание ряд международных правовых актов

¹ И. И. Мартинович, М. И. Пастухов, Судебно-правовая реформа в Республике Беларусь. Мн.: Амалфея, 1995. С. 22.

в сфере свершения правосудия, а также учитывает позитивный опыт ведущих европейских стран. В качестве автономных подсистем в этой модели выделяются Конституционный суд, суды общей юрисдикции, хозяйственные, административные и другие специализированные суды.

Конституционный суд

Александр Вашкевич

Конституционный суд (КС) является одним из высших органов государственной власти и занимает особое место в судебной системе государства. Через осуществление конституционного контроля он оказывает существенное воздействие на деятельность органов публичной власти. КС играет особую роль в обеспечении принципа разделения власти и защиты прав и свобод граждан¹.

Компетенция КС

Предлагается расширить полномочия КС Республики Беларусь. К его компетенции следовало бы отнести:

1) официальное толкование Конституции. Эта функция присуща большинству органов конституционной юстиции европейских государств, включая РП, ФРГ, Венгрию, Испанию, Болгарию, Чехию, Словакию, Словению и другие страны. Конституция РФ также закрепляет это право за Конституционным судом;

2) проверку конституционности не вступивших в силу международных договоров. Эта функция помогла бы предотвратить возникновение ситуации, при которой договор, став обязательным для государства, противоречит его

¹ См.: Н. В. Витрук Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998. Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы. Мн., 1999. Конституции государств Европы. В 3 т. М., 2001. Правовое государство. Конституционный суд // Материалы международных семинаров. Мн., 2000.

Конституции. Предварительный контроль конституционности международных договоров закреплен в конституционном законодательстве РП, ФРГ, Литвы, Молдовы, Венгрии, Словакии, Болгарии и ряда других стран;

3) решение вопросов о конституционности программных документов или деятельности политических партий. Наличие такой функции у КС усилило бы гарантии законной деятельности политических партий. Подобным правом обладают органы конституционной юстиции Армении, Польши, Португалии, Турции, ФРГ;

4) проверку конституционности формулировок вопросов, выносимых на республиканский референдум. Указанной функцией обладают конституционные суды в Армении, Грузии, Италии, Молдове и других государствах;

5) рассмотрение споров о компетенции между высшими конституционными органами государства (таким правом обладает, например, Конституционный трибунал РП);

6) рассмотрение конституционных жалоб. Указанная функция принадлежит органам конституционной юстиции большинства европейских государств, включая Австрию, Венгрию, Германию, Испанию, Чехию, Хорватию, Швейцарию.

Конституционная жалоба является одним из важнейших и весьма эффективных средств защиты конституционных прав и свобод личности. Однако во избежание излишней перегруженности суда следует в законе о Конституционном суде предусмотреть определенные условия приемлемости жалоб. В частности, а) индивид должен исчерпать все иные средства защиты, предусмотренные законом, т.е. жалоба носит субсидиарный характер; б) срок подачи жалобы должен быть ограничен определенным периодом времени (например в РП это 2 месяца с момента получения инициатором жалобы окончательного решения по его делу); в) должна существовать процедура предварительного рассмотрения жалоб для вопроса об их приемлемости; г) может быть предусмотрена уплата государственной пошлины и оплата заявителем судебных издержек в случае необоснованного обращения в суд, как это сделано в ФРГ;

7) контроль конституционности нормативно-правовых актов, издаваемых центральными государственными органами.

Расширение компетенции КС возможно провести путем внесения изменений в действующий закон о Конституционном суде РБ.

Субъекты обращения в КС

Для придания большего динамизма деятельности КС предлагается расширить круг субъектов, имеющих право на обращение в КС. Следует наделить таким правомочием группы депутатов (минимальное количество может быть разным, в зависимости от численности парламента); уполномоченного по правам человека; суды всех уровней при определенных обстоятельствах); индивидов (для реализации права на конституционную жалобу).

Рассмотрение дел в Конституционном суде предполагается осуществлять в новых организационно-правовых формах во время пленарных заседаний и заседаний палат. В пленарных заседаниях принимают участие все судьи, и на них рассматриваются основные вопросы, относящиеся к компетенции Конституционного суда. В заседаниях палат в упрощенном порядке будут рассматриваться преимущественно конституционные жалобы граждан.

Суды общей юрисдикции*

Система судов общей юрисдикции должна строиться на следующих принципиальных положениях: 1) экстерриториальности основного звена судебной организации; 2) максимального приближения суда к населению; 3) сочетания коллегиального и единоличного порядка при рассмотрении судебных дел; 4) участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей; 5) образования специализированных судебных коллегий; 6) введения процедуры апелляции как дополнительной формы проверки судебных решений.

* Эта и последующие главы в параграфе «Судебная власть и правоохранительные органы» написаны Михаилом Пастуховым.

Предлагается трехуровневая система судов общей юрисдикции: Верховный суд; областные (Минский городской) суды; межрайонные (окружные) суды.

Самостоятельным звеном судебной системы выступают мировые (участковые) суды. К их подсудности необходимо отнести сравнительно простые категории уголовных и гражданских дел. Вышестоящей инстанцией мировых судов станет Совет мировых судей округа, который будет собираться на ежемесячные сессии. Образование института мировых судей сделает судебную защиту более доступной.

В пределах каждого судебного округа действует межрайонный (окружной) суд, который рассматривает все категории дел, кроме тех, которые отнесены к подсудности мировых судов и областных (Минского городского) судов.

Межрайонные (окружные) суды, в зависимости от категории рассматриваемых дел, действуют в составе:

- профессионального судьи, единолично рассматривающего уголовные дела о преступлениях, которые влекут наказание в виде лишения свободы не свыше пяти лет, и гражданские дела, не подсудные мировому суду;
- трех профессиональных судей, рассматривающих уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет, если обвиняемый не требует рассмотрения дела с участием присяжных заседателей, а также сложные гражданские дела;
- профессионального судьи и присяжных заседателей, рассматривающих уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет, если обвиняемый не признает себя виновным и требует разбирательства дела с участием присяжных заседателей.

Областные (Минский городской) суды выступают в качестве апелляционной или кассационной инстанции в отношении судебных постановлений межрайонных (окружных) судов, не вступивших в законную силу. Если об-

виняемый подает апелляционную жалобу, то проверка судебного постановления осуществляется по существу, с вызовом всех участников судебного заседания и вынесением нового решения. При подаче кассационной жалобы вышестоящий суд на основании имеющихся в деле материалов проверяет законность судебного постановления.

Областные (Минский городской) суды в качестве первой инстанции рассматривают уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 10 лет или пожизненное заключение. По требованию обвиняемого, если он не признает себя виновным в совершении преступления, разбирательство дел проводится с участием присяжных заседателей.

В отношении судебных постановлений всех судов общей юрисдикции Верховный суд выступает в качестве надзорной инстанции, а также апелляционной или кассационной инстанции в отношении постановлений областных (Минского городского) судов.

Предполагается, что в деятельности общих судов дальнейшее развитие получит принцип специализации судей. Такая необходимость объясняется постоянным увеличением количества дел, разрешение которых сопряжено со специальными познаниями в той или иной сфере судебной деятельности.

Организационной формой преобразования системы общих судов станут судебные округа, границы которых не совпадают с границами административно-территориальных единиц страны. Размер каждого округа устанавливается в зависимости от численности населения (ориентировочно один округ рассчитан на 350–400 тыс. человек). А количество судей должно определяться в зависимости от научно рассчитанного уровня нагрузки и затраты времени на рассмотрение дела.

Судебные округа будут делиться на судебные участки. В каждом из участков будет действовать мировой (участковый) суд. В одном судебном округе может быть 5–7 судебных участков. Количественный состав мирового (участкового) суда – 2–3 судьи (в зависимости от нагрузки).

Институт народных заседателей, показавший свою несостоятельность, предлагается упразднить. Вместо него учреждается институт присяжных

заседателей, который имеет ряд неоспоримых преимуществ, а именно, речь идет о более широкой коллегиальности, бесспорной независимости, меньшем риске злоупотреблений и судебных ошибок, привнесении в атмосферу юстиции житейского здравого смысла, стимулировании состязательности процесса и др.²

С учетом белорусских реалий (дефицита средств, помещений, затруднений с привлечением заседателей) следует ограничиться минимальным числом коллегии присяжных: 7–9 человек – в межрайонных (окружных) судах и 9–12 – в областном (Минском городском) суде.

Хозяйственные суды

Система хозяйственных судов, как судов специализированных, сохраняется. При этом на законодательном уровне следует более четко определить сферу их подсудности, а также детальнее урегулировать процедуру судопроизводства.

В хозяйственных судах областей (г. Минска) возможно создание коллегий по налоговым, земельным, таможенным спорам, делам о банкротстве. Соответствующие коллегии создаются в Высшем хозяйственном суде, который может выступать в качестве апелляционной и кассационной инстанций.

Административные суды

Предлагается создать систему административных судов для рассмотрения жалоб граждан, общественных объединений и субъектов хозяйствования на акты и действия (бездействие) органов государственного управления и должностных лиц.

К подсудности административных судов могут быть отнесены следующие категории дел:

² И. Л. Петрухин, Суд присяжных: проблемы и перспективы // Государство и право. 2001. № 3. С. 15; И. И. Мартинович, Введение суда присяжных в Республике Беларусь – требование времени // Российская юстиция. 2001. № 8. С. 54.

- об оспаривании правовых актов президента и правительства РБ, если в жалобе не ставится вопрос о признании их неконституционными;
- об оспаривании решений Центральной избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий;
- об оспаривании решений иных органов государственного управления и действий (бездействия) должностных лиц, ущемляющих права граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством, и права юридических лиц;
- о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений страны в случае нарушения ими законодательства РБ;
- иные публично-правовые споры, возникающие из административно-правовых отношений.

С учетом существующего административно-территориального устройства республики предлагается двухзвенная система административных судов: административные суды областей (г. Минска) и Высший административный суд.

Графически новая модель судебной власти представлена в приложении к данному разделу.

Порядок формирования судов

Вводится смешанный порядок формирования судов при участии в этом процессе законодательной, исполнительной и судебной власти.

Судьи КС, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда и Высшего административного суда избираются парламентом страны из числа нескольких претендентов на каждую из должностей. Председатели высших судов и их заместители избираются на общих собраниях судей путем тайного голосования. Один и тот же судья не может занимать должность председателя более двух сроков подряд.

Судьи иных общих, хозяйственных и административных судов назначаются на должность президентом РБ по представлению соответственно председателей Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Высшего админист-

ративного суда. В свою очередь председатели высших судов опираются на рекомендации органов судейского самоуправления.

Мировые судьи могут назначаться на должность приказом министра юстиции по рекомендации органов судейского самоуправления.

Гарантии судейской независимости

В новом законодательстве особое внимание необходимо уделить гарантиям судейской независимости. В качестве таких гарантий должны выступать: 1) порядок назначения (избрания) на должность; 2) правило о несменяемости судей; 3) порядок прекращения и приостановления полномочий судьи; 4) особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности; 5) достойный уровень материального обеспечения; 6) запрет на перемещение судьи без его согласия; 7) право на отставку; 8) право на неприкосновенность; 9) защита со стороны судейского самоуправления.

Судейское самоуправление

При формировании судебной власти будет возрастать роль судейского самоуправления. Судейские сообщества (общереспубликанские и территориальные) вправе участвовать в решении всех вопросов, относящихся к деятельности судов, в том числе: распределять финансовые средства, рекомендовать на должности судей, принимать квалификационные экзамены у кандидатов в судьи, ставить вопрос о прекращении полномочий судьи и др.

Прокуратура

Существенные перемены должны произойти в сфере организации и деятельности прокуратуры. Ее основными функциями должны стать: уголовное преследование, поддержание обвинения в суде, осуществление надзора за

деятельностью органов дознания и предварительного следствия, а также за исполнением законов в местах предварительного заключения и лишения свободы.

Прокуратуру следует лишить санкции на заключение обвиняемых (подозреваемых) под стражу, а также на проведение следственных действий, связанных с посягательством на личную жизнь и имущество граждан. Для осуществления этих функций в межрайонном (окружном) суде предлагается учредить должность следственного судьи.

В судебном процессе прокурор выступает не от имени государства, а от имени своего ведомства. Его процессуальные права должны быть одинаковыми с представителем защиты (адвокатом).

Парламентом страны избирается генеральный прокурор сроком на пять лет. Выборы проходят на альтернативной основе.

Органы дознания и предварительного следствия

По примеру европейских стран милицию следует переименовать в полицию. Основными функциями полиции являются охрана общественного порядка и расследование преступлений.

Для обеспечения независимости полиции от местных администраций вводятся полицейские округа, которые в свою очередь разделяются на полицейские участки. По решению органов местного самоуправления может создаваться муниципальная полиция, находящаяся на балансе муниципалитетов.

Следственные подразделения, имеющиеся в прокуратуре, МВД, КГБ, департаменте финансовых расследований, упраздняются. Создается самостоятельный следственный комитет и его территориальные подразделения на местах. Работники этого ведомства будут заниматься расследованием наиболее опасных и сложных уголовных дел.

Специальные службы

КГБ Республики Беларусь предлагается преобразовать в Службу национальной безопасности (СНБ). Функции данного ведомства должны быть четко

закреплены в законе, а его деятельность — находиться под постоянным парламентским контролем.

Адвокатура

Запрет на организацию и деятельность частной адвокатуры отменяется. Адвокаты должны быть свободны в выборе организационно-правовых форм своей деятельности. Они могут работать в адвокатских объединениях или создавать частные конторы.

Для обеспечения права граждан на получение юридической помощи по доступным тарифам, а также осуществления защиты по назначению органов дознания, предварительного следствия и суда при межрайонных (окружных) судах создается социальная (муниципальная) адвокатура.

Нотариат

Государственный нотариат предлагается упразднить. Вместо него вводится институт частного нотариата латинского типа, при котором нотариус осуществляет свою деятельность на принципах законности, независимости, беспристрастности, соблюдения служебной тайны и полной материальной ответственности за результаты деятельности.

Организация и деятельность нотариата регулируется законом³.

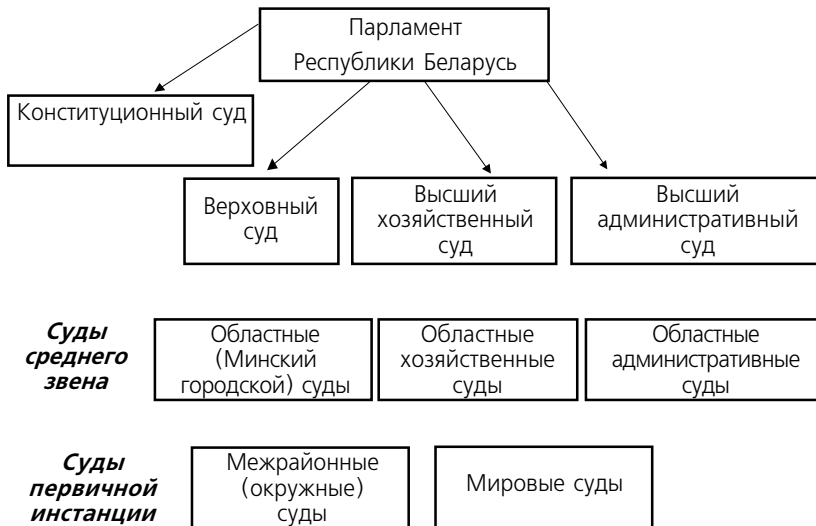
Органы юстиции

За органами юстиции остаются функции, связанные с организацией и деятельностью судов (материально-техническое обеспечение, определение потребности судов в кадрах, принятие мер к их подготовке, ведение судебной статистики и др.).

³ Подробнее о реформе нотариата в Республике Беларусь см.: А. К. Турмович, Концепция нового закона о нотариате // Нотариат. Уполномоченный по правам человека. Материалы международных семинаров. Мн., 2000. С. 35–40.

Приложение

**Судебная система в Республике Беларусь
после реформы**



Примечание:

1. Высшие суды формируются парламентом на альтернативной основе.
2. Судьи судов среднего звена назначаются на должность президентом страны из числа кандидатов, представленных органами судейского сообщества.
3. Мировые судьи назначаются на должность министром юстиции по представлению органов судейского сообщества сроком на три года.

Новыми направлениями в деятельности органов юстиции могут стать: подбор кандидатур на должности мировых судей; организация службы судебных приставов; руководство уголовно-исполнительными учреждениями и др.

Механизм осуществления реформ

Намеченные реформы предлагается реализовать путем принятия новой редакции Концепции судебно-правовой реформы в РБ. Ее проект подготовлен группой независимых юристов и прошел апробацию на республиканской научно-практической конференции в ноябре 2000 г.⁴ Согласно этому документу предполагается существенно обновить действующее законодательство и на его базе преобразовать судебную систему и соответствующие правоохранительные органы.

Конечная цель судебно-правовой реформы – создание благоприятных условий для функционирования в РБ влиятельной и независимой судебной власти как основного гаранта прав и свобод граждан и действенного средства воплощения в жизнь принципов демократического правового государства.

Ответственность за реализацию Концепции возлагается на парламентскую комиссию по судебно-правовой реформе, которая должна контролировать ход проведения реформы, координируя свою деятельность с соответствующими государственными органами и общественными организациями.

Конституционная реформа

Михаил Пастухов

Предложенные изменения и дополнения в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти предполагается реализовать на конституционном уровне. Поэтому следует обсудить вопрос: какой вариант Конституции следует взять за основу – Конституцию, принятую 15 марта 1994 г., или новую редакцию Конституции, введенную в действие 26 ноября 1996 г.?

⁴ М. И. Пастухов, Каким быть новому суду в Беларуси. Обоснование новой редакции Концепции судебно-правовой реформы // Судебно-правовая реформа. Нотариат. Материалы международных семинаров. Мн., 2000. С. 5–11.

Новую редакцию Конституции из-за многочисленных нарушений действующего законодательства при ее принятии нельзя рассматривать в качестве легитимной. Кроме того, она была введена в действие вопреки решению КС от 4 ноября 1996 г. о рекомендательном характере голосования по вопросу о внесении изменений и дополнений в Конституцию.

Единственной легитимной основой конституционных преобразований в Беларуси может выступать Конституция 1994 г. Процесс утверждения конституционной законности в Беларуси должен начинаться с восстановления действия этой Конституции. Однако с момента фактической отмены Конституции 1994 г. прошло много времени. Существенно изменилось законодательство, функционирует новая система органов государственной власти, сформировались новые правоотношения. Придавать действию законодательства обратную силу нецелесообразно. Лучше использовать другой вариант: на базе положений Конституции 1994 года подготовить на переходный период Малую Конституцию Республики Беларусь. В ней следует закрепить принципы конституционного строя, определить систему органов государственной власти, уточнить их полномочия, наметить перспективы конституционного строительства.

Подготовка Малой Конституции на переходный период и согласование ее текста с основными политическими силами может рассматриваться как подготовительный этап конституционной реформы в РБ.

После подготовки проекта Малой Конституции и его широкого обсуждения на различных уровнях ведущие политические партии обращаются к обществу с предложением созвать на основе определенных квот от политических партий и общественных объединений, которые стремятся реализовать политические цели, Конституционное собрание. По заявительному принципу полномочными членами Конституционного собрания могут стать депутаты Верховного Совета 12-го и 13-го созывов при условии, если они признают Конституцию 1994 г.

Вопросами подготовки и проведения Конституционного собрания занимается оргкомитет, в который войдут наиболее влиятельные представители политических партий и иных общественных организаций. В зависимости от политической обстановки Конституционное собрание может быть проведено

как на территории Республики Беларусь, так и в одной из сопредельных стран.

В повестку дня Конституционного собрания РБ предлагается включить следующие вопросы:

- 1) о выборах председателя Конституционного собрания, трех его заместителей и ответственного секретаря;
- 2) об утверждении структуры и состава комиссий Конституционного собрания;
- 3) о временном регламенте деятельности Конституционного собрания;
- 4) о принятии Малой Конституции Республики Беларусь;
- 5) о принятии ряда временных законов (о выборах президента; о выборах парламента (Сойма); о выборах местных Советов депутатов и глав местных администраций; о Центральной комиссии по выборам и территориальных избирательных комиссиях; о порядке формирования правительства; о судебной системе; о Конституционном суде; о Контрольной палате при парламенте (Сойме); об уполномоченном по правам человека в РБ; о прокуратуре и др.);
- 6) о назначении выборов президента РБ, парламента (Сойма), местных Советов депутатов, глав местных администраций.

Конституционное собрание Республики Беларусь работает в режиме сессии до того момента, пока не решит все вопросы, включенные в повестку дня. Никаких властных полномочий Конституционное собрание не имеет, как и должностные лица, которые организуют его работу.

После избрания Центральной комиссии по выборам Конституционное собрание принимает решение о дате (о датах) проведения выборов.

Действующие органы власти и управления, включая президента, правительство, министерства, ведомства, КГБ, прокуратуру, суды, сохраняют свои полномочия до формирования в установленном порядке легитимных органов власти. По решению Конституционного собрания РБ могут назначаться временно исполняющие обязанности руководителей указанных органов.

Выборы президента, в парламент, местные Советы депутатов, глав местных администраций осуществляются под контролем международных и внутренних

наблюдателей, исключающих фальсификацию их итогов. Результаты выборов публикуются. Они могут быть обжалованы в судебном порядке. Окончательные результаты голосования утверждаются на заседании Конституционного собрания.

После приведения президента и депутатов парламента к присяге на верность Конституции полномочия Конституционного собрания РБ прекращаются.

Правительство РБ — Совет министров — формируется парламентским большинством на коалиционной основе или по принципу однопартийного большинства. Кандидатуру для избрания главы правительства вносит президент РБ после ее предварительного согласования с парламентскими фракциями.

Судьи КС, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, иных высших судов (если они будут образованы) избираются парламентом на альтернативной основе по предложениям органов судейского самоуправления, научных и образовательных юридических учреждений, республиканских правозащитных организаций, депутатских фракций с учетом требований, предъявляемых к кандидатам в судьи.

Кандидатура уполномоченного по правам человека избирается из списка кандидатур, представленных правозащитными организациями с учетом требований, предъявляемых к кандидату на эту должность.

Восстанавливается Контрольная палата при парламенте (на правах постоянной комиссии). Кроме депутатов в нее входят специалисты согласно штатному расписанию.

Генеральный прокурор РБ избирается из числа юристов, предложенных депутатскими фракциями. В своей деятельности генеральный прокурор подотчетен парламенту и действует исключительно на основании Конституции и законов РБ.

Последующим этапом конституционных преобразований может стать подготовка на базе Малой Конституции новой редакции Конституции РБ. С этой целью парламент образует на демократической основе Конституционную комиссию. Члены этой комиссии — депутаты парламента, члены политических партий, ученые-юристы, экономисты и др. — с учетом отечественного и зарубежного опыта готовят проект новой Конституции страны. Работа над

проектом Конституции должна проходить в условиях широкой гласности, обсуждаться в депутатских комиссиях, на сессиях парламента, в средствах массовой информации.

Текст новой Конституции должен приниматься парламентом поименным голосованием не менее 2/3 голосов от списочного состава депутатов. После принятия парламентом текст Конституции выносится на всенародное обсуждение. Конституция считается принятой, если за нее проголосовало не менее 50% избирателей из числа включенных в списки для голосования.

С момента одобрения текста Конституции на всенародном голосовании (референдуме) новая редакция Конституции РБ вступает в силу. После этого объявляются выборы президента, депутатов парламента, местных органов самоуправления в соответствии с принятым законодательством.

После формирования представительных органов власти на основании новой Конституции РБ конституционную реформу в стране можно считать завершённой.

Обзор и оценка проектов и идей реформирования экономики Беларуси

Александр Готовский

2

Существовавшие концепции и программы реформирования белорусской экономики неоднородны по своей структуре и целям написания. Их можно разделить на три крупные группы:

- 1) программные документы партий и предвыборные платформы кандидатов в президенты;
- 2) концепции и программы реформирования экономики, разработанные независимыми группами экспертов;
- 3) государственные проекты и программы реформирования экономики.

Программные документы партий и кандидатов в президенты

К наиболее значимым документам из этой группы относятся:

«Программа Белорусского Народного Фронта за перестройку „Адраджэньне“» (БНФ)¹, 1989 г. Это первая программа реформ, разработанная БНФ еще до распада СССР, которая предусматривала:

¹ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Мн., 2001. С. 7–46.

- независимость Беларуси от органов Союзного управления, в том числе отмена поставок продукции в общесоюзные фонды, право собственности Беларуси на национальные ресурсы;
- равноправное сосуществование различных видов собственности, в т. ч. частной; право трудовых коллективов выбирать форму собственности на своих предприятиях;
- самостоятельность предприятий, взаимоотношения между которыми должны строиться на основе товарно-денежных отношений и на полном хозяйственном расчете;
- введение плано-регулируемого рыночного механизма, в рамках которого органы государственного управления осуществляют рекомендательное планирование, разработку прогнозов и вариантов социально-экономического развития страны; обеспечивают появление на рынке различных производителей и конкуренцию между ними, борются с монополизмом, содействуют стабилизации рынка, снижению цен и преодолению неравномерности развития регионов; регулярно публикуют в прессе статистические сведения об инфляции, изменении стоимости жизни, доходах различных слоев населения, внешнеторговых операциях и пр. При этом основными средствами регулирования экономики со стороны государства выступают налоги, субсидии, госзаказ, финансово-кредитные рычаги;
- свободный рынок купли-продажи иностранной валюты;
- передачу земли в собственность местных Советов, предоставление ее в аренду экономическим субъектам, единый земельный налог с сельскохозяйственных предприятий и арендную плату в зависимости от урожайности земли.

По мнению авторов программы, реформа экономики должна обеспечить разрешение основных социально-экономических проблем, таких как производство необходимого объема продовольственных товаров и обеспечение ими населения, расширение производства товаров и услуг массового спроса и первой необходимости с целью ликвидации дефицитов на потребительском рынке.

Оценка. Для того времени это была достаточно радикальная программа, т. к. она предлагала преобразовать социалистическую плановую экономику

в рыночную. В ней декларируются основные рыночные принципы, однако отсутствует описание последовательности проведения реформ. Основным ее лейтмотивом является суверенитет (в том числе и экономический) республики в целом и действовавших в ней субъектов, что отражает ситуацию конца 1980-х гг., которая характеризовалась появлением движений за независимость и демократические преобразования в республиках существовавшего тогда еще СССР.

Следующими по времени важными программами реформ являются «Программа партии БНФ»² и «Декларация программных целей и принципов» Объединенной демократической партии Беларуси³, которые датируются 1993 г.

Главной целью оба документа провозглашают построение социальной рыночной экономики, что было своеобразной реакцией на ситуацию общей экономической нестабильности в 1993 г., которая характеризовалась высокой инфляцией, сокращением производства, нарастанием дефицита потребительских товаров, общего снижения уровня жизни населения. Документы предлагают разные пути построения такой экономики.

В первом формулируются принципы свободного ценообразования, поддержания конкуренции, введения частной формы собственности на средства производства и землю, отмены государственного заказа на сельскохозяйственную продукцию. Много внимания в нем уделяется поддержке социальной справедливости в обществе, защите отечественного производителя с помощью таможенных барьеров, а также предлагается проводить справедливую и неторопливую приватизацию предприятий, осуществлять активную структурную политику по снижению энерго- и материалоемкости производства и повышению его экологичности; жестко регламентировать со стороны государства использование сельскохозяйственных земель и пр.

Оценка. Документ предлагает активную опеку государства над экономикой, неторопливый, «продуманный» и «социально-справедливый» процесс рыночных преобразований. Главная его слабость заключается в противоречи-

² Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 47–102.

³ Там же. С. 103–112.

ности принципов, часть из которых — рыночные, в то время как остальные предусматривают активное вмешательство государства в экономику.

Второй документ предлагает быстрое проведение приватизации, отмену государственного контроля над ценами, свободу субъектов хозяйственной деятельности, всемерную поддержку и поощрение со стороны государства частного предпринимательства. Основой социальной рыночной экономики по этому варианту преобразований должен стать устойчивый экономический рост, повышение уровня жизни всех социальных групп. «Растет общественный пирог — растет и доля каждого в нем»⁴.

В общем, представленные документы отражают процесс становления в республике политических партий, поляризации общественного мнения относительно процесса рыночных преобразований, темпа их проведения и роли государства в экономике.

Следующий блок документов — предвыборные платформы кандидатов в президенты 1994 г.: Александра Лукашенко, Станислава Шушкевича, Зенона Позняка и Александра Дубко.

В тезисах программы кандидата в президенты Республики Беларусь А. Лукашенко «Отвести народ от пропасти»⁵ делается акцент на сложной экономической ситуации в республике, развиваются идеи ответственности государства за решение экономических и социальных проблем. Предлагаются такие меры, как:

- стабилизация цен путем установления государственного контроля за ценообразованием, борьба с их необоснованным повышением, введение уголовной ответственности руководителей предприятий при нарушении государственной ценовой политики;
- восстановление управляемости экономики путем введения режима прямого управления государственными предприятиями;
- оживление инвестиционной политики через планомерное увеличение ресурсов долгосрочного кредитования банками, установление диффе-

⁴ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 109.

⁵ Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Лукашенко. Отвести народ от пропасти // Народная газета. 1994. 10 июня.

ренцированных процентных ставок в соответствии с приоритетами государства, определение отраслей экономики и инвестиционных проектов, которые будут поддерживаться государством;

- усиление функций государственного валютного регулирования путем перекрытия всех каналов утечки валютных средств за границу, контроль за валютными средствами коммерческих банков за рубежом, материальной и уголовной ответственности за незаконные операции с валютой и ее незаконный вывоз за границу;
- отнесение сельского хозяйства к числу приоритетных объектов финансирования на основе краткосрочного и долгосрочного кредитования, сохранение системы колхозов и совхозов;
- включение жилищного строительства в перечень приоритетного финансирования и пристального внимания государства;
- поддержка неспекулятивного предпринимательства.

В программе главного конкурента Лукашенко Вячеслава Кебича «Народ Беларуси должен жить достойно, без страха за будущее, гордиться собой и своей Родиной!»⁶ обращается внимание на необходимость реализации антиинфляционных мер, стабилизации производства, проведения приватизации, сохранения государственного управления базовыми, социально значимыми отраслями экономики, такими как топливно-энергетический комплекс, финансы, транспорт, связь, наука и образование, социальное обеспечение, экология и природные ресурсы. Предусматривается государственный контроль за формированием цен и тарифов на отдельные виды продуктов питания и услуг, государственная поддержка сельского хозяйства при сохранении колхозов и совхозов. Роль президента и правительства видится в управлении государственными предприятиями, инвестициями и субсидиями, занятостью населения и трудоустройством молодежи и др.

⁶ Программа В. Ф. Кебича, кандидата в Президенты Республики Беларусь. Народ Беларуси должен жить достойно, без страха за будущее, гордиться собой и своей Родиной! // Народная газета. 1994. 10 июня.

Станислав Шушкевич в своих тезисах «Государственность, демократия, рынок — путь к благосостоянию»⁷ отмечает, что не реформы привели к экономическому кризису, а их отсутствие. Предлагается политика решительных реформ, в частности: стабилизация белорусской денежной системы, быстрая народная приватизация, ликвидация препятствий свободной хозяйственной деятельности, снижение налогового бремени, структурная перестройка сельского хозяйства при полной свободе выбора форм хозяйствования и собственности, стимулирование иностранных инвестиций, адресная материальная поддержка населения.

В «Экономической программе кандидата в президенты З. Позьняка»⁸, как и в тезисах С. Шушкевича, выбор сделан в пользу рыночных реформ. Подробно описывается механизм введения собственной денежной единицы. Отдельный раздел посвящается аграрной политике и земельному вопросу. Предлагается свобода деятельности и форм организации, отстаивается введение частной собственности на землю, но при условии проведения «разумной, научно обоснованной, жесткой государственной политики»⁹ в вопросе приватизации земли.

Тезисы кандидата в президенты А. Дубко «Стране нужен хозяин»¹⁰ — это еще более радикальный, чем позиция А. Лукашенко, выпад против радикальных рыночных реформ, против предпринимательства, за возвращение к плановой экономике, за государственную собственность на землю и за абсолютные полномочия и личную ответственность будущего президента перед страной.

Оценка. Эти документы готовились в условиях глубокого экономического кризиса в стране: гиперинфляции, падения объемов производства (почти в два раза), роста безработицы, снижения общего уровня жизни на фоне растущего неравенства доходов, непрозрачности действий органов госу-

⁷ Тезисы предвыборной программы С. Шушкевича, кандидата в Президенты Республики Беларусь. Государственность, демократия, рынок — путь к благосостоянию // Народная газета. 1994. 10 июня.

⁸ Экономическая программа кандидата в Президенты З. Позьняка // Народная газета. 1994. 10 июня.

⁹ Там же.

¹⁰ А. Дубко. Стране нужен хозяин // Народная газета. 1994. 8 июня.

дарственного управления в вопросах приватизации государственного имущества. В них представлен весь спектр взглядов на экономические реформы в Беларуси — от радикально рыночного (С. Шушкевича), до крайне реакционного (А. Дубко), что отражало дальнейшую поляризацию общественного мнения относительно рыночных преобразований. На президентских выборах победила позиция А. Лукашенко, который предлагал (с учетом экономической и политической ситуации 1994 г.) средний вариант между радикальными рыночными преобразованиями и полной реставрацией плановой экономики. В отличие от также центристской программы его главного конкурента (В. Кебича) тезисы А. Лукашенко были написаны более выразительно, содержали перечень необходимых мер.

С избранием первого президента в жизни белорусского общества наступает переломный момент. С этого времени происходит процесс усиления государственного регулирования экономики.

В декабре 1994 г. появляется «Программа Гражданской партии»¹¹, принятая учредительным съездом. Реагируя на усиление государственного регулирования, программа призывает к «решительной рыночной реформе сразу по всем направлениям»¹², в том числе к либерализации цен, стабилизации финансовой системы, приватизации и реструктуризации предприятий на основе их разукрупнения, к приватизации и продаже земли иностранцам (!).

В октябре 1995 года была утверждена «Программа Объединенной гражданской партии»¹³. В ней, в отличие от программы Гражданской партии, говорится только о «создании эффективной и динамичной социально-рыночной экономики на основе частной собственности, обеспечивающей высокий жизненный уровень населения»¹⁴. Появляются идеи льготного кредитования жилищного строительства, обеспечения бюджетных расходов на социальную политику за счет расширения сферы применения налога на имущество, что

¹¹ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 113—124.

¹² Там же. С. 117.

¹³ Там же. С. 125—143.

¹⁴ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 129.

«позволит также снять социальное напряжение, возникшее в результате обогащения группы лиц из-за несовершенного законодательства»¹⁵. В остальном программа повторяет предыдущую.

«Программа Белорусской партии труда — путь к обществу демократического социализма»¹⁶, принятая в марте 1996 г., призывает к «построению в Беларуси общества, основанного на многоукладной социально ориентированной рыночной экономике»¹⁷, к передаче гражданам в частную собственность основных средств производства и земли, к повсеместному применению в экономике республики принципа участия наемных работников в прибылях предприятий. Белорусская партия труда «отстаивает право каждого человека на труд, стоит на позиции полной занятости населения»¹⁸. Реализовать право граждан на труд и его достойную оплату БПТ видела главным образом через привлечение инвестиций в экономику и создание на этой основе новых рабочих мест, призывала к координации действий предпринимателей, государства и профсоюзов для преодоления отставания отраслей экономики на основе государственных инвестиций. При этом в программе отмечается, что «внедрение новой экономической политики — длительный процесс»¹⁹.

«Программа Белорусской социал-демократической партии (Народная Громада)»²⁰, принятая на объединительном съезде в июне 1996 года, выступала «как против всеобщей приватизации, так и против всеобщей государственной собственности на средства производства»²¹. В качестве идеала она предлагала многоукладную (смешанную) рыночную социальную и экологическую экономику, «в которой свободное предпринимательство сочетается с определенным (в рамках национальной необходимости) государственным регулированием хозяйственного развития на макроуровне»²².

¹⁵ Там же. С. 136.

¹⁶ Там же. С. 171–191

¹⁷ Там же. С. 181.

¹⁸ Там же. С. 184.

¹⁹ Там же. С. 183.

²⁰ Там же. С. 144–170.

²¹ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 154.

²² Там же. С. 154.

Оценка. В вопросе экономических реформ политические партии становятся похожими друг на друга.

Эту тенденцию закрепляют предвыборные платформы кандидатов на альтернативных президентских выборах 1999 г. Например, в программе главного претендента М. Чигиря²³ говорится о необходимости создания открытой многоукладной рыночной социально ориентированной экономики. Указывается на необходимость обеспечения стабильности национальной валюты и относительной устойчивости цен, отказа от безресурсной кредитной экспансии (эмиссии денег), обеспечения, при разработке государственного бюджета, его обоснованности, реальности и социальной направленности; создания законодательной базы для ускорения приватизации, проведения жесткой политики защиты отечественных товаропроизводителей, сочетающейся с либерализацией как внутренней, так и внешней торговли, и пр. По сути программа предлагала лишь косметическую корректировку существовавшей экономической системы. Отсутствуют радикальные подходы к рыночной реформе и в платформе кандидата от БНФ З. Позыняка²⁴.

На президентских выборах 2001 г. А. Лукашенко в своей предвыборной программе²⁵ еще раз подтвердил выбранные ранее экономические приоритеты, такие как стимулирование экспорта и жилищного строительства, поддержка сельского хозяйства при сохранении колхозов и совхозов, контроль над ценами, обязательное распределение выпускников высших учебных заведений и др. Новый пункт здесь — либерализация экономики и стимулирование предпринимательской активности. Вообще программа не предусматривает каких-либо значительных реформ, в том числе рыночных, а только эволюционное движение, основанное «на политической и социально-экономической стабильности общества»²⁶.

²³ Там же. С. 235–240.

²⁴ Там же. С. 241–253.

²⁵ Вместе за сильную и процветающую Беларусь! Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 августа.

²⁶ Вместе за сильную и процветающую Беларусь! Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 августа.

Программа кандидата в президенты Владимира Гончарика²⁷ призвала ликвидировать препятствия в экономической активности через введение заявительного принципа регистрации предприятий для предпринимателей, обеспечение независимости банковской системы и запрещение выдачи эмиссионных кредитов, снижение и упрощение налогов, упрощение таможенных процедур и снижение внешнеторговых пошлин, придание колхозам и совхозам права менять форму собственности. Программа хоть и призывает либерализовать экономику, но в ней ничего не говорится о том, как будут проводиться рыночные преобразования. Например, нет ни слова о приватизации, зато есть раздел о технологическом переоснащении и реструктуризации предприятий с помощью внутренних и внешних инвестиций.

Тезисы предвыборной программы Сергея Гайдукевича также не содержат никаких новых экономических идей²⁸. Говорится только о необходимости реформы налоговой системы по российскому образцу, новой инвестиционной политики (без пояснения ее сущности), использовании выгодного геополитического положения и др. К отличиям от программ других кандидатов можно отнести пункт о развитии экологического туризма.

Таким образом, по прошествии времени экономические программы разных политических сил перестали существенно отличаться друг от друга.

Концепции и программы реформирования экономики, разработанные независимыми группами экспертов

Независимые группы экспертов предлагают более профессиональные, по сравнению с концепциями политических партий, варианты рыночного реформирования национальной экономики.

²⁷ В. Гончарик. Добро вашему дому! Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 2001. 31 августа.

²⁸ Порядок в стране, достаток в доме. Кандидат в Президенты Республики Беларусь С. В. Гайдукевич. Тезисы предвыборной программы // Советская Белоруссия. 2001. 22 августа.

«Предложения по формированию экономической политики (этап стабилизации)»²⁹, 1996 г. Одобрено Комиссией по экономической политике и реформам Верховного Совета 13-го созыва. Авторский коллектив: Шлындиков В. М., Злотников Л. К., Бобрицкий Н. Г.

В документе подчеркивается, что к 1996 г. негативные процессы в экономике республики все еще не были остановлены: реальный уровень жизни населения падает вместе с объемом валового внутреннего продукта, а существующий нищенский жизненный уровень населения обеспечивается за счет проедания основных фондов. В документе были предложены принципы проведения экономической политики, среди которых – расширение экономической свободы и стимулирование предпринимательства, защита частной собственности, формирование частного сектора и содействие развитию конкуренции, государственная поддержка экспорта и перспективных производств, обеспечение социальной стабильности. Реализовать их, по мнению авторов, можно только проведя комплекс макроэкономических мероприятий (всего их предлагалось 98). Причем наряду с рыночными мерами, такими как либерализация цен в АПК, снижение импортных пошлин до уровня, принятого в ВТО, создание рынка капитала и фондового рынка, назывались меры по регулированию привлечения иностранных инвестиций в банковское и страховое дело с целью обеспечения государственной экономической безопасности, «регулирование цен на топливо на уровне сопредельных стран», «ограничение разницы в доходах 10% наиболее богатых и бедных групп населения на период стабилизации в рамках 10-кратного отношения»³⁰.

Авторы однако ограничиваются перечислением мер и не рассматривают возможности, условия, механизмы, очередность и ожидающиеся результаты их реализации. Чаще всего эти меры просто декларируются, вроде: «Обеспечить конвертируемость белорусского рубля»³¹.

²⁹ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 254–265.

³⁰ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 257, 262, 264.

³¹ Там же. С. 256.

Оценка. Представленный документ — это реакция на наиболее острые, вопиющие проблемы в экономике. В нем отсутствует системный взгляд на процесс рыночного реформирования, хотя оно и декларируется в качестве главного элемента экономической политики.

«Концепция и программа экономических реформ (Национальный исполнительный комитет)»³², 1998 г. Авторский коллектив: Богданкевич С. А., Башаримов В. С., Романчук Я. К., Карпенко Г. Д. и др.

Этот документ представляет собой реакцию на свертывание в 1996–1998 гг. рыночных реформ в стране и возврат к социалистическим методам управления экономикой. В первой части ставится диагноз состояния экономики Беларуси, вскрываются препятствия последовательному долговременному экономическому развитию страны. Авторы, в частности, указывают на правовой нигилизм, монополию государства практически во всех сферах хозяйственной деятельности, искусственное выделение госсектора из рыночных условий хозяйствования, отсутствие рыночной инфраструктуры и гарантий частной собственности, отсутствие строгой финансовой и договорной дисциплины и институтов санации и банкротства, чрезмерную налоговую нагрузку, отсутствие свободного денежно-кредитного рынка, отсутствие рациональной, экономически обоснованной антикризисной государственной программы и единой команды, способной эту программу выполнить. Единственным выходом из экономического кризиса авторы видят использование энергии частной инициативы, развитие экономической свободы. Они ограничивают роль государства созданием рыночной правовой базы с едиными стабильными правилами для всех без исключения субъектов хозяйствования и граждан. Главное содержание рыночных реформ авторы документа видят в выполнении триединой задачи переходного периода: стабилизация — либерализация — институциональные преобразования во всех отраслях экономики.

Оценка. Существенным отличием данного документа от предыдущих является наличие описания финансового обеспечения реформ и ожидаемого от них эффекта.

³² Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 331–341.

«Стратегия для Беларуси. Концепция национального развития»³³, 2000 г. Коллектив авторов: Гриб М. И., Левшунов С. Е., Заико Л. Ф., Романчук Я. Ч., Злотников Л. К. и др.

Помимо диагноза экономической ситуации, целей и принципов реализации реформ документ содержит детальный анализ перспектив экономической системы Беларуси при сохранении проводимой экономической политики, дается описание очередности проведения реформ, присутствует описание восприятия обществом сложившейся экономической ситуации и предлагаемых процессов реформирования. Он также отражает и все предыдущие разработки концепций рыночного реформирования экономики Беларуси. В нем заявляется о необходимости рыночного реформирования и указывается, что экономические проблемы страны носят системный характер.

В документе формулируются цели и принципы экономической реформы в области монетарной, фискальной, торговой, инвестиционной, ценовой, промышленной и сельскохозяйственной политики, описываются механизмы создания среды для развития малого бизнеса и гарантий прав частной собственности. Выделяются три этапа реализации предложенных мер: этап либерализации экономики и подготовки системной стабилизации, этап стабилизации и создания основ экономического развития, этап институциональных преобразований, модернизации производства и включения в процессы глобализации.

Оценка. Рассмотренный документ содержит в себе концепцию развития национальной экономики, которая хотя и задает вектор демократических рыночных преобразований, но не содержит описания перспективной модели социально-экономической системы Беларуси, механизмов реализации реформ по ожидающимся результатам. Все это не позволяет квалифицировать документ как комплексную программу рыночного реформирования.

«Программа социально-экономических реформ для Беларуси»³⁴, 2001 г. (Координационная Рада Демократических Сил). Разработчик: группа экспертов во главе с Данейко П. В.

³³ Там же. С. 372–431.

³⁴ Программа социально-экономических реформ для Беларуси. Координационный Совет Демократических Сил // Группа экспертов во главе с П. В. Данейко. Мн., 2001. С. 180.

Данный документ — попытка написать не концепцию, а действительно программу рыночных реформ для Беларуси, которая предусматривает широкие реформы в области монетарной, фискальной политики, формирования рыночных институтов и развития частного сектора, реструктуризации промышленных и сельскохозяйственных предприятий, внешнеэкономической и социальной политики.

Среди заявленных целей — обеспечение макроэкономической стабильности и формирование доверия бизнеса и домашних хозяйств к национальной денежной единице, приведение государственных расходов в соответствие с доходами бюджета, снижение налогового бремени при расширении налоговой базы, снятие ограничений по формированию цен на товары и услуги; введение права частной собственности на землю, отказ от эмиссионного кредитования сельского хозяйства; оказание адресной социальной поддержки наиболее нуждающимся гражданам; создание эффективной системы профессиональной переподготовки кадров, мобильного рынка рабочей силы и др.

Каждый раздел по указанным направлениям состоит из оценки сложившейся ситуации и краткой истории вопроса, целей и задач реформ в рассматриваемой области, обоснования основных принципов реформ и перечня мер, необходимых для достижения поставленных целей.

Оценка. При достаточно подробном описании целей, задач, направлений, принципов экономических реформ в документе отсутствует описание перспективной модели социально-экономической системы Беларуси, этапов проведения реформ, ожидающихся результатов, восприятия общественным мнением предлагаемых реформ. Документ достаточно рефлексивный в отношении существующих экономических проблем страны. Преобладает макроэкономический подход к реформированию. Вместе с тем рассматриваемый документ ценен тем, что является попыткой перейти от разработки общих концепций к конкретным программам экономических реформ.

Анализ концепций и программ независимых групп экспертов позволяет говорить о существенном развитии концептуальных разработок в области реформирования белорусской экономики, о переходе от нерешительных,

противоречивых и незавершенных концепций к более ясному пониманию сути рыночных реформ и, соответственно, к более конкретным и решительным программам реформирования. В то же время все рассмотренные документы носят достаточно рефлексивный характер в отношении экономической ситуации в стране. Рыночное реформирование чаще всего понимается как ликвидация текущих экономических проблем.

Государственные проекты и программы реформирования экономики

На протяжении 1990-х гг. в стране разрабатывались государственные программы реформ. Наибольшее их количество приходится на 1996 г., когда произошел окончательный разрыв между официальной элитой и политическими партиями, что привело к необходимости разработки собственных программ реформирования экономики государственными структурами. К важнейшим из них относятся:

«План мероприятий по финансовому оздоровлению народного хозяйства Республики Беларусь Национального банка Республики Беларусь (на период с 1 августа 1996 г. по 1 апреля 1997 г.)»³⁵.

В документе проводится достаточно глубокий анализ ситуации в экономике Беларуси в первой половине 1996 г. Подчеркивается ряд позитивных тенденций, таких как замедление инфляционных и девальвационных процессов, замедление темпов экономического спада в целом, адаптация предприятий к условиям рынка, повышение реальных доходов населения. Вместе с тем указывается на такие негативные тенденции, как резкое свертывание инвестиционной деятельности, ухудшение показателей внешней торговли и рост отрицательного сальдо торгового баланса, непрерывный рост уровня безработицы, рост количества убыточных предприятий и дефицита государственного бюджета.

³⁵ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. С. 266–330.

На основе комплексного анализа ситуации в экономике республики специалистами Национального банка делается вывод о главной причине кризисного состояния — это низкая конкурентоспособность большинства отечественных предприятий и экономики в целом. Отмечается, что создавшееся положение объясняется, с одной стороны, наследием социалистической экономики, общей ее отсталостью от развитых стран мира. Но с другой, «непонимание органами государственного управления страны макроэкономической ситуации, в которой находится Беларусь, отсутствие ясности в выборе путей реформирования социально-экономических отношений во вновь созданном суверенном государстве, нерешительность и непоследовательность в осуществлении экономических реформ и явилось основной причиной нарастания кризисных явлений в экономике страны»³⁶.

Обращается внимание на проблему нереформированности реального сектора экономики, что вступило в противоречие с курсом на проведение жесткой денежно-кредитной политики, снижение темпов инфляции и девальвации национальной валюты, который проводился Национальным банком. Для разрешения данного противоречия разработчиками предлагаются мероприятия, направленные на финансовое оздоровление экономики страны. На первом месте — блок мероприятий по стимулированию инвестиционной активности и повышению конкурентоспособности отечественных предприятий. Далее блок мероприятий по совершенствованию социальной защиты населения, регулированию доходов и занятости, предусматривающий поддержку малых предприятий как основного инструмента повышения занятости. Третий и четвертый блоки посвящены вопросам совершенствования денежно-кредитной политики и валютного регулирования. Тут были указаны также изменения в характере инфляционных процессов в анализируемом периоде, когда опережение инфляцией темпов девальвации приводит к приближению внутренних цен к мировым и к снижению, по ценовому фактору, конкурентоспособности отечественной продукции. В пятый блок вошли мероприятия по совершенствованию налогово-бюджетного регулирования. Они были объединены общей

³⁶ Там же. С. 275.

идеей снижения уровня налоговых платежей для субъектов хозяйствования при повышении их собираемости. Значительное место в пакете мероприятий было отведено развитию финансового рынка (шестой блок). В седьмом блоке собраны мероприятия по экспортно-импортной политике, где указывается на необходимость поддержки национальных экспортеров и развития импортозамещающих производств. Отдельный блок составляют предложения институционального характера, предшествующие и сопровождающие финансовое оздоровление экономики.

Оценка. В документе проводится глубокий анализ причин экономического кризиса 1996 г. В то же время предложенная программа реформ была ограничена и не выходила за рамки мер, направленных на финансовую макроуровневую стабилизацию. Показательно, что даже эта программа в тех условиях не была реализована.

Следующий документ, разработанный в октябре 1996 г., «*Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996—2000 годы*» (утвержден Указом президента 14 ноября 1996 г. № 464).

В соответствии с тенденцией социальной переориентации экономической политики и ее реакцией на нестабильность экономической ситуации первой половины 1990-х гг. стратегической целью экономических преобразований документ провозглашает повышение жизненного уровня белорусского народа с постепенным приближением его благосостояния к уровню высокоразвитых европейских государств с помощью построения социально ориентированной рыночной экономики.

Документ предусматривал: осуществить на первом этапе макроэкономическую стабилизацию и создать условия для возобновления экономического роста, а на втором (после 1997 г.) возобновить экономический рост. Эти два этапа необходимо было реализовать до 2000 г. В документе прописаны мероприятия по структурной перестройке экономики, включая повышение эффективности функционирования государственной собственности, ее разгосударствление и приватизацию, финансовое оздоровление субъектов хозяйствования через проведение процедур санации и банкротства; проведение земельной реформы через предоставление права частной собственности на землю; развитие

предпринимательства, малого и среднего бизнеса, а также рыночной инфраструктуры через развитие конкуренции товарного, финансового рынков и рынка труда. Программа предусматривает также мероприятия по развитию науки и инновационной деятельности, реального сектора экономики, по активизации инвестиционной деятельности, по корректировке бюджетно-налоговой, ценовой, денежно-кредитной и валютной политики.

Несмотря на большое количество рыночных мер, предлагаемых документом, они носят преимущественно умеренный характер. Например, в вопросе преобразования государственного имущества планировалось завершить приватизацию только малых предприятий, тогда как по отношению к крупным предусматривалось активизировать процесс разгосударствления (создания на их базе акционерных обществ с контрольным пакетом акций у государства). При этом оговаривалось, что в связи с невозможностью преобразования собственности одноразовым актом «крупный (хотя и постепенно уменьшающийся) государственный сектор в экономике страны будет существовать многие годы», в связи с чем необходимы специальные меры по повышению эффективности его функционирования: создание четкой системы управления государственными предприятиями, доработка нормативных документов по корректировке механизма их хозяйствования с целью придания устойчивости в работе, обеспечение на них трудовой и производственной дисциплины и пр.

Излишняя опека государства присутствует также и в вопросах ценообразования (декларирование рыночных принципов при сохранении рычагов государственного регулирования), развития реального сектора экономики (выделение приоритетных отраслей, таких как жилищное строительство и агропромышленный комплекс, и создание для них специальных финансовых условий), развития предпринимательства, малого и среднего бизнеса (оказание им консалтинговой, материальной и протекционистской помощи), формирования рынка труда (гарантирование молодежи права первого рабочего места) и в других вопросах.

Оценка. Документ является умеренной программой реформирования и содержит настолько широкий перечень расплывчато сформулированных

мероприятий без конкретных сроков их осуществления, что сложно сделать вывод, в действительности ли программа была выполнена.

В связи с усилением общей финансовой нестабильности во второй половине 1990-х гг., ускорением темпов инфляции и девальвации национальной валюты, снижением реального обменного курса и стимулированием посредством этого физических объемов экспорта по заниженным ценам в республике произошло оживление роста промышленного производства и на этой основе роста ВВП. Таким образом, главная цель «Основных направлений на 1996–2000 гг.» (возобновление экономического роста) формально была реализована, притом без проведения рыночных преобразований, что и обусловило их свертывание. Что касается макроэкономической стабилизации белорусской экономики, то она не произошла.

Одной из причин такой ситуации стала переориентация на осуществление другой программы — «Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 гг.»³⁷, разработанной Эдуардом Эйдиным (консультировавшим президента Лукашенко по экономическим вопросам). Хотя эта программа и не была утверждена правительством, она оказала даже большее влияние на экономическую политику, чем официальные программы реформирования. Ее главной особенностью была ставка на быстрый эффект от ее реализации и опора на «государство, обладающее хорошо организованным, продуктивно и оперативно действующим аппаратом управления, [который] в условиях кризиса способен предотвратить разрушение экономики и в минимально возможные сроки обеспечить необходимые условия для бесповоротного перехода к социально ориентированному рыночному хозяйству»³⁸. Наряду с приватизацией и «действенной государственной поддержкой всех честных представителей класса предпринимателей»³⁹ программа предусматривала такие мероприятия, как «выявление важнейших приоритетных производств и видов продукции и создание программы адресной

³⁷ Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 годы. Основные направления. Мн., 1996. С. 257.

³⁸ Там же. С. 7.

³⁹ Там же. С. 67.

централизованной государственной помощи в стабилизации и первоочередном развитии этих производств»⁴⁰, льготное кредитование приоритетных отраслей, защита таможенными барьерами отечественных производителей, гибкое государственное регулирование цен, которое «отнюдь не является шагом назад от рыночных отношений, а напротив, приближает экономику к цивилизованному рынку»⁴¹, и пр.

Именно эта программа стала идеологической основой проводимой во второй половине 1990-х гг. экономической политики. Осуществление декларированных в этой программе принципов «создания системы „канализации“ денежной эмиссии на обслуживание текущего хозяйственного оборота»⁴² привело к безудержному печатанию денег, возрастанию общей финансовой нестабильности, темпов инфляции и девальвации национальной валюты, снижению реального валютного курса и распродаже отечественной продукции по заниженным ценам на внешних рынках, на основе чего был достигнут рост в экспортоориентированной промышленности и рост ВВП, однако средняя заработная плата в долларовом эквиваленте снизилась в три раза (по рыночному обменному курсу).

Последствия проведения этой программы удалось частично ликвидировать лишь в начале 2000-х гг., когда государством был принят курс на проведение более жесткой денежно-кредитной политики, на либерализацию валютного рынка и ценообразования, на повышение конкурентоспособности отечественного производства.

Следующая государственная программа реформирования экономики, по которой страна живет в настоящее время, — это «Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы» (утверждена Указом президента Республики Беларусь 8 августа 2001 г., № 427)⁴³. В ней описывается существующая в республике социально-экономическая

⁴⁰ Там же. С. 31.

⁴¹ Там же. С. 101.

⁴² Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 годы. Основные направления. Мн., 1996. С. 126.

⁴³ Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы. Мн., 2001. С. 167.

ситуация, определены цели, основные направления макроэкономической политики, а также задачи и сценарии развития на первое пятилетие XXI века. Как и в предыдущем документе («Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 годы»), программа в качестве стратегической цели определяет «повышение благосостояния народа и приближение его уровня к уровню экономически развитых европейских государств»⁴⁴. Акцент сделан на повышение эффективности реального сектора, на техническое перевооружение и модернизацию экономики. Отдельно в документе представлен блок рыночных преобразований, куда вошли вопросы по разгосударствлению и приватизации государственной собственности, развитию предпринимательства, малого и среднего бизнеса, формированию рыночной инфраструктуры и кадровому обеспечению. Ничего существенно нового относительно этих проблем в документ внесено не было. Та же осторожность в вопросе приватизации, когда «в Республике Беларусь, имеющей более 70% основных фондов в собственности государства, и в прогнозируемом периоде предполагается не единовременная приватизация, а постепенное реформирование...»⁴⁵. Та же опека со стороны государства в вопросах развития предпринимательства, при которой предполагается «дифференцированная и адресная государственная поддержка предпринимательства, малого и среднего бизнеса при реализации ими инвестиционных проектов в приоритетных направлениях»⁴⁶. Те же расплывчатые формулировки без конкретных сроков осуществления мероприятий. Правда, предполагается дальнейшее развитие жилищного строительства, но уже на безэмиссионной основе с максимальным использованием внебюджетных источников финансирования (основой фактор экономической нестабильности второй половины 1990-х гг.). Планируется также активизировать структурную перестройку экономики, расширить сферы рыночного ценообразования, сократить перекрестное субсидирование энерготарифов для населения и промышленности. Присутствует раздел, посвящен-

⁴⁴ Там же. С. 40.

⁴⁵ Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы. Мн., 2001. С. 66.

⁴⁶ Там же. С. 69.

ный развитию рынка ценных бумаг, чего не было в предыдущих «Основных направлениях».

Оценка. Концептуально документ ничем существенно не отличается от «Основных направлений», разработанных в 1996 г. Особенностью этих двух документов является их крайняя приземленность, осторожность и невнятность в формулировании предложенных мер.

Выводы

На сегодняшний день в Беларуси отсутствует амбициозная программа рыночных реформ, которая предусматривала бы быстрое реформирование белорусской экономики в международную экономическую систему. Не существует программы, которая ставила бы целью вступление Беларуси в Европейский Союз.

Новая программа должна предложить выразительный образ будущей экономической системы страны, основанный на рыночных принципах без опеки государства, сформулировать концепцию освобождения частной инициативы и развития на этой основе белорусской экономики. Она должна также отражать изменения экономической ситуации Беларуси, сделать акцент на реформировании реального сектора экономики, а не только на достижении финансовой стабилизации. Помимо внутренних изменений она должна отражать изменения экономической ситуации в мире, в том числе процесса расширения Европейского Союза на восток.

Разработке новой программы благоприятствует рост приверженности общественной мысли рыночным преобразованиям и европейской интеграции. Исходя из этого программа должна предлагать конкретные пути проведения рыночных реформ в Беларуси и тех мер, которые необходимо осуществить для вступления Беларуси в ВТО и ЕС.

Важной идеей будущей программы должно стать не просто достижение более высокого уровня жизни на основе экономического роста и повышения реальных доходов населения, а создание благополучных, комфортных условий для жизни и активной деятельности человека, достижение им уверенности в том, что завтрашний день будет лучше предыдущего.

Диагноз белорусской экономики

Виталий Силицкий

2

Диагноз

С начала 1990-х гг. Беларусь, по сравнению с другими странами региона, находилась среди аутсайдеров в проведении экономических реформ. Это единственная страна региона, экономику которой американский фонд «Наследие» (Heritage) охарактеризовал как репрессивную. Даже половинчатые реформы, проведенные в начале 1990-х гг., были прекращены после избрания президентом страны Александра Лукашенко, чей подход к экономике состоял в стремлении возродить тотальный контроль над ней через удушение частной инициативы и независимой деловой активности. Среди репрессивных мер на пути к достижению этой цели — ренационализация банков, преследование частных фирм, реанимация пятилетних планов как основы управления экономикой и возвращение к инфляционной стимуляции с целью ускорения экономического роста.

В *структурном* аспекте белорусская экономика осталась экономикой советского типа. В ней отсутствует 1) рыночная структура производства, которая следует от независимых выборов собственников-предпринимателей, владельцев капитала и потребителей;

* Автор выражает благодарность Павлу Данейко и Александру Готовскому за помощь в написании данного текста.

2) рыночная система цен, которую заменила государственная система их регулирования; и 3) цивилизованный рынок рабочей силы.

В институциональном плане она сохранила основные элементы командно-административной системы управления, а именно: господство государственной собственности, государственное распределение материальных и финансовых ресурсов, регулирование цен и как следствие — ценовые диспропорции. Не менее важное значение имело и участие государства в системе «бюрократической торговли» (практика подписания договоров на уровне правительства, обычно при помощи бартерных соглашений, которые определяли, сколько российской нефти и газа получит белорусское правительство в обмен на поставку оговоренного количества промышленной продукции), в рамках которой правительственные органы превращались в дилеров для государственных предприятий. Те же либо потеряли, либо добровольно уступили государству свои права на самостоятельное ведение дел.

Стиль принятия решений властями в области экономической политики на протяжении более десяти лет легче всего охарактеризовать как *экономический популизм*. Ставя целью достижение экономического роста и перераспределение доходов в пользу государственного сектора ценой конфискации ренты из частного и внешнеэкономического секторов, такой подход *игнорирует риски инфляции и бюджетного дефицита, а также внешние факторы и реакцию участников экономических отношений*. Спровоцированный прежде всего стремлением основного носителя власти расширить свою социальную базу, такой подход обычно включает увеличение заработка и регулирование цен, контроль над обменным курсом валюты и нормирование отпуска товаров, а также экспансионистскую фискальную и денежную политику.

«Экономическое чудо», или Парадокс роста в командной экономике

Отсутствие преобразований в белорусской экономике не привело однако к ее коллапсу. А антирыночная политика не помешала ее росту во второй

половине 1990-х гг. Несмотря на макроэкономическую нестабильность, усилившуюся инфляцию и девальвацию белорусского рубля, белорусская экономика начиная с 1996 г. находилась в фазе подъема. На фоне продолжающегося спада в России и других странах бывшего Советского Союза такое оживление промышленности выглядело действительно экономическим чудом.

Говоря об экономическом росте в Беларуси, необходимо обратить внимание на вопрос о достоверности официальной статистики. В данном случае вызывают сомнения методы расчета темпов роста ВВП, а также инфляции

Таблица 1. Основные экономические показатели Республики Беларусь (в % к предыдущему году)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Валовой внутренний продукт	89,6	102,8	111,4	108,4	103,4	105,8	104,7	104,7
Продукция промышленности	88	104	119	112	110	108	106	104
Продукция сельского хозяйства	95	102	95	99,3	92	109	102	102
Инвестиции в основной капитал	69	95	120	125	92	102	97	103
Перевозки грузов	75	87	109	105	96	91	98	109
Розничный товарооборот	77	131	118	126	111	112	128	113
Индексы цен производителей промышленной продукции	561	134	188	172	456	286	172	140
Индексы потребительских цен	809	153	164	173	394	269	161	134
Экспорт в страны Содружества	205	124	143	96	70	121	103	99,3
Экспорт в другие страны	172	106	102	99,3	120	128	101	123
Импорт из стран Содружества	176	124	127	95	77	142	94	109
Импорт из других стран	194	126	121	104	80	108	96	112

Источник: Статистический комитет СНГ.

и дефлятора ВВП¹. Однако полностью отрицать наличие экономического роста в Беларуси было бы неправильно. А поэтому важно проанализировать причины и природу такого роста. Нужно отметить, что каких-либо значительных инвестиций в техническое перевооружение предприятий, в разработку новых образцов продукции не было, да и не могло быть. К началу экономического оживления в частной собственности находились только небольшие предприятия торговли, бытового обслуживания, легкой и деревообрабатывающей промышленности. Большинство же предприятий находилось в государственной собственности, что не создавало благоприятных условий для привлечения инвестора, обновления производственных фондов и выпуска конкурентоспособной продукции.

Оживление в промышленности было достигнуто только за счет экспансионистской монетарной политики, направленной на эмиссионное финансирование неэффективного сельского хозяйства и жилищного строительства. Это в свою очередь спровоцировало девальвацию белорусского рубля, что отразилось на снижении долларовых цен и росте сбыта продукции за рубеж. Запасы готовой продукции на складах начали сокращаться, предприятия заработали на полную мощность и стали отзывать работников из вынужденных отпусков. За некоторое время все же стало очевидно: снижение долларовых цен на самом деле произошло за счет падения средней заработной платы в долларовом эквиваленте (пересчитанной через рыночный валютный курс). В результате население стало работать больше за реально меньшую заработную плату.

Чтобы не допустить падения жизненного уровня, правительство страны начало активно регулировать потребительские цены. В результате при снижении заработной платы в долларовом эквиваленте наблюдался рост ее покупательной способности в белорусских товарах и услугах. Такая политика привела к снижению качества потребительских товаров и услуг, к периодически возникающим дефицитам на отдельные товары повседневного спроса, к стагнации сельскохозяйственного производства.

¹ Подробнее об этом и об альтернативных исчислениях социально-экономических показателей Беларуси см.: А. Чубрик. Экономика Беларуси: Статистический обзор // Исследовательский центр бизнес-школы ИПМ. Аналитический доклад № 5. Мн., 2001. Сентябрь.

Таким образом, бурный экономический рост был достигнут в первую очередь популистскими мерами и стал временным явлением. Поддержание высоких темпов экономического роста в рамках существующей модели имело достаточно высокую «цену возможности», а именно: были упущены шансы для достижения долговременного и устойчивого экономического развития страны. Главным последствием эксперимента Лукашенко явилось то, что благоприятные условия второй половины 1990-х гг. были использованы не для структурных реформ, а для обновления и консервации экономической модели, доставшейся от советской эпохи.

Старая промышленная база достигнет когда-нибудь крайней ступени своей изношенности и станет полностью неэффективной. Кроме того, внешняя экономическая ситуация, по мере того как в соседних странах, и прежде всего в России, будут происходить позитивные экономические сдвиги, перестанет быть благоприятной для белорусской экономики. А поэтому за популистский эксперимент Лукашенко придется когда-нибудь заплатить слишком высокую цену. Даже лукашенковское правительство должно будет проводить частичные реформы, направленные на ограничение роста денежной массы, сокращение правительственных субсидий и переход к единому курсу обмена рубля с последующим введением системы меняемого фиксированного курса.

Итак, череда белорусских правительств, которые отрицали рынок, не смогла заложить надежную основу для поступательного экономического развития страны. Однако в краткосрочной перспективе такая политика оказалась действенной для поддержания социальной стабильности и сохранения существующего политического положения при молчаливой поддержке большей части общества. Более того, белорусские власти смогли избежать макроэкономических диспропорций в размерах, которые вызвали бы новый взрыв гиперинфляции и крах экономики, частично за счет исправления наиболее одиозных собственных ошибок.

Стали ли люди богаче? Уровень жизни в нереформированной экономике

Официальная статистика рисует радужную картину повышения жизненного уровня населения Беларуси. Согласно данным Министерства статистики и анализа, реальные доходы населения за период с 1995 по 2001 год увеличились более чем в два раза. Согласно этим же данным, белорусы вообще никогда не жили так хорошо, как сегодня. В 2002 г. реальные доходы граждан превысили уровень 1990 г. примерно на 30%. При этом рост реальных доходов резко превысил темпы роста ВВП. Единственно логичным объяснением подобного разрыва может служить только тот факт, что непреклонно увеличивалась доля потребления в ВВП за счет сокращения инвестиций и сбережений². Другое

Рост денежных доходов и ВВП (1995 г. = 100)



Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

² Несоответствие можно объяснить тем фактом, что для расчета каждого из показателей официальной статистикой используются различные дефляторы.

возможное объяснение — официальная статистика имеет мало общего с реальностью. Правда, скорее всего, находится где-то посередине.

Официальная статистика уровня жизни и реальных доходов вызывает множество вопросов, касающихся методики расчетов этого показателя. Он напрямую зависит от исчисления темпов роста инфляции, и статистические выкладки Минстата применительно к этому показателю вызывают множество сомнений. Можно привести и другие несоответствия. Например, по данным опять-таки официальной статистики, реальные доходы населения за январь—март 2003 г. выросли на двенадцать процентов. Тем не менее за тот же период реальная начисленная зарплата рабочих и служащих Беларуси по сравнению с декабрем 2002 г. сократилась на 5 процентов (номинальная зарплата выросла всего на 3 процента, тогда как потребительские цены — на 8,1).

Интересно сравнить достаточно абстрактную статистику роста реальных доходов с более конкретными цифрами, фиксирующими более приземленные, понятные рядовому обывателю аспекты уровня жизни. Обратимся к статистике потребления продуктов питания (на покупку которых уходит более половины всех доходов граждан). Как видно из таблицы 2, официальная статистика действительно не дает оснований утверждать о катастрофическом снижении потребления, однако даже в наиболее благополучном, по официальной версии, 2001 г. белорусы потребляли значительно меньше, чем в 1990 г. По сравнению с 1995 г. картина действительно выглядит несколько лучше, однако значительный рост потребления высококалорийных продуктов (масла и сахара) обычно характерен именно для ухудшающихся условий жизни. Следует также заметить, что значительная часть потребленных продуктов питания приходится на личные подсобные хозяйства: так, даже в г. Минске (двухмиллионном мегаполисе) по состоянию на 2001 г. 53% потребленного картофеля и 43% овощей произведено в личных хозяйствах. Иными словами, уровень потребления сохраняется во многом благодаря тому, что граждане отработывают дополнительные рабочие дни, ведя натуральное хозяйство, что вряд ли может свидетельствовать об эффективности «белорусской экономической модели».

Более реалистично оценить уровень доходов населения Беларуси поможет и статистика бедности, представленная в таблице 3. Достаточно парадокс-

сальным представляется тот факт, что за период с 1995 г. по 2000 г., за который, согласно официальной статистике, реальные доходы населения возросли на 70%, количество граждан, чей ежемесячный доход не превышает бюджет прожиточного минимума, не только не увеличилось, но и возросло (при этом практически неизменным остался коэффициент джини, отражающий степень имущественного расслоения)! Ситуация действительно значительно улучшилась в 2001 г., что опять-таки во многом объясняется краткосрочными факторами (популистское повышение зарплат и пенсий в преддверии президентских выборов).

Таблица 2. Потребление основных продуктов питания, кг

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 в % к 1990	2001 в % к 1995
Хлеб	127	121	122	122	118	115	110	105	82,6	86,7
Картофель	171	182	188	182	173	170	174	172	100,5	94,5
Овощи	78	83	88	88	87	89	93	98	125,6	118,1
Фрукты и ягоды	38	38	39	37	35	24	25	65	65	
Сахар	49	32	32	34	37	34	34	41	83,6	128,1
Масло растительное	8,6	6,5	6,8	7	6,6	8,3	8,7	10	116,2	153,8
Мясо	76	58	60	60	62	62	59	59	77,63	101,7
Рыба	19,6	7,3	8,7	8,7	6,1	6,2	9,5	11	56,1	150,7
Молоко, литров	428	367	369	350	372	334	295	307	71,7	83,6
Яйца, шт.	325	297	299	296	271	237	224	224	68,9	75,4

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь, собственные расчеты.

Более того, совершенно парадоксально, что при весомом официальном росте денежных доходов населения, например в 1996 и в 1998 гг., уровень бедности в те же годы увеличивался. В то же время бедность почему-то стремительно распространилась в 1999 г., когда наблюдалось довольно незначительное падение реальных доходов. А в 2000 г., когда по официальной статистике уровень денежных доходов населения вырос более чем в полтора раза в сравнении с 1995 г., бедных насчитывалось на три процента больше, чем в том же году! Иными словами, использование официальной статистики реаль-

ных доходов едва ли позволяет составить полную и правдоподобную картину уровня жизни белорусского общества.

Альтернативным способом оценки может быть долларовый эквивалент зарплат и пенсий. После резкого падения с 88 до 36,4 долларов США в 1996—2000 гг. за 2000—2002 гг. среднемесячная заработная плата выросла до 107 долларов США в ноябре 2002 г. Однако за те же три года уровень потребительских цен в долларовом эквиваленте повысился в 2 раза, потребительских товаров — в 1,77 раза, потребительских услуг — в 5,8 раза, услуг жилищно-коммунального хозяйства — в 14,2 раза.

Таблица 3. Реальные доходы, бедность и имущественное расслоение в Беларуси

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Изменение реальных доходов (в % к предыдущему году)	-27	17	6	19	-3	20	29
Население, чей среднедушевой доход не превышает бюджет прожиточного минимума, %	38,4	38,6	32,1	33	46,7	41,9	28,9
Коэффициент джини	26,1	25,4	25,8	28,3	26,9	27	27,8

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

Кроме того, официальная статистика вряд ли учитывает такие аспекты удорожания жизни, как возросшие расходы на образование или медицинское обслуживание. В последнее время в Беларуси стремительно исчезают не только дешевые товары, но и бесплатное здравоохранение и образование. В этих областях стихийно создаются теневые рынки (в том числе и коррумпированные), при этом государство отказывается создать условия для их легализации, обеспечить участие населения в реально существующих отношениях через образовательные кредиты или медицинскую страховку.

В связи с вынесенным в подзаголовок вопросом показательны цифры опроса общественного мнения Независимого института социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), проведенного в апреле 2003 г. Так, только 6,5% опрошенных отметили, что их материальное положение улучшилось в последнее время, 41,6% заявили обратное. 53,2% опрошенных выразили обеспокоенность повышением цен на бытовые и коммунальные

услуги, 51,2% — на товары первой необходимости, 11,5% обеспокоены исчезновением бесплатного образования, 24,1% — здравоохранения³.

Таким образом, с великой долей вероятности можно полагать, что, во-первых, за период правления президента Лукашенко в Беларуси действительно не произошло обвала жизненного уровня населения, а утверждения о некотором его увеличении не лишены оснований. Во-вторых, темпы роста реальных доходов, зафиксированные официальной статистикой, явно преувеличены и могут быть легко оспорены. В-третьих, значительная доля роста реальных доходов приходится на период 2000–2001 гг. и обусловлена прежде всего политическими факторами, причем государство оказалось неспособным даже в краткосрочной перспективе удержать завоеванные позиции. Наконец, в-четвертых, нынешний уровень жизни во многом поддерживается индивидуальными усилиями граждан по адаптации к жизненным условиям, что в реальном выражении означает дополнительную занятость в натуральном хозяйстве и никак не может свидетельствовать ни о возросшем качестве жизни, ни о сегодняшней эффективности экономической модели страны.

Цена популизма: положение реального сектора экономики

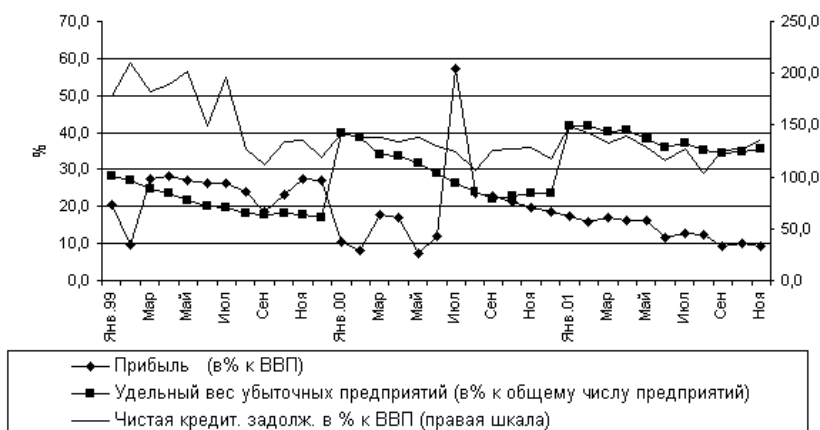
Реальна ли перспектива достижения динамичного и устойчивого экономического роста? Возможен ли в будущем рост жизненного уровня белорусов в условиях сохранения существующей на сегодняшний день экономической модели? Положение дел в реальном секторе белорусской экономики оставляет мало оснований для оптимизма.

— *Убыточность промышленности.* Результатом экономического эксперимента белорусских властей стало стремительное увеличение убыточных предприятий, число которых в первом квартале 2003 г. достигло 48%. Значительная часть их являются банкротами, т. е. объем их долга превышает стоимость их активов. Убыточность промышленного сектора обусловлена его низкой конкурентоспособностью продукции промышленных предприятий на внешних и даже

³ См.: НИСЭПИ. <http://www.iiseps.by/press1.html>. 29 апреля 2003 г.

внутреннем рынках. Рентабельность предприятий остается на низком уровне, что делает почти невозможным их модернизацию за счет собственных средств. Это ставит под вопрос само существование значительной части белорусского промышленного сектора в будущем, даже когда существующая экономическая политика, направленная на искусственное поддержание госсектора, продолжится.

Показатели прибыли и задолженности в белорусской экономике



Источник: Министерство финансов Республики Беларусь.

Трудности финансового положения белорусских предприятий обусловлены целым рядом причин. Для одних такая ситуация сложилась в силу того, что выполнение директивных показателей прироста производства осуществлялось экстенсивным способом, за счет отказа от возобновления основных фондов, технического перевооружения и модернизации производства. Для других государственное регулирование цен оказалось фактором их удушения. В условиях когда производство усиленно субсидировалось государством через механизмы льготного кредитования и перераспределения валютных ресурсов, государственные предприятия не имели мотивации к повышению собственной конкурентоспособности своей продукции. Их убыточность стала очевидной только

тогда, когда подходы самого государства в макроэкономической политике стали более реалистичными. Наконец для ряда предприятий причиной кризисного состояния стала государственная политика, направленная на достижение полной занятости и предотвращение безработицы. В результате на таких предприятиях были вынуждены поддерживать высокий уровень избыточной занятости, что в действительности означало поддержку низкого уровня производительности и эффективности труда. Следует отметить, что за годы президентства А. Лукашенко произошло существенное сокращение официальной безработицы (с 4% в 1995 г. до 2% в 2000 г. от общей численности рабочей силы). Однако согласно независимым исследованиям, открытая безработица перетекает в скрытую. Так, в 2000 г. на одного официально зарегистрированного безработного приходилось четыре незарегистрированных⁴. По мере ухудшения финансового положения предприятий быстрыми темпами распространяется скрытая безработица, о которой может свидетельствовать обострившаяся в последнее время ситуация с задолженностью выплат по заработной плате. В течение 2002 г. она достигала 20% от всего фонда зарплаты и только к концу года задолженность удалось ликвидировать. Однако уже к апрелю 2003 г. она достигла 7,5 процента от фонда заработной платы. Следует отметить, что эта ситуация — прямое следствие отказа от реформирования реального сектора.

— *Инвестиционный голод.* Кризисные тенденции в реальном секторе подхлестываются низким уровнем инвестиционной активности. Как видно из таблицы 4, инвестиции остаются одной из наиболее острых болевых точек белорусской экономической модели. Уровень производительных инвестиций едва превышает отметку в половину от уровня 1989 г., притом что уровень промышленного производства, согласно официальной статистике, уже давно превышает «наивысшую точку» советского времени. Иными словами, белорусская экономика развивается в первую очередь за счет «проедания» основных фондов.

⁴ Во многом такая ситуация сложилась благодаря новым правилам выплат пособий по безработице, введенным в 1997 г. Они лишают смысла регистрацию безработных в центрах занятости. См.: А. Соснов. Государственная социальная политика: белорусский вариант // Белорусская экономика: от рынка к плану. 1995–2000. Т. 1. С. 17.

Инвестиционный голод в свое время был буквально спровоцирован государством для того, чтобы стимулировать экономический рост, а также чтобы поддержать на определенном уровне общественное потребление в период популистских компаний. (Так, на протяжении 2001 г. при экономическом росте, не превышающем, по официальной статистике, 4%, реальная зарплата была повышена на 23%.) Также ориентация экономической политики (и всего государственного аппарата) на обеспечение валового роста любой ценой привела к тому, что в промышленности стало достаточно серьезной и очевидной проблема изношенности основных фондов: последние «проедались» и все предыдущее десятилетие, причем за время правления Лукашенко эта тенденция только углубилась. Цифры, представленные в таблице 5, не отражают уровень изношенности активной части основных фондов (т. е. самих машин и оборудования), который в среднем достигает примерно 80%.

Инвестиционная политика самого государства руководствуется скорее популизмом (жилищное строительство, неоправданные инвестиционные проекты, например, кольцевая дорога, библиотека либо площадь Независимости), чем целесообразностью, и сводится к неоправданной трате средств налогоплательщиков. Огромные ресурсы также выделяются на необоснованные программы импортозамещения.

Таблица 4. Инвестиции в Республике Беларусь

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Инвестиции к ВВП, %						18,4	15,6	18,6	22,6	20,6	19,8	17,8	16,6
Производственного назначения						10,8	9,8	11,2	13,9	11,7	11,4	10,9	10,3
Непроизводственного назначения						7,6	5,8	7,4	8,7	8,9	8,4	6,9	6,3
Прирост инвестиций (1989 г. =100)	109	113	80	68	61	42	40	48	60	55	56	54	56
Производственного назначения	105	109	66	57	51	36	37	42	53	46	48	49	52
Непроизводственного назначения	116	121	112	94	83	56	48	62	76	77	77	68	68

Источник: Министерство статистики и анализа, собственные расчеты.

Неутешительна и ситуация с притоком прямых иностранных инвестиций в Беларусь⁵. По объему ПИИ на душу населения страна занимает одно из последних мест в восточно-европейском регионе. Значительная часть привлеченных инвестиций выпадала на проект российской корпорации «Газпром» по строительству магистрального газопровода «Ямал — Западная Европа».

— *Упадок сельского хозяйства*. В трудном положении находится сельскохозяйственный сектор, чья рентабельность едва превышает 2% по стране (в первые три месяца 2003 г. этот показатель составил 2,5%). Попытки поддержать отечественных производителей сельхозпродукции приводят к административному ограничению импорта, в результате чего терпят белорусские потребители, вынужденные платить за более дорогие (в некоторых случаях в несколько раз) отечественные продовольственные товары. Несмотря на то, что объем государственных дотаций сельскому хозяйству огромен, следует отметить, что последние покрывали только часть потерь сектора, вызванных популистским

Таблица 5. Изношенность основных фондов в промышленности Беларуси

	1990	1995	2001
Вся промышленность	39,8	56,5	61,4
Электроэнергетика	46	51,8	59,8
Топливная промышленность	68,2	58,8	66,4
Черная металлургия	18,4	44	45,7
Химия и нефтехимия	58,6	67,5	69,9
Машиностроение	45,3	56,3	63,7
Лесная промышленность	50,2	49	59,6
Промышленность стройматериалов	47,2	49,8	56,1
Легкая промышленность	38,8	54,3	57,1
Пищевая промышленность	36,3	47,9	47,1

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

⁵ Едва ли обоснованны и заявления властей об инвестиционном прорыве 2002 г. По официальным заявлениям, прямых иностранных инвестиций в страну поступило около 700 млн долларов США. Однако из этой суммы 400 миллионов приходится на инвестиционные кредиты, а около 200 млн долларов пришлось на продажу пакета акций компании «Славнефть». Часть вырученных средств тут же пошла на оплату задолженности за энергоносители.

сдерживанием цен ради поддержания уровня жизни городского населения. Белорусское сельское хозяйство до сих пор расплачивается за эту политику.

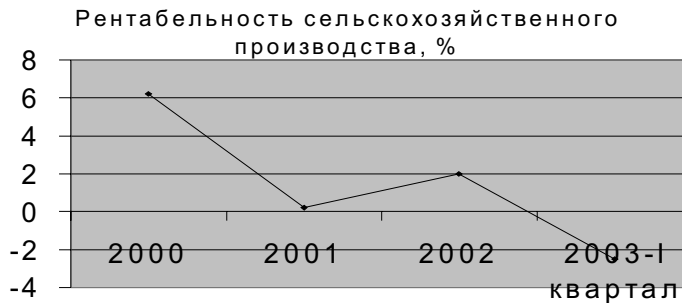
– *Нарастание внешнеторгового дефицита.* За 2002 г. в Беларуси зафиксирован уровень торгового дефицита в 822 миллиона долларов (примерно 7% от ВВП). Это достаточно высокий уровень, который свидетельствует не только о проблематичности освоения внешних рынков, но и сохранение внутреннего. При всех разговорах о высоком научном потенциале доля высокотехнологичных товаров в экспорте не превышает 4% – это уровень стран третьего мира. В торговле с Западом перевешивают природные ресурсы и минеральные продукты (калийные соли и лес), продукция с минимальной техноемкостью (текстиль).

Таблица 6. Прямые иностранные инвестиции в Беларуси

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Приток ПИИ за год, млн долларов	17	10	14	104	351	208	444	118	108
Кумулятивный приток, млн долларов	17	27	41	145	496	704	1148	1266	1374
ПИИ на душу населения, в долларах	1,7	2,7	4,1	14,5	49,6	70,4	114,8	127	137,4

Источник: НБРБ, unctad http://r0.unctad.org/en/subsites/dite/fdistats_files/pdfs/Belarus_profile.pdf, собственные расчеты.

За пять лет (1998–2002 гг.) Беларусь удвоила свой экспорт в страны дальнего зарубежья, такой прирост был обусловлен в первую очередь увеличением переработки российской нефти на белорусских предприятиях топливно-



энергетического комплекса с последующим их экспортом в Европу и повышением мировых цен на нефть. Помимо этого экспортный потенциал страны практически не увеличился.

Таблица 7. Внешняя торговля Республики Беларусь, 1995–2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Общий объем	10367	12591	15990	15619	12583	15972	15626	17078
Экспорт	4803	5652	7301	7070	5909	7326	7448	8098
Импорт	5564	6939	8689	8549	6674	8646	8178	8980
Сальдо	-761	-1287	-1388	-1479	-765	-1320	-730	-882
Со странами СНГ	6704	8334	11196	10714	7911	10469	10197	10677
Экспорт	3027	3764	5379	5160	3622	4399	4491	4461
Импорт	3677	4570	5817	5554	4289	6070	5706	6216
Сальдо	-650	-806	-438	-394	-667	-1671	-1215	-1755
Со странами вне СНГ	3663	4257	4794	4905	4672	5503	5429	6401
Экспорт	1776	1888	1922	1910	2287	2927	2957	3637
Импорт	1887	2369	2872	2995	2385	2576	2472	2764
Сальдо	-111	-481	-950	-1085	-98	351	485	873

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

Приведенная статистика внешней торговли ясно отражает последствия нереформированности белорусской экономики и внешнеполитической изоляции страны. Так, дефицит в торговле с Россией за 2002 г. превысил 1,8 миллиарда долларов. Поскольку основная часть импорта из России приходится на энергоносители, эта тенденция подтверждает сохранение экстенсивного и энергоемкого характера белорусской экономики, которая в этих условиях становится заложницей конъюнктуры цен на природные ресурсы и попадает под особо жесткое одностороннее влияние со стороны РФ. Ситуация частично облегчается только тем, что Беларусь в какой-то мере компенсирует этот дефицит поиском внешних рынков на Западе. Однако в связи с грядущим расширением Евросоюза способность удержания позиций на этих рынках вызывает определенные сомнения, особенно если учесть тот факт, что львиная доля белорусского экспорта приходится

на товары, которые могут в ближайшее время попасть под антидемпинговые ограничения. Таким образом, нереструктурированность экономики и статус страны-изгоя — это прямой путь к серьезным для нас проблемам в ближайшем будущем.

Проблемные зоны государственного регулирования экономики

Макроэкономическая нестабильность. Как было отмечено, экономическая политика, которая проводилась в Беларуси на протяжении большей части последнего десятилетия, не ставила перед собой целью достижение макроэкономической стабильности. Несмотря на то, что уровень инфляции в 34%, зафиксированный в 2002 г., является наинизшим со времени обретения независимости, Беларусь сохраняет безусловное лидерство по темпам инфляции среди всех стран посткоммунистического региона. Попытки осуществления макроэкономической стабилизации все-таки предпринимались. Однако всякий раз, когда возрастала политическая цена непопулярных мер, происходил откат. Первая реальная попытка была предпринята в 1994–1995 гг. после рекордного повышения цен в августе 1994 г. — 53,4% за месяц. Только с этого момента в Беларуси начала реализовываться самостоятельная денежно-кредитная политика.

Перейдя на собственную валюту, правительство начало осуществлять сдерживание роста денежной массы в обращении. Реальные процентные ставки вышли на положительную отметку, что послужило дополнительным фактором сдерживания роста количества денег в экономике. Важной составляющей программы финансовой стабилизации стала и фиксация с марта 1995 г. обменного курса на отметке 11 500 белорусских рублей за 1 доллар США. Поскольку цены хоть и небольшими темпами, но продолжали расти, а Национальный банк продавал иностранную валюту по фиксированному курсу всем желающим, ажиотажный спрос на нее иссяк, и валютный рынок стабилизировался.

В то же время на фоне заметного замедления роста цен проявились противоречия между проводимой денежно-кредитной политикой и нереструк-

мированным реальным сектором экономики. Фиксация обменного курса при продолжающейся инфляции привела к повышению национального уровня цен в долларовом эквиваленте. Нереформированные предприятия, выпускавшие устаревшую продукцию низкого качества, не выдержали снижения конкурентоспособности по ценовому фактору. Второе полугодие 1995-го — первая половина 1996 г. стали для Беларуси периодом жесточайшего кризиса, когда предприятия работали всего 2—3 дня в неделю и в экономике присутствовала высокая скрытая безработица.

С 1996 г. приоритеты экономической политики меняются. Активность органов госуправления переориентируется на поддержание реального сектора экономики, в первую очередь жилищного строительства и сельского хозяйства. С этой целью был задействован эмиссионный источник финансирования (запущен станок по печатанию денег). Результат не заставил себя долго ждать. Уровень инфляции вырос с 39,3% прироста потребительских цен в 1996 г. до 63,1% в 1997 г., до 181,7% в 1998 г. и до 251,2% в 1999 г. Реальные процентные ставки по рублевым депозитам вновь стали отрицательными, а рыночный валютный курс начал расти опережающими цены темпами.

Ответственность за инфляцию в экономике была снята с Национального банка и возложена на Министерство экономики, которое стало ограничивать рост цен с помощью единственно имеющихся у него в распоряжении административных методов, т. е. путем установления надбавок, предельных индексов роста промышленных цен, фиксированных цен на так называемые социально значимые потребительские товары и услуги. Как следствие — дефицит потребительских товаров, ухудшение их качества, многочисленные перекосы ценовой структуры и финансовых потоков.

Такому положению вещей способствовало то обстоятельство, что Национальный банк страны призван, согласно его правовому статусу, стимулировать экономический рост, а не обеспечивать стабильность национальной валюты. Находясь в юридическом подчинении президенту, затем правительству, Нацбанк на протяжении нескольких лет осуществлял непосредственное кредитование ряда государственных программ и выдавал дешевые кредиты госпредприятиям. Это порождало естественное недоверие населения к бан-

ковской системе страны (активы которых в 2000 г. едва превышали полмиллиарда долларов — это сопоставимо с величиной активов одного достаточно крупного польского банка), которая фактически является придатком в машине жизнеобеспечения госсектора. Ощутимый рост депозитов населения в банках стал достижимым только после того, как реальные процентные ставки вновь стали положительными. Потребовались годы, чтобы белорусские власти наконец согласились с тем, что рост внутреннего кредита и рост цен находятся в прямой зависимости⁶.

Кроме того, из-за нежелания правительства признать свою неспособность сдерживать рост валютного курса возникла ситуация, при которой Национальный банк устанавливал свой курс, а коммерческие организации — свой. К 1999 г. доллар по официальному курсу стоил в три раза меньше, чем на «черном» рынке, из-за чего наблюдался острый дефицит иностранной валюты. Чтобы обеспечить закупки необходимых республике импортных товаров, таких как энергоносители, медикаменты, зерно, сахар и пр., правительство вынуждало экспортеров продавать значительную часть их валютной выручки по официальному обменному курсу. Был введен контроль над экспортными и импортными операциями. Таким образом, в 1996–1999 гг. процессы экономической стабилизации и либерализации начали двигаться вспять. Чем большим было государственное вмешательство в экономику, тем больше Беларусь теряла экономическую устойчивость, что в свою очередь сопровождалось очередным усилением государственного давления, которое еще больше усиливало экономическую нестабильность.

Только к концу 2000 г. правительство фактически признало обменный курс «черного» рынка в качестве объективного рыночного, поэтапно приблизив к нему официальный курс, устанавливаемый Национальным банком. Было также ограничено эмиссионное кредитование сельского хозяйства и жилищного строительства, установлен жесткий контроль за объемом денежной массы

⁶ Национальный банк ставил (и продолжает ставить) перед собой и банками весьма противоречивую задачу: одновременно и увеличить объем банковских кредитов в экономику и ограничить объем денежной массы. См.: И. Русакевич. Монетарная политика в Республике Беларусь // Белорусская экономика: от рынка к плану. 1995–2000. Т. 1. С. 12.

в обращении. Ставка рефинансирования была существенно повышена, реальные процентные ставки вышли на положительный уровень.

Макроэкономическая стабильность стала более достижимой в 2000—2001 гг. в результате некоторой финансовой стабилизации и сокращения темпов инфляции. Однако белорусская экономика оказывается неспособной выдержать даже не слишком жесткие темпы финансовой стабилизации, которые закреплены в официальных прогнозных показателях. Так, при запланированном годовом уровне роста цен в 18–24% он превысил 10% только в первом квартале года. Более того, в первой половине 2003 г. наметилась тенденция к очередному ослаблению макроэкономической дисциплины. Вновь возросла активность Национального банка по прямому кредитованию реального сектора экономики. Учитывая, что президентом страны в апреле 2003 г. была поставлена малореальная задача достижения 8-процентного экономического роста в этом году, весьма возможно, что описанные выше популистские методы реактивации экономики будут применены и в этот раз. Если это произойдет, возвращение к высокой инфляции неизбежно.

Следствием высокой инфляции является долларизация экономики. На протяжении поледних лет (особенно в период до 2000 г.) белорусский рубль использовался как средство платежа исключительно для повседневных бытовых расчетов. Все крупные покупки либо осуществлялись в иностранной валюте

Таблица 8. Официальный и квазифискальный дефицит

	1996	1997	1998	1999	2000
Официальный дефицит	-1,9	-2,2	-2,4	-2,9 ⁷	-0,6
Квазифискальный дефицит	-3,4	-5,8	-5,0	-4,2	-0,9

Источник: А. Чубрик. Экономика Беларуси: Статистический обзор //Исследовательский центр бизнес-школы ИПМ, аналитический доклад № 5. Мн., 2001. Сентябрь.

⁷ В 1999 и 2000 гг. финансирование государственных программ осуществлялось непосредственно через бюджет, поэтому цифры в первой строке верны. Цифры во второй графе позволяют оценить объем финансирования через коммерческие банки.

(как правило, в долларах), либо цена фиксировалась в долларовом эквиваленте. Более того, белорусский рубль мало использовался как средство накопления. Банковские депозиты в иностранной валюте значительно превышают рублевые. Ситуация реально изменилась только в 2001–2002 гг. за счет того, что процентные ставки по депозитам в национальной валюте стали значительно превышать ставки по депозитам в иностранной валюте. В то же время существует реальная опасность, что наблюдаемая в последние два года тенденция «утяжеления» белорусского рубля (темпы его девальвации значительно ниже, чем темпы инфляции) вкупе с намечающимся возвратом к экспансивной монетарной политике и нарастающим внешнеторговым дефицитом могут спровоцировать новую стремительную девальвацию белорусского рубля в ближайшем будущем.

— **Бюджет.** Государственные финансы Беларуси являются основным источником несбалансированности экономики. Консолидированный бюджет имеет хронический дефицит, а его финансирование осуществляется из эмиссионных источников. Таблица 8 свидетельствует о высоком уровне квазидефицита, который в несколько раз превышал внешне сносные цифры «официального» дефицита. В 2000–2001 гг. благодаря ужесточению монетарной политики Национальным банком сократился и объем квазифискальных операций. Однако практика финансирования государственных расходов путем взимания инфляционного налога (иными словами, конфискации средств у населения через печатание денег) не прекратилась и до сих пор.

Фискальная политика белорусских властей имеет две характерные черты. С одной стороны, это отсутствие здравого смысла в определении приоритетов государственных расходов. Это в первую очередь касается социальных программ. Притом что почти 6 миллионов населения имеют право на льготы, их средний размер не превышает нескольких долларов на человека. В результате государственные программы неспособны содействовать уменьшению бедности. Как видно из таблицы 9, основным направлением перераспределения ресурсов через государственную казну и социальные программы является «от бедных к богатым». Исключение составляли только дотации на продовольственные товары, которые в последнее время были резко сокращены.

Номера в таблице указывают, на каком месте по получению социальных льгот находится данная группа. Например, в графе «лекарства» наибольший их объем потребляется самым богатым квинтилем, наименьший — самым бедным.

С другой стороны, такой фискальный подход государства к субъектам хозяйственной деятельности всех форм собственности создает ситуацию, при которой в Беларуси существует чрезвычайно высокий уровень налогообложения (примерно 40% от ВВП). В первую очередь он достигается через большое количество высоких налогов (их число на 2001 г. составляло 39 на национальном и региональном уровнях). А поэтому уклонение от уплаты налогов приняло массовый характер, и, таким образом, еще большее налоговое бремя ложится на ограниченное количество налогоплательщиков. Кроме того, высокий уровень налогообложения вытесняет бизнес в теневую экономику, объем которой в отдельных секторах уже достигает официального.

Таблица 9. Распределение социальных льгот по группам доходов (квинтилям)

	Нижний	Второй	Третий	Четвертый	Пятый
Продовольствие	2	3	1	4	5
Транспорт	5	4	3	1	2
Коммунальные платежи	5	4	1	3	2
Лекарства	5	4	2	3	1

Source: UN Belarus: Human Development Report 2000, p. 45.

Такое положение вещей обусловлено в том числе и отсутствием реализма в конструировании и осуществлении бюджетной политики (проявлениями которого чаще всего выступают завышенные показатели экономического роста и бюджетных поступлений), возникающие при этом бюджетные дыры латаются за счет новых и чрезвычайных налогов, хищнических конфискации товаров и финансовых средств на таможне, а с некоторого времени — и открытых поборов со всех категорий граждан, начиная с предпринимателей и заканчивая школьниками. Существование специально созданных в рамках президентс-

кой вертикали компаний, которые контролируют прибыльные финансовые и товарные направления, а также неподконтрольных президентских и внебюджетных фондов (через них «официальный» бюджет автоматически теряет значительную часть «рентных» поступлений) только усиливает конфискационный характер бюджетно-финансовой политики государства.

Таблица 10. Распространение теневой экономики в отдельных отраслях, в % от официального уровня*

Отрасль	Усредненный процент
Производство товаров	55
Производство услуг	65
Строительство	80
Торговля	55
Транспорт	66

Источник: П. Данейко. Условия для частного бизнеса в Беларуси // Белорусская экономика: от рынка к плану, 1995–2000. Мн.: ИПМ, 2002.

* Процентный показатель означает долю теневого оборота в данном секторе в сравнении с официальным. Например, оборот в теневом строительном секторе достигает 80% от того, который учтен официальной статистикой.

– **Методы управления экономикой.** Либерализация экономики Беларуси в начале 1990-х гг. стартовала под давлением внешних обстоятельств, с оглядкой на соседей. Как раз этим объяснялась та нерешительность и половинчатость, с которой проводились рыночные реформы в Беларуси. Масштабная либерализация цен была фактически инициирована ценовой либерализацией в России, с которой Беларусь находилась в то время в единой рублевой зоне. Однако несмотря на декларируемый переход с января 1992 г. на свободное ценообразование, цены на так называемые социально значимые потребительские товары, такие как хлеб, мясомолочные продукты, детские товары, жилищно-коммунальные и транспортные услуги, оставались фиксированными. В условиях разрыва экономических связей с бывшими республиками СССР либерализация внешней торговли прошла достаточно быстро. В то же время Беларусь с большой неохотой расставалась с централизованной системой государственных закупок для нужд внутреннего рынка. Только к 1994 г. были отменены госпоставки промышленных товаров, тогда как госпоставки сельско-

хозяйственной продукции и контроль над потребительским рынком существуют до сих пор. Обещанная в 2001 г. президентом Лукашенко широкомасштабная либерализация экономики в реальности нашла свое проявление только в частичной либерализации цен (за период с 1999 по 2003 гг. список товаров, на которые цены регулируются государством, сократился с 33 до 8 позиций). В то же время остаются неизблевыми выработанные за последние годы механизмы подавления частной инициативы через:

- **неразработанные и невведенные правовые гарантии и механизмы защиты прав собственности.** Несмотря на то, что институт частной собственности в Беларуси на бумаге признается, механизмы, способные обеспечить ему адекватную защиту, отсутствуют. Частная собственность и собственность общественных организаций реально не защищена от произвольной конфискации государством (примером могут служить введение института «золотой акции» задним числом на уже приватизированных предприятиях, выживание частных предпринимателей в сфере мелкооптовой и розничной торговли без соответствующей компенсации за утерянную собственность, фактическая конфискация активов частных компаний, в том числе и иностранных согласно президентскому декрету о внесудебной компенсации имущества, принудительное отвлечение активов и имущества для обеспечения посевных и уборочных кампаний и т. д.). Такое положение вещей делает невозможным значительное привлечение как внутренних, так и внешних инвестиций в белорусскую экономику;
- **запутанность, непредсказуемость и нестабильность законодательства.** К примеру, только в сфере регуляции цен действуют около 280 законодательных и подзаконных актов. Не случайно, что правовые нормы, касающиеся налогообложения, бухгалтерского учета и т. д., меняются по несколько раз в год. Это накладывает дополнительные транзакционные издержки на экономическую активность. Такому положению вещей способствует сложившаяся система власти, основанная на монополизации права принятия решений в руках президента (через принятие указов, имеющих силу закона и преимущество перед законодательными актами);

- **исключительную бюрократизацию экономики**, последовательное введение все новых барьеров для входа в бизнес (примерами могут служить лицензирование примерно 180 видов деятельности, ограничения на использование собственности и на ведение бизнеса в тех областях, где осуществляется поддержка государственных монополистов);
- **поддержку доминантного положения государственного сектора**. Этатизация белорусской экономики становится все более ощутимым фактором, генерирующим кризисные тенденции. Только чуть больше 20% ВВП Беларуси создается на частных фирмах, что является самым низким показателем среди всех переходных экономик региона.

Наиболее активно процессы разгосударствления и приватизации проходили в 1991—1994 гг. и носили спонтанный и неорганизованный характер. Использовались такие формы разгосударствления и приватизации, как продажа предприятия по конкурсу и на аукционах (с 1993 года), выкуп арендного предприятия трудовым коллективом, для крупных — акционирование, при этом часть акций оставалась за государством, часть выкупал трудовой коллектив, остальные поступали в свободную продажу.

Зря 1993—1994 гг. считают «золотым» периодом белорусской приватизации, ее активность была крайне низкой. Государственная программа предусматривала преобразование в негосударственную собственность 2/3 стоимости основных фондов предприятий и организаций, в том числе 10% в 1993 г. Фактически же за 1993 г. было разгосударствлено и приватизировано только около 1% от всей государственной собственности. На 1994 г. ставилась более амбициозная задача — провести преобразование 20% государственного имущества. Однако после президентских выборов отношение к приватизации кардинально меняется. Контрольная палата начинает проверку правильности проведения приватизации в 1991—1992 гг. исходя из правил, установленных в 1994 г. Отменяются аукционы по продаже коммунальной собственности. Уже в сентябре 1994 г. около половины предприятий отказались от акционирования. На 1994 г. хотя и пришелся пик приватизационной активности, однако из 20% намеченных к преобразованию основных фондов было реформировано только четверть — 5% государственной собственности.

С 1995 г. приватизационная активность снижается. В марте отзываются лицензии у всех 37 специализированных инвестиционных фондов, созданных для проведения чековой приватизации. Президентом подписывается Указ «Об упорядочении распоряжения государственным имуществом», в соответствии с которым все сделки с госсобственностью на сумму свыше 10 тыс. минимальных заработных плат должны согласовываться с президентом. Министерство государственного имущества таким образом ограничивается в правах отчуждения. Летом 1995 г. в связи с промышленным кризисом появляется тенденция ренационализации. Коллективы нескольких предприятий, которые столкнулись с задержкой выплаты заработной платы, ходатайствовали о возвращении статуса государственных и о получении государственной помощи и льгот. С 1 января 1998 г. вводится институт «золотой акции», в соответствии с которым государство, даже если оно имеет в акционерном обществе мизерный пакет, получает право полностью контролировать стратегию деятельности и развития предприятия. Заметно меняется макроэкономическая ситуация в стране. Экспансионистская денежно-кредитная политика, мягкие бюджетные ограничения для государственных предприятий делают более привлекательным для них сохранение статуса государственной собственности. Как следствие — еще большее снижение приватизационной активности: 329 реформированных предприятий в 1998 г.; 307 в 1999-м; 177 в 2000-м и всего 94 в 2001 г.

Всего за 1991—2001 гг. было реформировано и отчуждено 5476 объектов. Наибольшее количество составляют предприятия торговли — 1372 объекта (25,1% от общего числа). Затем идут предприятия сельского хозяйства — 707 (12,9%), жилищно-коммунального хозяйства — 670 (12,2%), промышленности — 569 (10,4%), бытового обслуживания — 536 (9,9%), общественного питания — 270 (4,9%), транспорта и связи — 112 (2%).

К 2002 г. в связи со снижением инфляции, ужесточением бюджетных ограничений для предприятий, ростом реального курса белорусского рубля, повышением уровня оплаты труда в долларовом эквиваленте и как следствие потерей конкурентоспособности по ценовому фактору, ростом количества убыточных предприятий возрос интерес к реструктуризации предприятий,

к поиску стратегического инвестора, к приватизации. Началось акционирование таких гигантов белорусской нефтехимической промышленности, как «Азот» (Гродно), «Полимир» (Новополоцк), «Нафтан» (Новополоцк), Белорусский шинный комбинат (Бобруйск), ГПО «Химволокно» (Гродно), крупнейшего телевизионного завода «Горизонт» и под давлением России предприятия «Белтрансгаз». Однако государство по-прежнему не имеет серьезных намерений по проведению приватизации. В большинстве случаев на продажу предлагаются только миноритарные пакеты, которые не дают возможности осуществлять контроль за предприятием, причем возможность покупки акций определяется рядом дополнительных условий. Некоторые из них стоит отнести к категории абсурдных (например, постройка ледового дворца при покупке небольшой пивоваренной компании). Существует реальная опасность, что при таком подходе к приватизации поиск инвесторов для многих предприятий, финансовое положение которых все более ухудшается, а основные фонды которых «продаются», потеряет через несколько лет всякий смысл.

2 Мотивация экономических реформ в Беларуси

Виталий Силицкий

Цена отказа от реформ

Базовым мотивирующим фактором в выборе стратегии экономического развития неизбежно является стремление к лучшему обустройству жизни, созданию условий для процветания общества в целом на основе благополучия каждого из его граждан. Как уже было отмечено, существующая экономическая модель не способна ответить этим требованиям. Что теряет и приобретает Беларусь, если она отказывается от проведения экономических реформ и сохраняет, насколько это возможно, существующую экономическую модель? На наш взгляд, главными результатами возможного отказа от реформ являются следующие:

— Хроническое отставание Беларуси от развитых экономик Запада и даже стран-соседок, с которыми она совсем недавно имела похожие стартовые условия. Беларусь потеряла статус страны с наиболее быстрым развитием экономики в бывшем СССР и с 2000 г. перешла в группу государств с самым медленным экономическим ростом в регионе. На протяжении 2001 г. темп экономического роста был самым низким среди стран СНГ. С появлением «белорусского экономического чуда» государственная статистическая служба сделала обычным сравнение белорусских показателей с российскими, чтобы продемонстрировать преимущества официального экономического курса. Сейчас уже эту же методику можно использовать для того, чтобы показать «узкие

места» и потенциальные недочеты стратегии устранения от преобразований. Экономический застой приведет к тому, что Беларусь постепенно превратится в малоразвитую страну третьего мира. Закрепится и углубится технологическое и интеллектуальное отставание от развитых экономик Запада и даже от экономик стран-соседей.

Уже сегодня Беларусь теряет способность найти свое место в международном разделении труда, адаптироваться к глобальным экономическим процессам, рискует стать чрезвычайно уязвимой перед внешними шоками и фактически превращается в транзитную периферию третьего мира, которой характерны болезни экономик таких стран.

— В окружении рыночных экономик стран-соседей белорусское общество не может рассчитывать на сохранение уклада жизни, который сформировался при коммунистической системе и поддерживался на протяжении последнего десятилетия. Сегодня государство уже не в состоянии обеспечивать адекватный уровень социальной защиты, освободить граждан от оплаты социальных услуг. Граждане Беларуси могут оказаться в условиях, при которых социализм будет окончательно разрушен, а системы рыночных отношений, которая позволила бы им взять ответственность за собственную жизнь и благосостояние, не будет создано по причине сегодняшней антирыночной политики властей.

— Белорусское общество вынуждено жить в условиях углубляющейся бедности и нищеты. В 2001–2002 гг. стала очевидной тенденция ухудшения уровня жизни населения, которая постепенно приобретает катастрофический характер. (Только в январе 2003 г. реальные доходы населения сократились примерно на 10%.) Неизбежен и рост безработицы по мере банкротства промышленных гигантов. В этих условиях деградация белорусского социума, демографический кризис и самоуничтожение его интеллектуального потенциала (в том числе и за счет утечки мозгов) может достичь катастрофических размеров.

Мотивация выбора модели рыночных преобразований

Важным мотивирующим фактором в выборе стратегии реформирования экономики является стремление создать эффективную экономику, которая

способна обеспечить долговременное и устойчивое развитие страны. Опыт предыдущих реформ в посткоммунистическом регионе показывает, что этой цели достигает далеко не каждая модель реформирования.

После переходного периода в бывшем социалистическом лагере развились два типа рыночной экономики. Первый из них можно охарактеризовать как «демократический капитализм». Эта экономическая система в основном определяется стабильными, прозрачными и справедливыми правилами игры для всех субъектов экономических отношений. Она возникла в центрально-европейских, а также балтийских странах, политическо-экономическое устройство которых в основных своих принципах копирует образцы западных демократий. Успешность экономических моделей в этих странах подтверждается принятием их в Евросоюз, Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и НАТО.

Базовой ценностью демократического капитализма является человек, чье благосостояние может быть реально достигнуто в условиях экономической системы, построенной на принципах экономической свободы и частной собственности. Свободный рынок и частное предпринимательство создают определенную систему мотиваций для участников экономических процессов, которая делает возможным удовлетворение частных стремлений и интересов личности через создание благ, стоимость которых объективно оценивается в процессе свободного обмена (отсюда — принцип свободного рынка), а ее доход защищен от конфискации (отсюда — неприкосновенность частной собственности). Главная функция государства в такой системе — защита прав собственности и обеспечение контрактных обязательств, что создает основу для стабильного и предсказуемого развития экономики. Социальная функция государства основывается на принципе помощи тем слоям населения, которым она действительно необходима, а не на бессистемном перераспределении ресурсов, часто от бедных к богатым, а не наоборот.

Другой тип — так называемый «олигархический капитализм», отличающийся чрезмерным вмешательством государства в экономику для защиты узких интересов должностных лиц или их фаворитов, а также широким употреблением административных методов управления экономическими процессами. Оли-

гархический капитализм упрочился в России, Украине, большей части остальных стран СНГ и некоторых европейских государствах. В основе этой модели не общество, а отдельные группы интересов, которые присваивают себе право говорить от имени общества и которые через механизмы клиентуры и коррупции создают одно целое с государственной бюрократией.

Модель олигархического капитализма возникает прежде всего в результате частичного реформирования экономики. В то время как системные экономические реформы формируют для физических и юридических лиц систему рациональных экономических мотиваций, обеспечивают получение объективной информации о состоянии экономики и создают институты для ограничения рисков. Частичные реформы ведут к созданию гибридной модели, которая хотя и имеет черты рыночной экономики, но выстраивает систему мотиваций для экономических субъектов таким образом, что частный успех зависит почти исключительно от доступа к государственной «кормушке», где перераспределяются государственные средства и ресурсы, которые только с позволения бюрократии могут попасть в частные руки. В такой системе убивается мотивация к созидательной работе, так как все субъекты экономического процесса подразделяются на две категории: тех, кто получает привилегии от государства, и тех, кто грабит государство в пользу привилегированных. Именно эта экономическая модель делает возможным такое положение, как в России, когда при цене нефти в 30 долларов за баррель и увеличении количества миллиардеров существуют массовые невыплаты зарплаты врачам и учителям. Инкорпорация в Россию кроме всего прочего приведет к адаптации в Беларуси именно такой модели государственно-олигархического капитализма, что на долгое время, если не навсегда, оставит ее в рядах третьего мира.

Европейский выбор и европейская интеграция как источник мотивации для проведения экономических реформ

Европеизация «белорусской экономической модели» есть фундаментальная предпосылка, которая делает возможным цивилизационный европейский

выбор Беларуси. Интеграция Беларуси в Европу не может быть осуществлена, не будь ее экономика (и система управления ею) перестроена таким образом, чтобы она могла стать интегрированной частью европейского экономического пространства. Этой цели отвечает экономическая стратегия, нацеленная на создание функциональной рыночной экономики, которая способна выдерживать конкурентную борьбу на внутреннем европейском рынке. Адаптация европейского права внутри страны означает, что экономические процессы в стране регулируются таким же набором норм, что и в ЕС. В сфере макроэкономической политики кредитно-финансовая система страны должна соответствовать условиям для вступления в Европейский монетарный союз. Эти условия следующие: высокая степень стабильности цен (не выше 1,5% от среднеевропейского уровня); удержание государственного долга на уровне не ниже чем 60% от ВВП; стабильность процентных ставок; стабильность обменного курса.

Безусловно, на пути Беларуси в Европу существуют барьеры. Первый из них — внутри самой Беларуси. Для того чтобы войти в европейский дом, необходимо, чтобы те ценности, правила и нормы, на основе которых организована европейская жизнь (в том числе и экономическая), стали повседневностью, рутиной, частью традиции в Беларуси. Это сложный и длительный путь, который требует сильной политической воли внутри страны, способной постоянно добиваться принятия соответствующего законодательства и формирования соответствующих политических и рыночных институтов. Второй барьер — со стороны самого Евросоюза. Сложность задачи заключается в том, что белорусскому обществу придется преодолеть скепсис со стороны ЕС по отношению к нашей стране. Однако преодоление этого скепсиса возможно, когда белорусское общество прежде всего внутри станет европейским, это значит соответствующим тем цивилизованным и культурным нормам, которые характерны для любой демократической страны с рыночной экономикой и высоким уровнем свобод и прав личности.

Ключевым фактором здесь, определяющим варианты сближения Беларуси и Европы, будет наличие или отсутствие в стране политической воли к проведению радикальных экономических реформ. В случае когда такая воля будет,

Беларусь сможет построить эффективную экономику, обеспечивающую ей долгосрочный экономический рост.

В этом случае у нашей страны будет выбор: вступать в ЕС или строить отношения с ЕС так, как это делает Норвегия. Однако в любом случае адаптация к европейскому законодательству будет проходить достаточно быстро. При этом те разделы европейского законодательства, которые несут с собой определенные снижения мотивации для предпринимательства, будут отложены или приняты в более либеральных формулировках. Принятие европейского законодательства или возможность исполнять обязанности члена ЕС (это значит, применять *acquis communautaire*, то есть всю совокупность права ЕС) — это не только и даже не столько возможность присоединиться к ЕС, сколько свидетельство проведения эффективной экономической политики.

Достижению поставленных целей (обеспечение стабильного и устойчивого развития белорусского общества и его европеизация) в наибольшей степени будет способствовать экономическая стратегия, основанная на следующих принципах:

- **Рыночная экономика «без прилагательных».** Белорусская экономическая модель в будущем безусловно должна базироваться на институтах частной собственности и свободного рынка. Это предполагает максимальную приватизацию государственной собственности и сокращение государственного вмешательства в экономику. Низкий уровень благосостояния, с одной стороны, и реалии глобальной экономики, частью которой Беларусь неизбежно будет, с другой, обуславливают тот факт, что рассчитывать на сохранение «сильного» государства (перераспределяющего до 50% ВПП) не представляется возможным, если учесть, что белорусской экономике еще следует получить реальный импульс для цивилизованного развития. В обозримом будущем Беларусь обречена на смешение роли государства, вмешательство которого в экономику будет состоять в выполнении некоторых базовых функций и ограниченной социальной роли.

- **Открытость.** Как малая экономика Беларусь обречена быть интегрированной в систему международного рынка. Сумеет она или нет успешно адаптироваться в конкурентной рыночной среде, зависит от того, в какой мере экономическая политика государства будет поощрять международную интеграцию, сделает страну открытой для торговли и инвестиций, свободного перемещения товаров, капиталов и услуг. Экономическая стратегия, основанная на стремлении к автаркии, защите внутреннего рынка, импортозамещении и «опоре на собственные силы», бесперспективна и обрекает экономику на стагнацию.
- **Конкурентность** — принцип, подразумевающий демонополизацию экономики, максимальное ограничение вмешательства государства с целью наложения ограничений на экономическую активность, взращивания и поддержания на плаву «национальных чемпионов», отказ от политики picking up winners. Конкурентность белорусской экономики — необходимое условие достижения конкурентоспособности через создание системы мотиваций для субъектов экономической деятельности, нацеливающих их на увеличение продуктивной, инвестиционной и инновационной активности.

При этом принципами государственного регулирования экономики должны стать:

- **Верховенство права.** Регулирование экономических процессов обеспечивается на основе закона, а не бюрократического нормотворчества исполнительной власти. Государство выполняет свои базовые функции по гарантированию прав собственности и исполнения контрактных обязательств.
- **Прозрачность.** Экономика не может быть эффективной, если она не функционирует по беспристрастным правилам игры, которые одинаковы для всех ее субъектов. Процесс принятия решений в сфере экономической политики должен быть открытым и подконтрольным обществу, и не осуществляться под влиянием отдельных групп интересов, близких к бюрократическому аппарату, использующих государственное вмешательство в экономику для извлечения ренты. Дискреционные полномочия аппарата

власти (такие как права на произвольное предоставление различных льгот и государственной поддержки, доступа к бюджетным ресурсам и т. д.) сведены к минимуму.

- **Стабильное и предсказуемое законодательство.** Участники рыночной экономики защищены от излишних транзакционных издержек, связанных с частым и произвольным изменением законодательных норм, регулирующих экономическую деятельность.

Эти принципы могут быть реализованы только в условиях функционирующей политической демократии, обеспечивающей реальную независимость законодательной и судебной власти и контроль над политическим процессом со стороны гражданского общества.

2

Модель реформы экономики Беларуси

Владимир Валетка, Владимир Калупаев,
Андрей Шабуня

В этой части разрабатывается и описывается модель рыночной экономики в Беларуси, которая является альтернативной существующей экономической модели. Она предусматривает использование внутреннего потенциала страны, нереализованных возможностей и базируется на принципе открытости экономики внешнему миру. Данная модель позволит максимально быстро привлечь инвестиции в белорусскую экономику, обеспечить ее рост и тем самым повысить стандарты жизни белорусского общества.

Цель реформирования экономики

Необходимость реформирования экономики исходит из факта, что в условиях растущей либерализации международных экономических отношений закрытые экономики, в которых отсутствуют современные технологии и менеджмент, принципиально не способны конкурировать с развитыми странами на внешнем и внутреннем рынках. Только при условии открытости экономики, ее вписанности в международное разделение труда и эффективности производительных сил можно говорить о достижении высокого уровня и стандартов жизни. Достижение этого является главной целью реформирования белорусской экономики.

Основополагающие принципы модели экономики:

1) *экономическая эффективность*, которой невозможно достичь без функционирования свободного рынка и установления института частной собственности. Необходимым условием этого является, в свою очередь, органическое взаимодействие рынка и государства, когда государство содействует эффективной экономической деятельности путем формирования соответствующей правовой базы и инфраструктуры рыночной экономики;

2) *свободная конкуренция*, прежде всего это свободный вход предприятий на рынок, гарантии и защита равных прав всех его субъектов. При этом происходит легализация теневого бизнеса и упраздняются преференции «законопослушным» госпредприятиям;

3) *максимальная открытость*, понимаемая не только как прозрачность экономических границ, но и открытость традиций, морали, права, поскольку прогресс в сфере технологий и организации производства определяется совершенством политических и экономических отношений.

Кроме этого такая модель требует проведения эффективной социальной политики — максимально адресной и в размерах, зависящих от роста эффективности экономики, который на уровне принципа означает примат производства национального богатства перед его распределением.

В предлагаемой модели *рыночная экономика* понимается прежде всего как гарантированная *экономическая свобода*, которая состоит:

- в свободе потребителей по своему усмотрению покупать блага (свобода потребления);
- в свободе собственников применять по своему усмотрению свои время, труд, деньги, предпринимательские способности (свобода бизнеса, свобода выбора профессии и места работы, свобода использования собственности);
- в свободе предпринимателей на свой страх и риск производить и продавать блага (свобода производства и торговли);

— в свободе каждого покупателя и продавца товаров или услуг достичь эти и другие цели (свобода конкуренции).

Своей границы эти свободы достигают только там, где нарушаются права третьей стороны, конституционные нормы и юридически определенные «правила игры» ведения цивилизованного бизнеса.

В соответствии с главами 1–4 *acquis communautaire* Европейского Союза законодательное оформление должны получить нормы, которые расширяют возможности выбора. Это свободное движение товаров, свободное передвижение людей, свобода предоставления услуг, либерализация движения капитала.

Фундаментальный постулат такой экономической модели заключается в том, что экономическая свобода есть неотъемлемая часть политической свободы, и только развитая демократия позволяет оценивать, совершенствовать или исправлять экономические нормы и правила, которые оказались неэффективны на практике. Вместе с тем экономическая свобода будет сочетаться с ответственностью: государства — за экономическую политику и стабильное функционирование рынка, национального банка — за стабильность денег, частных фирм — за результаты своей хозяйственной деятельности.

Содержанием описываемой модели является многократное осуществление базовой операции рыночной экономики — взаимовыгодной сделки купли-продажи. Для этого необходимо создание следующих условий:

- во-первых, и продавец и покупатель должны знать, чем именно они владеют и что могут купить. Это требует системы прав собственности;
- во-вторых, им необходимы некоторые формализованные способы осуществления операций, которые обеспечивают вступление в силу их соглашений о купле-продаже, а также разрешение споров, которые могут возникнуть по поводу сделок. Для этого должны действовать контракты, законы, суды, коммерческий кодекс и т. п.;
- в-третьих, необходим учет того, что участники сделки купили и продали, т. е. система учета и отчетности, которая позволяла бы следить за движением активов, пассивов и чистой стоимости фирмы, потоков поступлений, издержек и прибыли;

— в-четвертых, что наиболее важно для избежания бартера, который не позволяет реально оценивать эффективность производства и изменения в предпочтениях потребителей, субъектам рынка нужны стабильные деньги как средство платежа, учета и накопления.

Обеспечение государством указанных выше условий и дальнейшее развитие рыночных отношений приведут к возникновению развитой банковской и финансовой систем, которые будут обеспечивать осуществление операций бизнеса, функционирования системы страхования и рекламы.

Таким образом, для успешного развития рыночной экономики необходимо создание, совершенствование и эффективное функционирование базовых рыночных институтов: конкуренции, института эффективных собственников, малого бизнеса, банковского сектора с достаточными кредитными ресурсами, мобильного рынка рабочей силы и капитала — трудовых бирж, фондового рынка, пенсионных и инвестиционных фондов и т. д.

Стабильное и прозрачное функционирование указанных объектов рыночной инфраструктуры и выработка ясных законов и правил экономической деятельности будут содействовать минимизации издержек ведения легальной экономической деятельности (транзакционных издержек).

Роль государства

Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность субъектов рынка, будут разрабатываться с максимальной степенью участия парламента и общественных организаций, а не только министерствами и другими исполнительными органами, которые не заинтересованы в увеличении объемов текущей работы и несении ответственности за принятые документы. Чтобы издержки на подготовку и функционирование системы законов при ведении хозяйственной деятельности не превышали экономические эффекты, предполагается достичь максимальной ясности и прозрачности законодательной базы, рыночных институтов, ясно определить и прописать функции государства.

Специфика реформ

Экономическому сознанию значительной части нашего общества присуще представление, что материальную нужду легче терпеть в нерыночном обществе, чем в рыночном, поскольку в первом никто не живет лучше. Живучести таких представлений способствует существующая государственная политика.

Избавиться от таких представлений белорусское общество не сможет без *регенерации* (экономического ренессанса) и «имплантации» рыночных институтов и принципов в организацию его экономической жизни.

В отличие от представленного выше понимания рыночных институтов здесь речь идет о более широкой трактовке их статуса, который обеспечивается как формальными (Конституция, общее право, законодательство, регулирование), так и неформальными механизмами принуждения сохранения выработанных рыночных правил.

Вместе с традиционными ограничениями, которые существуют в экономике (ограниченность ресурсов), законодательно созданные нормы-ограничения должны определять структуру экономических стимулов общества и направление эффективного развития экономики. Предприимчивость и умение приобретать знания формировались столетиями, и белорусам они, очевидно, свойственны и сейчас. Однако десятилетия коммунизма исказили понимание многих норм рыночного поведения. Чтобы *нормы рыночного поведения* укоренились, необходимо на законодательном уровне обеспечить функционирование таких механизмов, которые делали бы невыгодным уклонение от них. Это прежде всего требует *реформы судебной системы*, направленной на возрождение доверия общества к законам, уверенности в их действенности, а также на осознание ответственности за их исполнение/невыполнение. Когда власть, особенно судебная, некомпетентна и зависима, принятие даже хороших законов может привести к отрицательному эффекту, поскольку их плохое исполнение подрывает доверие к закону.

Необходимым условием осуществления экономических трансформаций в стране является также *реформа государственной службы*, которая должна

быть проведена для обеспечения лояльности и твердости госаппарата при осуществлении реформ и стабилизационных мероприятий. Должна быть повышена квалификация госаппарата, проведено его сокращение. Повышению ответственности за последовательное исполнение экономической политики и законодательных актов будет способствовать материальное стимулирование служащих органов управления.

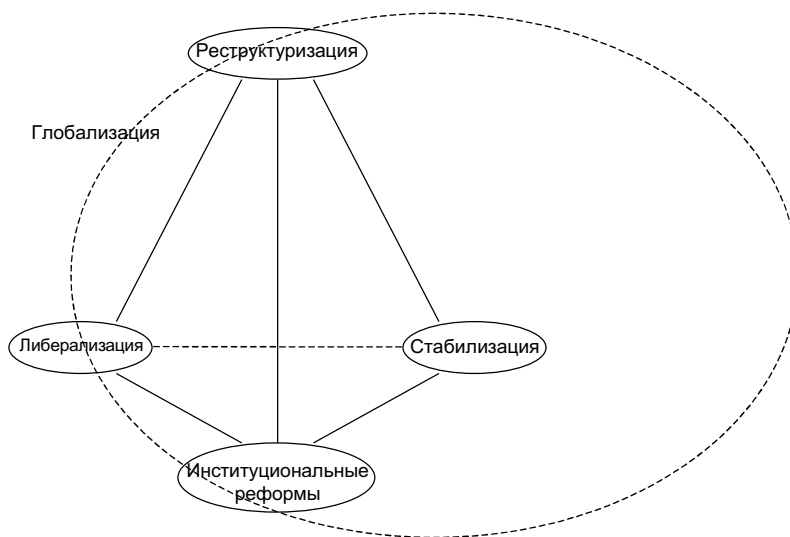
Предприятиям будут заданы «правила игры», предусматривающие отсутствие всякой возможности получать выгоды за счет потребителя. Невыполнение данных правил поставит субъекты хозяйствования перед фактом закрытия.

Основные идеи и долгосрочные преимущества модели будут доводиться населению через СМИ, систему образования, подготовки и переподготовки кадров. Цель — стимулировать экономическое поведение индивидов в противовес ожиданиям и требованиям обеспечить лучшую жизнь с помощью государства, а не в результате собственно рабочих и предпринимательских усилий. Предварительно на основе соответствующих исследований следует сделать доступной для всего общества доказательную информацию о том, каким группам населения выгодно отсутствие рыночных институтов, что именно они выигрывают от более низких транзакционных издержек. До всего общества будет доведен принцип ответственности правительства за реформы, и будет представлена программа мер по смягчению их социальных последствий.

Программа реформ

Реализация выбранной модели экономики требует следующих *реформистских действий*: 1) либерализация хозяйственных отношений; 2) институциональные преобразования и формирование хозяйственного порядка, соответствующего принципам рыночной экономики; 3) макроэкономическая стабилизация; 4) структурные преобразования производства и экономики в целом. Каждый элемент трансформации влияет на другие и одновременно испытывает влияние других направлений-блоков реформ (т. н. трансформационный тетраэдр, см. рис.).

Направления рыночных реформ в условиях глобализации



Эффективные структурные преобразования экономики возможны лишь в результате успешной реализации остальных блоков реформ. В свою очередь все трансформационные мероприятия испытывают неоднозначное влияние процесса *глобализации* мировой экономики.

По всем выделенным направлениям реформирование предусматривает настойчивое и последовательное приближение к либеральной рыночной экономике через системное продолжение ранее начатых реформ.

Либерализация должна включать:

- окончательную отмену элементов директивного централизованного управления экономикой, переход к планированию на уровне предприятий; оптимизацию органов госуправления (например, только в промышленности на 2,5 тыс. предприятий приходится 7 концернов и 3 министерства, в то время как функции регулирования может осуществлять только одно министерство);

- дерегуляцию бизнеса, что означает реализацию принципов свободы предпринимательской деятельности, хозяйственного равноправия и конкуренции субъектов рынка независимо от формы собственности;
- переход к свободным ценам, в том числе на социально значимые товары. Поэтапное доведение оплаты населением услуг ЖКХ и транспорта до 100% и соответствующее снижение расходов на их содержание со стороны государства. За ценами естественных монополий должен осуществляться государственный и общественный контроль. Существование госзаказа допускается только при условии закупки по рыночным ценам;
- ликвидацию государственных монополий в различных сферах (ЖКХ, транспорт, энергосистема, медицина, образование) путем приватизации и открытого доступа на данный рынок частных фирм;
- либерализацию внешнеэкономической деятельности, отмену импортных пошлин на продовольственные товары, снижение уровня пошлин на остальные товары с 10–12% до среднего по странам—членам ЕС и ВТО (4–6%); отмену нетарифных ограничений внешней торговли (лицензии, квоты, сложный порядок сертификации, перевозок и т. д.); взаимное признание международных стандартов и сертификатов качества;
- свободу формирования и использования доходов;
- расширение границ рыночного пространства посредством развития не только рынка товаров и услуг, но и рынков труда, недвижимости, капитала, информации, рекламы, страхования, социальных услуг.

Цель либерализации — заложить исходные основы для рыночного саморегулирования, базу для развертывания конкуренции как наиболее эффективного механизма распределения ресурсов, стимулирования процессов повышения качества продукции и услуг, роста эффективности использования факторов производства, превращения платежеспособного спроса в основной регулятор динамики и структуры производства.

Чтобы экономическая свобода использовалась субъектами рынка во благо общества и с наибольшей эффективностью, необходимо обеспечить

макроэкономическую стабилизацию вместе с *институциональными преобразованиями* хозяйственного порядка, устанавливающего определенные «правила игры».

Развитие рыночных институтов и инфраструктуры необходимо осуществить по следующим направлениям:

Приватизация (преобразование отношений собственности) и создание эффективной системы защиты прав собственников; формирование рынка земли; приватизация жилья.

Концепция приватизации. Решающее значение в период рыночной трансформации приобретает упорядочение отношений собственности и выработка правил разгосударствления и приватизации государственного имущества. Если процессы разгосударствления не доведены до их логического завершения — появления эффективного собственника, осмысленная экономическая политика вообще невозможна, поскольку она по сути своей есть воздействие на осознанный экономический интерес, присущий именно такому собственнику. Занимая свою нишу на рынке, он готов реинвестировать свою прибыль и может стать партнером государства в реструктуризации промышленности.

Появлению *эффективного собственника* в Беларуси в настоящее время препятствуют:

- замедленная приватизация — т. е. сдерживание республиканскими отраслевыми органами преобразований подведомственных предприятий (поскольку приватизация подотчетных предприятий сужает сферу влияния отраслевых органов управления). Если в 1999 г. было реформировано 62% предложенных к разгосударствлению предприятий республиканской собственности, в 2000 г. — 44%, то в 2001 г. — лишь 17% (25 из 145);
- несовершенство и нестабильность законодательства о предпринимательской деятельности;
- несовершенство законодательства о приватизации (ограниченное количество способов, сдерживание приватизации менеджерами государственных предприятий, проблема оценки имущества, возложение на новых собственников обязательств по поддержке социальной сферы);

- стремление государства в ходе приватизации решить текущие проблемы (пополнить бюджет, избавиться от убыточных предприятий).

Приватизация между тем является наилучшим способом санации, потому что частные инвесторы наиболее объективно оценивают возникшие на рынке возможности.

Предлагается ориентироваться на следующие правила *приватизации*.

- Реструктуризация и приватизация жизнеспособных средних и крупных госпредприятий должна проводиться под патронажем отдельного органа, подотчетного парламенту (например, департамента приватизации) и не имеющего отраслевой подчиненности.
- Неконкурентоспособные (ресурсо- и экологоемкие) предприятия должны быть ликвидированы. Это также касается неэффективных звеньев производственных цепочек, которые могут быть заменены на иностранных поставщиков. Данный процесс необходимо осуществлять поэтапно, по возможности смягчая социальные последствия.

Для последовательной реализации приватизации необходимо:

- установить приоритет Закона о приватизации перед остальными актами, регулирующими отношения приватизации;
- отказаться от определения разгосударствления (акционирования и коммерциализации) как специальной формы прекращения права государственной собственности, используя его лишь как этап приватизации;
- обеспечить реальное действие института банкротства, гарантируя предприятиям-банкротам и заинтересованным в их существовании сторонам возможности использовать все экономически целесообразные способы продолжения производственной и иной деятельности;
- установить основным способом приватизации приватизацию за деньги на конкурентной основе. Не применять льготную продажу для трудовых коллективов. В соответствии с принципами рыночной экономики и справедливости чеки «Имущество» могут получить статус инвестиционных денег при использовании их *исключительно* в конкурсах и аукционах наравне с деньгами, а не обмене на акции по номиналу. Кроме этого за

- счет чеков «Имущество» целесообразно разрешить приватизацию жилья населением;
- снять запрет на продажу акций, приобретенных физическими лицами в процессе льготной приватизации; отменить право «золотой акции»;
 - упростить процедуры приватизации. Необходимо до минимума ограничить роль органов отраслевого управления, объективно не заинтересованных в приватизации подчиненных им объектов. Право принимать окончательные решения по приватизации независимо от позиции отраслевых органов и органов исполнительной власти необходимо закрепить за департаментом приватизации (который можно создать на базе департамента по управлению госимуществом Минэкономики);
 - обеспечить равенство прав при приватизации иностранным и национальным собственникам. При гарантировании новым собственником инвестиций снижать цену предприятия;
 - разрешить потенциальным собственникам использовать для приватизации предприятий кредитные ресурсы;
 - содействовать проведению оценки рыночной стоимости объектов приватизации не зависимиыми от потенциальных собственников и государства оценщиками. Предприятия с рыночной стоимостью, близкой к нулю, продавать за символическую плату;
 - уменьшить срок исковой давности по требованиям о признании недействительными приватизационных сделок до 3-х лет.

Эффективность стабилизационной части реформ в значительной степени зависит от их финансовой обеспеченности. Поэтому денежные средства от приватизации государственного имущества должны аккумулироваться в специальном приватизационном фонде, входящем в состав бюджета. Средства данного фонда наряду с иностранными кредитами будут использоваться для проведения социальных реформ, осуществления стабилизационных мероприятий, увеличения иностранных активов банковской системы. В то же время высокая кредиторская и дебиторская задолженность будет сдерживать развитие приватизированных предприятий. С целью ликвидации (обнуления) взаимных задолженностей предприятий департамент приватизации должен разработать

механизм и условия погашения задолженности предприятиями с более устойчивым финансовым положением, имеющими превышение дебиторской задолженности над кредиторской (чистые кредиторы). Погашение может осуществляться за счет средств приватизационного фонда, дополнительным источником доходов которого будет продажа имущества банкротов. Погашение задолженностей предприятий, имеющих превышение кредиторской задолженности над дебиторской (чистые должники), может осуществляться путем передачи коммерческим банкам, если они посчитают это выгодным, доли акций предприятия-должника. Для погашения ранее выданных кредитов коммерческим банкам будет осуществляться передача акций. Участие в данных операциях целесообразно ограничить банкам с контрольным пакетом акций в государственной собственности.

Земельная реформа. Цель *земельной реформы* — создание условий для свободного выбора крестьянами форм и методов хозяйствования на земле, что должно найти отражение в земельном кодексе. Вводится частная собственность на землю. В сельской местности земля и другие активы переходят в частную собственность безвозмездно путем разделения на земельные и имущественные паи. Новые собственники имеют право: а) выделяться из колхозов и совхозов вместе с земельными и имущественными паями, организовывать фермерские хозяйства и их ассоциации; б) делегировать права управления их имуществом вновь избранному менеджменту сельскохозяйственного кооператива, в который преобразуется колхоз, получая оговоренную часть доходов от ведения хозяйственной деятельности; в) сдать в аренду; г) продать свои паи.

Будет завершена кадастровая оценка земельных ресурсов страны. Собственник при превышении площади находящейся у него земли (1–3 га) будет уплачивать налог на собственность в размере не менее 2% ее рыночной стоимости независимо от формы ее использования.

Институциональные мероприятия

Регламентируется хозяйственная деятельность, т. е. правила поведения и взаимодействия субъектов рынка в производстве, финансах, внешних связях

и т. д., для чего необходимо усовершенствовать гражданский, коммерческий, налоговый, бюджетный, трудовой, земельный кодексы; в целом — формирование соответствующего рыночным принципам хозяйственного права (юридических основ защиты собственности, банкротства, конкуренции и антимонопольной деятельности; защиты прав инвесторов и сторон договоров, страхования и т. д.). Все права собственников должны быть законодательно твердо гарантированы, неукоснительно выполняться и защищаться государством.

В рамках всей хозяйственной системы признается необходимость *действенной конкуренции*, для которой важен рыночный результат, т. е. повышение качества продукции и возрастание объема производства, происходящее при растущей производительности, снижающихся издержках и ценах. Законодательство о *конкурентной политике* прежде всего должно регулировать вопросы заключения соглашений, которые могут ограничить доступ на рынок, а также деятельность государственных монополий и государственных предприятий, обладающих специальными правами.

При этом осуществляется гармонизация закона «О предприятиях в Республике Беларусь» (1990 г.) с международными стандартами, принимается законодательство о правах интеллектуальной собственности.

Создаются экономико-правовые условия для формирования субъектов рынка, адаптированных к его условиям и эффективно функционирующих в рыночной среде или обслуживающих ее, — предприятий, ТНК, холдингов, банков и инвестиционных фондов, фондовых и трудовых бирж, брокерских и дилерских контор, учреждений страхования, фондов социальной защиты и пенсионных фондов, служб аудита и консалтинга, рекламы и т. д. Упрощается вход на рынок новых субъектов хозяйствования, в т. ч. через принятие заявительного принципа регистрации малого бизнеса.

Создаются институты и новые правила реализации социально-экономической политики на разных уровнях государственного управления (национальном, региональном, местном). Главной задачей в этом направлении является развитие местного управления и самоуправления, передача на этот уровень необходимых полномочий и финансовых ресурсов для

обеспечения основной части социально-экономических потребностей и решения местных проблем.

Устанавливаются и развиваются институты регулирования экономики и рынка — профсоюзы, ассоциации предпринимателей, научные объединения, союзы потребителей и т. д.; развиваются межгосударственные институты; разворачивается система подготовки и переподготовки кадров, ответственных, способных к стратегическому мышлению и работе в глобальной рыночной среде, ориентированных на инновационное развитие производства.

Необходимо учитывать, что если либерализационные меры реформирования хозяйственной системы могут быть реализованы в кратчайшие сроки (например, тарифы на импорт ликвидируются в день опубликования закона), то институциональные преобразования — действия по меньшей мере среднесрочного периода. Для разработки и всестороннего обоснования институциональной новации, ее внедрения в жизнь, выявления недостатков, корректировки и введения более совершенных институтов рынка нужен определенный ресурс времени. Реформирование реальной экономики, включающее реструктуризацию промышленности, — это наиболее долгосрочная часть реформ. Реформирование по всем этим направлениям должно проводиться системно и одновременно.

Продолжительность преобразований зависит в равной степени от успешности внедрения рыночных институтов и от макроэкономической стабилизации, которая должна проводиться параллельно с внедрением рыночных институтов.

Стабилизация

Стабилизация должна включать следующие основные меры и действия:

- 1) завершение реформы цен;
- 2) валютная реформа и проведение стабильной монетарной политики;
- 3) налоговая реформа и сбалансированная фискальная политика;
- 4) рыночная политика доходов.

Реформа цен

Никакое правительство не в состоянии детально учитывать вкусы отдельных потребителей; при отсутствии ценовой системы нет самого эффективного указателя потребительских предпочтений.

Завершение ценовой реформы ставит целью окончательную либерализацию цен, что позволит снизить административные издержки правительства. Некоторое время регулироваться будут только цены энергетических и других государственных монополистов (на газ, тепло, электроэнергию, общественный транспорт, телекоммуникации). Регулирование будет производиться на основе расчета дифференцированных групп потребителей и в зависимости от характера и объемов потребления продукции. При таком подходе тарифы электро- и теплотенергии для населения будут выше, чем для промышленных потребителей. Зато субсидии производителям будут заменены адресными субсидиями потребителям, которые позже в соответствии с ростом доходов будут поэтапно сокращаться. В результате ценовой реформы произойдет постепенное выравнивание цен до рыночного уровня.

Валютная реформа и монетарная политика

Добиться устойчивого экономического роста на основе инвестиций и инноваций, реализовать конкурентные преимущества и закрепиться на мировом рынке можно только при наличии стабильной национальной валюты. Принудительный рост объемов производства за счет внешнего и внутреннего обесценения валюты недопустим, так как не решает главную проблему белорусской экономики — преодоление ее технологической отсталости и низкой эффективности, а значит, не создает реальную основу для повышения жизненного уровня населения.

Беларусь является единственной из постсоциалистических стран, не имеющей полноценной национальной валюты и находящейся в ожидании ее возможной замены другой валютой. В стране не была создана монетная составляющая денежной массы, так как с момента обретения суверенитета инфляция никогда

не опускалась ниже отметки 30% в год. Вследствие постоянного обесценения белорусского рубля в зачаточном состоянии остается система кредитования.

Поскольку инфляционные и девальвационные ожидания по отношению к белорусскому рублю носят длительный и устойчивый характер, главным критерием при выборе валютного режима должна быть его эффективность в части достижения валютно-финансовой стабилизации. Таким режимом, на наш взгляд, должен стать самый жесткий режим привязки к иностранной валюте — валютное управление (currency board).

Национальным банком полностью прекращается проведение кредитной эмиссии. Устанавливается соответствие между величиной денежной базы и золотовалютными резервами. Эмиссия белорусского рубля осуществляется исключительно при покупке иностранной валюты. Аналогично при продаже иностранной валюты с целью поддержания фиксированного обменного курса изымается соответствующий объем национальной валюты.

Этот режим будет стимулировать поддержание инфляции и процентных ставок на уровне близком к стране резервной валюты. Валютное управление следует ввести законом «О стабильной национальной валюте», где должна быть закреплена гарантия невмешательства правительства в денежное обращение. Это позволит предотвратить лоббирование кредитной поддержки экономики при ужесточении условий хозяйствования.

Инфляция в Беларуси однако исключительно монетарного происхождения. Она связана также с растущими издержками на продукцию из-за сохранения монопольного характера экономики, низкой производительности технологий, высокого износа основных фондов, кризиса неплатежей, наличия неденежных форм расчета. Введение режима валютного управления должно сопровождаться проведением бюджетной реформы, введением жестких бюджетных ограничений для предприятий и ликвидацией дефицита государственного бюджета, чтобы не допустить инфляции и снижения ценовой конкурентоспособности белорусской экономики.

В настоящее время в мире есть две относительно стабильные и предсказуемые валюты, выполняющие роль мировых денег, которые можно рассматривать в качестве валюты-привязки, — евро и доллар США. Несмотря на то, что

внешнеэкономические связи Беларуси в последнее десятилетие складывались таким образом, что их чаще обслуживал доллар США, Национальному банку целесообразно войти в валютное управление к Европейскому центральному банку, а белорусский рубль жестко зафиксировать по отношению к евро.

В последние годы «долларизация» белорусской экономики медленно сменяется ее «евроизацией». Европейская направленность внешнеэкономических связей Беларуси на уровне субъектов хозяйствования проявляется вполне очевидно: в период 1997–2000 гг. 70% внешнеторгового оборота нашей страны приходилось на географическую Европу, в том числе более 30% на страны ЕС и страны – кандидаты в ЕС. Когда начнутся реальные процессы приватизации и реструктуризации, включения белорусских предприятий в цепочки ТНК, а страны – в процессы европейской политической и экономической интеграции, будет происходить диверсификация внешнеэкономических связей, расти товарооборот с ЕС и падать с отсталыми в экономическом плане странами СНГ. Соответственно увеличится количество сделок с евро на валютном рынке страны. Привязка к евро станет эффективной мерой по стимулированию развития рынка евро в Беларуси, а популяризация его среди населения и субъектов хозяйствования ускорит реализацию объективного выбора в пользу этой валюты.

В полной мере реализовать возможности монетарной политики может развитие финансовой системы, функционирование должным образом финансовых институтов, межбанковского валютного рынка, рынка ценных бумаг.

Налоговая реформа и фискальная политика

Одновременно с установлением стабильной валюты и жестких бюджетных ограничений для предприятий необходимо (и, видимо, это самый ответственный момент на этапе стабилизации) осуществить адаптацию государственных финансов к требованиям рыночной экономики. Это связано с тем, что либерализация хозяйственной деятельности и рост открытости экономики, вызывающие необходимость реструктуризации и рост банкротства предприятий, могут привести к ощутимому уменьшению налоговой базы в государственном секторе. Соответственно уменьшатся и доходы бюджета.

В то же время потребуются затраты на реформирование государственной системы власти и рыночной инфраструктуры, на адекватную поддержку социальной сферы и помощь безработным, количество которых в первый год реформ может достичь 1 млн человек (20%). Чтобы избежать бюджетного кризиса, который может быть вызван спадом производства, сокращением в результате налоговой реформы налоговых поступлений, необходимо обеспечить снижение государственных расходов и их прозрачность, устранить скрытые формы субсидирования (неплатежи и задолженности, бартерные расчеты, тарифы коммунального хозяйства, которые не покрывают издержек, перекрестное субсидирование между различными группами пользователей), которые позволяют функционировать убыточным предприятиям.

В ходе реформирования бюджетной системы необходимо обеспечить механизмы четкого разделения направлений доходов и расходов, а также прозрачность бюджетов всех уровней, законодательно установить размер дефицита бюджета, повысить роль прямых налогов и на первом этапе имущественных налогов как основы расширения финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Увеличение доходов бюджета будет происходить за счет расширения базы налогообложения, а также от приватизации государственной собственности. Необходимо будет прекратить финансовую поддержку государственного агропромышленного комплекса (32% от валового выпуска отрасли в 2002 г.) и финансирование из бюджета строительства жилья. Незавершенное строительство жилья и прочих объектов при сроках его строительства свыше 3-х лет и степени готовности ниже 70% необходимо законсервировать. Пересмотреть и снизить расходы государства на управление и оборону. Провести сокращение армии и внутренних сил.

Следует отменить право исполнительной власти предоставлять субъектам хозяйствования налоговые и таможенные льготы. (Установление льгот — исключительная прерогатива парламента в ходе принятия бюджета.) Необходимо уменьшить уровень централизации финансовых ресурсов в республиканском бюджете, повысить финансовую самостоятельность местного уровня власти. Все налоги от предприятий коммунальной собственности направлять в местные

бюджеты, что будет стимулировать местные власти разрабатывать программы реструктуризации предприятий и расширять налогооблагаемую базу, содействовать развитию инфраструктуры на локальном уровне.

Существующая в настоящее время налоговая система содержит 36 видов республиканских и местных налогов и сборов. В результате налоговая нагрузка (с учетом фонда социальной защиты населения и инновационного фонда) приближается к 50%.

Основные недостатки существующей налоговой системы в том, что она:

- снижает темпы экономического роста;
- разрушает потенциал субъектов хозяйствования и граждан в деле для создания новых рабочих мест;
- не стимулирует собственников к честной и своевременной уплате налогов, легализации доходов, принуждает уходить в «серый» сектор;
- создает возможности для несправедливой конкуренции;
- снижает конкурентоспособность субъектов хозяйствования;
- тормозит реструктуризацию предприятий;
- препятствует привлечению иностранных инвестиций.

Налоговая реформа и фискальная политика должны проводиться в соответствии со следующими принципами:

- налоги выполняют исключительно фискальную роль, обеспечивая поступление обоснованно необходимого количества средств для финансирования государственных расходов, и не являются средством регулирования производства;
- нейтральность и справедливость (платить налоги должны все без исключений);
- необременительность (налоговое бремя не должно препятствовать социально-экономическому развитию субъектов хозяйствования и общества);
- эффективное администрирование (издержки на сбор налогов должны быть минимальными);
- простота и прозрачность (смысл уплаты налогов должен быть понятным, а направления использования — открытыми для общества);

- одноразовость налогообложения (одна и та же налоговая база не должна облагаться налогами несколько раз).

Необходимо будет поэтапно снизить налоговую нагрузку, которая должна сопровождаться снижением расходов бюджета. В результате налоговой реформы целесообразно оставить следующие налоги:

- подоходный налог с физических лиц;
- социальный налог;
- налог на собственность;
- НДС на товары и услуги;
- акцизный налог;
- таможенную пошлину.

Для активизации экономической реформы необходимо использовать пропорциональные ставки налогов на доходы. Для обеспечения оптимального распределения доходов на период стабилизации целесообразно установить более высокие ставки налогов на собственность. По мере достижения финансовой стабилизации и роста среднего класса в стране следует стремиться к снижению налога на собственность и таможенных пошлин, а впоследствии и ставок оставшихся налогов. В частности, стандартную ставку НДС целесообразно постепенно снизить до 16–18%, ставки подоходного налога — до 10–15%. Необходимо снизить налоговое давление на зарплату с 40 до 30%.

На первом этапе необходимо ликвидировать т. н. оборотные налоги: целевые сборы в местные бюджетные фонды стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции (2,5% от выручки) и отчисления в республиканский фонд поддержки производителей сельхозпродукции, продовольствия и аграрной науки (2% от выручки). В результате снижения ставок данных налогов на каждый 1% налоговая нагрузка в свою очередь будет снижаться на 1,3–1,5%.

Для ликвидации помех в международной деятельности белорусских компаний необходимо будет подготовить налоговые органы страны к сотрудничеству с соответствующими органами стран ЕС. В частности, при подготовке законодательства необходимо учесть, что косвенные налоги (НДС и акцизы)

и их сбор гармонизированы рядом директив. Гармонизирован также прямой налог на повышение капитала.

Политика доходов

Для поддержания финансовой стабилизации необходимо также снизить инфляционный пресс заработной платы (спираль зарплата — цены). Параллельно следует обеспечить минимальный уровень доходов незащищенных слоев населения, гарантируя его рост только при повышении производительности труда в экономике. Установить приемлемый размер пособия по безработице, что сделает более прозрачным и прогнозируемым состояние рынка труда. При этом пособие по безработице должно выплачиваться не более 6 месяцев в году. Должны быть ликвидированы льготы слоям населения, не нуждающимся в этом. Условием роста заработной платы будет рост производительности труда. Для получения дополнительных доходов будут созданы условия для аккумуляции сбережений населения не только в банковской сфере, но также и через институциональных инвесторов. Будет обеспечено право отчуждения акций физическими лицами независимо от условий их продажи.

Стратегия структурных реформ

Стабилизация, либерализация и создание рыночных институтов являются неперенными предпосылками эффективной структурной перестройки реального сектора и повышения на этой основе эффективности экономики и уровня жизни населения.

Реальный сектор

Реформирование *реальной* экономики предполагает последовательное решение комплекса следующих задач:

- осуществление финансовой, а затем и макроэкономической стабилизации — снижения инфляции за счет разумной денежно-кредитной политики, не допускающей необоснованной эмиссии и в то же время благоприятствующей «монетаризации» экономики (т. к. низкая ликвидность реального сектора является барьером для действия механизмов рыночной саморегуляции); осуществляется взаимозачет просроченной кредиторской и дебиторской задолженности (государство компенсирует субъектам экономики «плюсовое» сальдо, распродает имущество банкротов);
- обеспечение условий экономического роста (конкуренция и повышение мобильности ресурсов посредством бирж), повышение эффективности воспроизводственного процесса (совершенствование инвестиционной и амортизационной политики) и глобальное изменение структуры производства товаров и услуг (реструктуризация); конкуренция за госзаказ (тендеры);
- включение национальной экономики в международное разделение труда — вступление в ВТО; снятие (сокращение) тарифных ограничений; снятие нетарифных ограничений; допуск иностранцев на рынок государственных закупок; усовершенствование таможенных процедур; получение международного кредитного рейтинга;
- создание условий для устойчивого развития и внедрения экологических стандартов; развитие малого бизнеса, транспортных магистралей, туризма; диверсификация поставок энергоресурсов;
- формирование научно-технических и социальных предпосылок перехода к постиндустриальной (информационной) стадии развития. Подготовка высококвалифицированных кадров. Мотивирование интеграции научных работников в производство. Необходимо доведение уровня финансирования науки с 0,9% ВВП в настоящее время до 1,8–2% (средний уровень в ЕС).

Предоставление государством помощи предприятиям осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- минимизация государственной финансовой поддержки. Государство вместе с другими заинтересованными сторонами может осуществлять

- определенную долю финансирования научных разработок и высокотехнологичных производств, защиты окружающей среды, развития региональной инфраструктуры;
- прозрачность выделения государственной помощи и ее инвентаризация.

Промышленная политика

Основной принцип промышленной политики — не «подсыпать песок» в рыночные механизмы. Поэтому в концепции *промышленной политики* целесообразно усилить и закрепить ее *общесистемный характер*, направленность на создание общих условий для успешного развития реального сектора. Вектор действия такой политики — горизонтальный. Меры в отрасли промышленной политики не имеют избирательного действия (четкой нацеленности на отрасль, предприятие, регион), а равномерно влияют на всех субъектов рынка, формируя экономическую и институциональную, организационную и правовую среду их активности. Такая политика будет преимущественно макроэкономической. Главная цель — обеспечить, опираясь на финансовую стабилизацию и приватизацию, равенство для всех рыночных субъектов.

Учитывая специфику реструктуризации градообразующих предприятий, особенно в малых городах, в рамках промышленной политики должна осуществляться организационно-финансовая помощь этим предприятиям и разрабатываться программы реструктуризации.

Основные методы осуществления промышленной политики

Информационные методы. Главная обязанность государства — обеспечение субъектов промышленности научно обоснованными данными об окружающей среде (в т. ч. глобальной), что позволяет им принимать более эффективные решения в сфере производства (инвестиций, инноваций) и коммерции. Речь идет также о систематически доступных обществу результатах исследований

и прогнозов развития экономической ситуации в стране, в отраслях и регионах (в том числе маркетинговых разработок), о налаживании системы консалтинговых услуг, что дает предприятиям возможность ориентироваться в экономическом пространстве.

Методы *макроэкономического регулирования*. Они направлены на формирование финансовой стабильности, преодоление бюджетного дефицита и подавление инфляции, а также на поддержание устойчивого курса национальной валюты.

Ресурсные методы. Прежде всего они связаны с системой государственных заказов и закупок, формированием фондов страхования рисков (инвестиционных, экспортных), подготовкой и переподготовкой кадров, социальными гарантиями.

Институциональные методы. Характер их воздействия — системный, регулирующий и стимулирующий. Реализация институциональных методов не предполагает затрат ресурсов непосредственно на объекты промышленной политики (отрасли, предприятия, регионы). Тут прежде всего имеются в виду рычаги, которые обеспечивают правовые гарантии трудовых отношений.

Проведение реформ по выделенным направлениям (либерализация, институциональные преобразования, стабилизация) создадут необходимые условия для эффективной реструктуризации промышленности. При этом необходимо иметь государственную концепцию реструктуризации, главным образом для того чтобы жестко ограничивать процветающее в настоящее время в Беларуси лоббирование ведомственных интересов (введение дополнительных сборов, выделение льготных кредитов, введение количественных квот на импорт и т. д.). В связи с этим необходимо выдвинуть интегральный *критерий эффективности* реструктуризации — рост производительности факторов производства, т. е. развитие предприятий, которые обеспечивают отдачу факторов производства (инвестиций) выше средней в реальном секторе. Действенность производственных факторов будет выше при конкурентоспособности выпускаемой продукции, стабильном спросе на нее на внутреннем и внешнем рынках.

Ограничения на пути реструктуризации реального сектора

Чтобы осуществить эффективную реструктуризацию реального сектора, необходимо преодолеть три вида *ограничений* (решить три блока проблем):

Институциональные. Институциональные ограничения вызваны несистемностью реформ, следствием чего является отсутствие конкуренции и базовых рыночных институтов, необходимых для успешного функционирования рынка: института эффективных собственников, малого бизнеса, банковского сектора с достаточными кредитными ресурсами, мобильного рынка капитала и рабочей силы и т. д. Существующая запутанная нормативно-правовая база усложняет ведение бизнеса и принятие решений на микроуровне, значительно увеличивает транзакционные издержки фирм, а значит, снижает конкурентоспособность продукции.

Финансовые. Финансовые ограничения проявляются в недостатке инвестиционных ресурсов и неэффективном использовании имеющихся средств. Открытость экономики, стабильное законодательство, низкая налоговая нагрузка создадут условия для привлечения иностранных инвестиций (прежде всего прямых) и кредитов, а также для стимулирования эффективного использования средств государства, банков и предприятий.

Ресурсно-технологические. Ресурсно-технологические ограничения требуют учета динамики цен на потребляемые ресурсы и другие составляющие затрат промышленности и учета межотраслевых связей. Необходимы технологии, позволяющие наиболее эффективно использовать имеющиеся сырьевые ресурсы (древесина, калийные соли и пр.). В силу отсутствия в Беларуси базовых сырьевых отраслей государство должно разрабатывать проекты по добыче сырья за рубежом (в частности в России), доказывать их эффективность и привлекать к участию в реализации частный капитал, а также развивать технологическое партнерство с зарубежными странами.

Принципы проведения реструктуризации

Это открытость, специализация, ориентация на новые и высокие технологии, ресурсосбережение и экологическая безопасность.

Открытость — необходимое условие включения промышленности Беларуси в процесс глобализации экономики. Снижение тарифов на импорт является важным фактором увеличения уровня жизни населения вследствие более низких цен импортных товаров, а также модернизации экономики, поскольку импортное оборудование чаще всего более высокотехнологичное. Появятся дополнительные стимулы производства конкурентоспособной, в том числе на мировом рынке, продукции. Параллельно с насыщением внутреннего рынка будет расти экспорт (в Беларуси рост экспорта в последние годы наблюдается за счет сокращения внутреннего потребления и вследствие девальвации национальной валюты).

Специализация. Низкая конкурентоспособность промышленной продукции требует замены неэффективных звеньев технологических цепочек (в первую очередь отечественных производителей комплектующих) на поставщиков-импортеров. В то же время специализация на отдельных деталях и узлах позволит использовать эффект масштаба, привлечь иностранные инвестиции.

Ориентация на новые и высокие технологии. Данный принцип является ключевым в процессе реструктуризации промышленности, т. к. обеспечит укрепление конкурентных преимуществ экономики. Как правило, наукоемкие производства не обладают мультипликативным эффектом, поскольку изначально не сопряжены с другими отраслями. В силу этого для экономики Беларуси они не могут быть «локомотивом», потребляющим продукцию традиционных отраслей (как, например, строительство). Необходимо повышать наукоемкость ВВП Беларуси, которая снизилась с 2,3% в 1990 г. до 0,8–0,9% в настоящее время.

Ресурсосбережение и экологическая безопасность. Учитывая чрезвычайно низкий уровень обеспеченности собственными материально-сырьевыми и топливно-энергетическими ресурсами (от 0 до 30%), а также значительную долю материальных затрат на производство промышленной продукции (74%

в 2000 г.), стратегию реструктуризации промышленности следует рассматривать в связи с политикой ресурсосбережения. Взаимосвязь экологической политики государства с реструктуризацией промышленности проявляется в снижении доли ресурсоемких отраслей и преобразовании их производственного аппарата посредством внедрения экологически чистых технологий. В настоящее время ресурсоемкость промышленности в 2 и более раз превышает соответствующие показатели в развитых странах. Опыт стран с переходной экономикой свидетельствует о необходимости принятия закона о ресурсосбережении, стимулирующего экономию ресурсов.

Реформа финансового сектора

Реформа финансового сектора будет проводиться во взаимосвязи с политикой стабилизации денежной единицы и будет зависеть от успешности реформирования реального сектора экономики.

Основной *целью* реформирования банковского сектора является увеличение его возможностей кредитовать экономическое развитие, что достижимо на основе стабильной национальной валюты и финансовой устойчивости банковской системы.

Для реформирования банковского сектора в первую очередь необходимо:

- обеспечить реальную независимость Национального банка от исполнительной власти в соответствии с законом «О стабильной национальной валюте». Для этого необходимо внести изменения в Банковский кодекс, согласно которым назначение главы Национального банка и членов правления, утверждение аудиторской проверки будет производиться парламентом. Законодательно запретить финансирование Национальным банком дефицита государственного бюджета посредством эмиссии;
- обеспечить возможность притока частного капитала в 6 крупнейших, контролируемых государством банков, где сосредоточено почти 90% активов банковской системы;

- обеспечить механизмы увеличения сбалансированности политики привлечения депозитов населения с реальным спросом на кредиты, поскольку в настоящее время величины ставок по депозитам хотя и привлекательны для физических лиц, но не позволяют предлагать кредиты экономике по доступным процентным ставкам;
- запретить принуждение банков к кредитованию отдельных секторов и предприятий, предусмотреть механизмы погашения государством проблемных кредитов, образовавшихся в случае принудительного кредитования государственных предприятий;
- отказаться от квот на долю иностранного капитала в банковской системе (в настоящий момент она составляет 50%);
- получить международный банковский рейтинг страны;
- создавать необходимые условия для конкуренции в банковской системе, что будет стимулировать банки снижать издержки и стоимость расчетных операций для клиентов; перейти на международные стандарты расчетов, аудита и отчетности.

Для обеспечения достаточного объема финансирования субъектов экономики и процесса перелива капитала необходимо стимулировать развитие фондового и страхового рынков на основе стабильного и прозрачного законодательства, гармонизированного с законодательством Европейского Союза.

Для развития фондового рынка необходимо:

- снять ограничения для профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, одновременно повысив требования к уровню профессионализма его участников. В этой связи необходимо увеличить полномочия Комитета по ценным бумагам;
- ликвидировать налог на доходы от ценных бумаг для физических лиц (15%), на определенный срок отменить налогообложение доходов от операций на фондовом рынке юридических лиц;
- обеспечить свободу отчуждения акций физическими лицами;
- шире освещать размещение акций прибыльных компаний, обеспечить информирование о выпуске акций венчурными фирмами;
- проводить подготовку к интеграции в европейский фондовый рынок.

Внешнеторговая политика

Последовательное проведение реформ позволит принципиально сократить отставание Беларуси по уровню ВВП от большинства стран ЕС. Беларусь по-прежнему часть продукции будет реализовывать на пространствах СНГ, однако доля экспорта в Европу и другие страны вне СНГ увеличится с 35% до 60–65%, а доля экспорта услуг в эти страны увеличится с 62 до 80% при одновременном росте экспорта услуг на постсоветское пространство. Для этого необходимо вступление в ВТО, поскольку, не являясь членом ВТО, Беларусь подпадает под действие нетарифных барьеров по текстилю, химической продукции, калийным удобрениям, металлам. Переориентацию направления экспорта на Запад обеспечит прежде всего постепенное снижение удельного веса межотраслевой торговли (торговля продукцией разных отраслей) и развитие внутриотраслевой внешней торговли (торговля разными изделиями одних и тех же отраслей), что позволит реализовать эффект масштаба и специализации. На внутриотраслевой вид торговли приходится более 70% мировой торговли, в основном между развитыми странами.

Переориентация экспорта будет обеспечена как за счет модернизации и повышения наукоемкости производства, включения белорусских предприятий в цепочки ТНК и слияния компаний страны с международными корпорациями, так и за счет роста покупательной способности стран ЕС, которая уже в настоящее время на порядок превышает возможности России и других стран СНГ. Это позволит закрепить позиции Беларуси в глобализирующейся мировой экономике.

Проведенные реформы позволят стране достичь европейского уровня жизни и обеспечить дальнейшую конвергенцию со странами ЕС.

Реформирование отдельных секторов

Промышленность

Гиганты тяжелой индустрии Беларуси (нефтехимия, машиностроение) вследствие недостаточности серьезных внутренних инвесторов, вероятно, будут

собственностью крупных иностранных компаний с долей государственного капитала. Поэтому на начальном этапе необходимо создать условия для привлечения внутренних инвестиций (в том числе сбережений) в производство тех товаров, которые пользуются внутренним и внешним спросом: товары глубокой переработки лесных ресурсов, наукоемкий сектор (интегральные схемы, оптика, компьютерный софт, медицинское оборудование и оборудование по экологической очистке, биотехнология, инженерия материалов и пр.). В этих отраслях необходимо постепенно закреплять специализацию, способствующую росту внутриотраслевой международной торговли.

В силу сравнительно невысокой капиталоемкости и быстрой окупаемости потребительских и наукоемких отраслей они могут стать сферой развития предпринимательства. Ряд из указанных отраслей относится к трудоемким. Поэтому их развитие позволит существенно снизить напряжение на рынке труда в период реформ. Развитие наукоемкого сектора при соответствующем развитии кадрового потенциала и инфраструктуры позволит увеличить высокотехнологичный экспорт с 3,7% до 10–15%. На последующих этапах на основе сформированных конкурентных кластеров промышленности в стране будет происходить поиск новых ниш и конкурентных преимуществ в мировой экономике.

Сельское хозяйство

В настоящее время колхозы и совхозы Беларуси выполняют не столько роль генерирования прибыли, сколько функции поддержания сельской инфраструктуры. Это необходимо принимать в расчет, поскольку в сельской местности проживает 29% населения страны, реформировать колхозы необходимо параллельно с перенесением выполняемых ими социальных функций на органы местного управления и самоуправления. Реформирование сельского хозяйства на первом этапе будет заключаться в разгосударствлении колхозной собственности и выведении из хозяйственного оборота до 30% наименее продуктивных земель (перевод части земель в лесопокрываемые площади). Получаемая государством рента (налог на собственность) за пользование землей и другими природными ресурсами должна заменить

значительную часть традиционных налоговых поступлений в бюджет. В отличие от большинства налогов рентные платежи не ведут к снижению уровня выпуска продукции и не искажают процесс размещения ресурсов. Это позволит изменить схемы финансирования сельского хозяйства (снижение уровня дотационности до 5–10% от валового выпуска согласно требованиям ВТО). Для излишней рабочей силы в сельской местности необходимо создавать условия для занятости в несельскохозяйственных отраслях по месту жительства (малый бизнес, туризм, охота). Обеспечению страны продовольствием и загрузке перерабатывающих отраслей будет способствовать открытость рынка сельхозпродукции.

На последующем этапе развитие рынка земли позволит использовать ее как частным собственникам, так и органам самоуправления в качестве залога, что активизирует инвестиции в сельской местности. Это приведет как к расширению несельскохозяйственной деятельности (восстановление и аренда исторических объектов, туризм, развитие инфраструктуры отдыха, транспорт), так и росту наукоемкости сельхозпроизводства (производство возобновляемых энергоносителей — этилового спирта, растительных масел; выращивание трансгенных растений, создание банка генов).

Транспорт, строительство

Развитие транспортной инфраструктуры страны и строительства является (и в еще большей степени будет) фактором динамизации белорусской экономики. Такая роль этих секторов исходит из факта расширения ЕС и общей с ним границы.

Роль транзита товаров и услуг особенно увеличится, если белорусская экономика станет открытой. Необходимость создания соответствующей инфраструктуры товаров и услуг вызовет высокую активность в сфере строительства. За счет миграции рабочей силы из России и других стран СНГ может увеличиться население страны.

Однако развитие этих отраслей должно базироваться прежде всего на отечественной рабочей силе и произведенной в стране продукции (строительные материалы, автотехника). Развитие эффективных строительных техно-

логий поспособствует осуществлению программы модернизации и обновления жилых домов, построенных в прошлом по крупнопанельной технологии, ремонта жилого фонда и коммунальной инфраструктуры.

Развитие транспортно-сервисной системы создаст дополнительное количество рабочих мест.

Энергетический сектор

Состояние топливно-энергетического комплекса Беларуси делает особо актуальной проблему энергосбережения. Генерирующие мощности страны в критическом состоянии — энергоблоки 2-х крупнейших ГРЭС физически изношены, а большинство ТЭЦ построены около 40 лет назад. К 2010 г. Беларуси потребуется замена 80% всех энергопроизводящих мощностей. К тому же энергосистема рассчитана на самые дорогие виды топлива — газ и мазут. Строительство АЭС также нецелесообразно, поскольку издержки на производство данного вида электроэнергии велики. Поэтому на начальном этапе целесообразно увеличить импорт электроэнергии (в 2001 г. он уже вырос на 15,3%, или до 8,3 млрд кВт/ч, что составляет 25% энергопотребления). Однако уже сейчас необходимо обновлять основной капитал тепло- и электростанций. Это возможно сделать только за счет привлечения на рынок Беларуси частных инвесторов. В условиях высокой прозрачности рынка энергии и тепла приватизация старых мощностей и строительство новых будет способствовать конкуренции и снижению издержек.

Телекоммуникации

Несмотря на некоторые трудности, этому сектору присуща положительная динамика: в период с 1999 г. по 2002 г. количество абонентов телефонной связи выросло в 1,8 раза. Довольно динамично развивается мобильная связь (более 600 тыс. абонентов) и Интернет. Главное направление реформ в секторе телекоммуникаций — приватизация государственных компаний, создание условий для конкуренции.

Государственные СМИ будут обязательно приватизированы.

Рынок труда

Андрей Шабуня

Главная цель реформирования рынка труда — минимизировать регулирующие действия государства при формировании трудовых отношений и предоставить свободу действия субъектам, действующим на рынке труда. Взаимное согласование разнообразных интересов работодателей и работников на рынке труда происходит на основе взаимодействия спроса и предложения.

Повышения экономической эффективности можно достичь только создав рыночным контрагентам — работнику и работодателю — возможность и условия свободно договариваться между собой об условиях, результатом чего будет трудовой договор (контракт).

В связи с этим возникает необходимость формирования такой политики рынка труда, которая обеспечивает:

- занятость людей, которые способны работать и ищут работу;
- наиболее рациональную структуру занятости;
- свободный выбор профессии и места работы.

При реализации политики рынка труда следует ориентироваться и на основные элементы европейской стратегии занятости:

- повышение способности людей к поиску работы;
- развитие предпринимательских способностей и стимулирование предпринимательства;
- поддержка и развитие адаптационных возможностей работника;
- усиление политики равных шансов.

В связи с этим на первоначальном этапе трансформации необходимо осуществить ряд шагов, направленных на создание и развитие элементов рынка труда, которые повышают профессиональную активность работников и уровень занятости.

Действия для повышения профессиональной активности и занятости

Прежде всего необходимо изменить законодательство о труде и трудовых соглашениях в направлении минимизации государственного регулирования рынка труда. Не соответствующее рыночным реалиям законодательство может негативно повлиять на процессы перелива рабочей силы из упадочных в развивающиеся отрасли экономики. С целью повышения мобильности рабочей силы следует, в частности:

- установить индивидуальный трудовой договор (контракт) в качестве важнейшего механизма, регулирующего взаимоотношения нанимателя и работника;
- облегчить процедуры найма и увольнения (в форме коллективных и индивидуальных, письменных и устных договоров, путем ограничения срока их действия, упрощенного процесса увольнения работников (сведение к минимуму или исключение согласования с профсоюзами, органами занятости);
- законодательно закрепить возможность использования гибких форм занятости (работа неполный рабочий день, временная занятость, надомная работа, работа на принципах субподряда и др.);
- отказаться от распространения на негосударственные предприятия тарифной сетки, разработанной для бюджетной сферы;
- минимальная заработная плата, обязательная для предприятий всех форм собственности, должна корректироваться по решению государственных органов, а не автоматически;
- отменить положения, ограничивающие права предприятий по установлению и регулированию оплаты труда. Рост заработной платы должен зависеть прежде всего от роста производительности труда и финансовых возможностей предприятия;
- обязать администрацию предприятий (особенно с большим числом занятых) заранее сообщать о ликвидации предприятия либо массовых увольнениях, что позволит разработать необходимые меры для защиты безработных;

- ввести единую ставку подоходного налога на уровне 13–15%;
- снизить уровень косвенных расходов на рабочую силу (непрямая стоимость труда), в том числе налоги и отчисления, относимые на стоимость рабочей силы до уровня 30%;
- снизить расходы предприятий, связанные с созданием рабочих мест (в особенности для исполнения низкоквалифицированных работ).

Развитие малого и среднего бизнеса

Малый и средний бизнес — одни из основных секторов рыночной активности, в котором создается наибольшее количество новых рабочих мест. Поэтому для его развития необходимо предпринять следующие шаги:

- ввести уведомительный принцип регистрации вместо разрешительного;
- отменить положение, запрещающее осуществлять регистрацию по домашнему адресу;
- снизить величины уставных фондов до 50–100 базовых величин;
- отменить существующие ограничения на число работников, которое может нанять индивидуальный предприниматель;
- закрепить принцип «одного окна» при регистрации и постановке на учет в налоговые органы, чтобы минимизировать воздействие бюрократии. При этом должен быть установлен единый перечень документов, необходимых для регистрации;
- отменить положение, обязывающее предприятия осуществлять все виды деятельности, указанные в учредительных документах;
- закрепить положение о том, что ликвидация юридического лица может производиться либо по решению собственника или уполномоченного им органа, либо по решению суда;
- создать региональные структуры поддержки малого и среднего бизнеса (включая развитие системы микрокредитования), которые способствуют обучению предпринимателей (бизнес-инкубаторы, технопарки), доступ к информационным ресурсам (нормативно-законодательные базы, Интернет) и др.;

- разработать систему финансовых стимулов для развития инвестиций в человеческий капитал, в том числе в образование работников;
- повысить гибкость и качество работы административных структур (Министерство труда, Государственная служба занятости).

Невозможно полностью отказаться от государственного воздействия на рынок труда. Государственная политика в данной сфере подразделяется на пассивную и активную. Пассивная политика, которая смягчает негативные последствия безработицы, должна быть ограничена традиционными процедурами: регистрация безработных, определение размера и выплата пособий по безработице, осуществление программы страхования от безработицы. При этом следует обратить особое внимание на:

- мониторинг рынка труда и предоставление информации о его состоянии всем заинтересованным сторонам;
- прогнозирование вероятных случаев закрытия предприятий и массовых увольнений.

Активная политика означает сознательное формирование ситуации на рынке труда путем содействия расширению спроса на рабочую силу и поддержки эффективного предложения рабочей силы. В качестве контрдействия на рост безработицы необходимо:

- увеличить финансирование системы профессионального обучения и переобучения, включая специальные программы для борьбы с длительной безработицей, а также безработицей среди молодежи;
- организовывать оплачиваемые общественные работы. Из-за высокой стоимости следует применять их к тем безработным, которые не могут найти другую работу;
- кредитовать безработных, которые начинают собственную предпринимательскую деятельность;
- осуществлять выборочную финансовую поддержку некоторых убыточных предприятий для сохранения на них определенного уровня занятости. При этом выделять деньги только в течение ограниченного срока и только предприятиям, находящимся в регионах с особенно низкой мо-

бильностью рабочей силы (например, из-за недостатка жилья), или градообразующим предприятиям.

Финансирование службы занятости должно осуществляться на соответствующем уровне и не зависеть от числа безработных.

Повышение мобильности рабочей силы

Эта процедура является существенным фактором улучшения эластичности функционирования рынка труда. Тут следует предпринять следующие действия:

- отменить институт прописки и другие административные положения, ограничивающие найм рабочей силы (например, решение Минского горисполкома, обязывающее согласовывать с администрацией города прием на работу лиц без минской прописки). Заменить прописку регистрацией по месту жительства;
- переориентировать систему образования, а также профессионального обучения и переобучения на требования рынка труда. При этом расходы на программы переквалификации безработных (особенно по перспективным профессиям) должны частично финансироваться за счет профсоюзов или обучаемых;
- законодательно ограничить величину минимальных компенсационных выплат работнику при его увольнении.

Реформирование системы страхования по безработице

Размер пособия по безработице и порядок его получения должны мотивировать человека, потерявшего работу, на ее поиски. Это означает, что период выплаты пособия должен быть относительно небольшим (от трех месяцев до полугода). Возможно введение стипендии на обучение вместо пособия по безработице для безработных, желающих повысить свою квалификацию.

Развитие системы социального партнерства (трипартизм)

В разработке и проведении в жизнь политики в области занятости должны принимать участие не только государственные органы, но и профсоюзы, и организации работодателей. Ни одна из сторон, участвующих в диалоге, не должна иметь исключительные права при принятии решений. При этом круг рассматриваемых вопросов должен включать не только проблемы оплаты труда и занятости, но и разработку, и осуществление программ переобучения, в том числе переподготовку на рабочем месте, а также предоставление информации о рынке труда.

В то же время следует опасаться чрезмерного усиления роли соглашений, заключаемых между государством, профсоюзами и организациями нанимателей, так как это может привести к понижению эластичности рынка труда.

Противодействие дискриминации на рынке труда

Означает пропаганду идеи равенства мужчин и женщин на рынке труда, стимулирование нанимателей к принятию на работу женщин, поддержку профессиональной активности женщин во время отпуска по уходу за ребенком и по его окончании и др.

При проведении политики занятости государство должно ориентироваться на достижение высокого уровня жизни и создание условий для развития человека на основе повышения эффективности экономики.

Средства, направляемые на программы развития рынка труда и противодействия безработице, должны выделяться местным организациям, которые будут нести ответственность за реализацию запланированных мероприятий. Координацию всех действий целесообразно осуществлять на республиканском уровне специально уполномоченным органом.

Результаты политики на рынке труда не всегда очевидны, хотя затраты на ее проведение всегда реальны. Чрезвычайно важна борьба с безрабо-

тицей. Так как она ущемляет человеческое достоинство, создает психологические проблемы у безработных и в их семьях, обостряет социальные проблемы.

Принятие решения о выделении средств на ту или иную программу противодействия безработице должно сопровождаться соответствующей оценкой всех ее достоинств и недостатков. Так, если регион с высоким уровнем безработицы имеет большой экономический потенциал, то с экономической точки зрения вполне обоснованным будет организация оплачиваемых общественных работ для совершенствования инфраструктуры. Если такого потенциала нет, то более экономичным может быть субсидирование работодателей в целях поддержания занятости.

Стратегия занятости должна поддерживать образованную, обученную и способную рабочую силу, а рынок труда — динамично реагировать на все экономические изменения.

Все составляющие политики рынка труда, начиная с регистрации и переобучения безработных и заканчивая активными формами противодействия безработице, должны находиться в тесном взаимодействии друг с другом, а также с остальными элементами экономической политики государства. Таким образом, программы рынка труда не должны находиться в подчинении экономической политики, а составлять ее интегральную часть.

Результатом преобразований должен стать эластичный рынок труда, который динамично реагирует на изменения как со стороны спроса, так и со стороны предложения рабочей силы. То есть это такой рынок труда, который сам по себе (при минимальном государственном воздействии) создает и ликвидирует рабочие места и не препятствует квалификационной и территориальной мобильности рабочей силы.

Таким образом, описанная выше модель развития экономики страны ориентирована на максимально быстрое приближение жизни общества к общеевропейскому. Главная задача реформирования белорусской экономики — возродить и создать работающие рыночные институты, способные направлять экономических субъектов страны к максимально эффективному использованию имеющегося потенциала и приобретению навыков и знаний, ведущих к прогрессу общества

и достижению стабильных конкурентных позиций в мировой экономике. На это ориентированы базовые принципы предлагаемой модели — экономическая эффективность в условиях рынка и частной собственности, свободная конкуренция и максимальная открытость внешнему миру. Экономическая свобода будет сочетаться с ответственностью: государства — за экономическую политику и стабильное функционирование рынка, национального банка — за стабильность денег, частных фирм — за результаты своей хозяйственной деятельности.

Смягчить неизбежные в среднесрочной перспективе негативные последствия реформ призвана эффективная, максимально адресная социальная политика, которая находится в зависимости от величины производимого национального богатства. Поэтому задачей государства является создание всех необходимых условий для развития производства, малого бизнеса, притока иностранного капитала и технологий.

Развитие рыночной экономики в стране будет происходить независимо от размеров экономической и политической помощи со стороны ЕС. Более тесная и взаимовыгодная экономическая интеграция между расширяющимся ЕС и Беларусью способствовала бы более быстрому экономическому подъему страны. Особое внимание при осуществлении описанной модели должно быть уделено развитию рынка труда как источника занятости населения и механизма эффективного использования его энергии и инициативы.

3

Обзор проектов и идей реформирования социальной сферы Беларуси

Александр Готовский, Михаил Залеский

Беларуси в наследство от СССР досталась достаточно разветвленная система социальной защиты населения¹. Ее идеологической основой был формальный принцип равного распределения, в соответствии с которым трудящиеся были обязаны поддерживать пассивных членов общества через отчисление денег с заработной платы в размерах, предусмотренных законом, а в обязанности соответствующих органов государства входило накопление и сохранение финансовых ресурсов, их «правильное, регулярное и справедливое» распределение среди тех, кто в этом нуждается. По прошествии некоторого времени к системе «правильного и регулярного» распределения наличных или безналичных денег присоединялось все больше людей, и в результате она переросла в неэффективную систему различных социальных льгот, для получения которых совсем не обязательно было принадлежать к наименее обеспеченным слоям населения. Частично эта система, однако, защищала и наименее обеспеченные слои населения.

¹ Эта система была построена на принципах так называемой ленинской страховой рабочей программы (см.: В. И. Ленин. ПСС. Т. 21. С. 146–149): всеобщности, всесторонности обеспечения за счет государственных и общественных средств. Система включала социальное страхование рабочих и служащих, а также социальное обеспечение за счет прямых ассигнований госбюджета.

В первые годы после обретения Беларусью независимости, когда на фоне экономического кризиса наблюдался распад и бывшей системы распределения социальных благ, идея «восстановления социальной справедливости» стала одной из самых популярных в массовом постсоветском сознании. Следы этой идеи заметны даже в тогдашних либеральных проектах преобразования системы социальной защиты. Вообще следует отметить, что первые реформаторские идеи относительно этой сферы отличались наименее революционным характером по сравнению с идеями реформирования белорусского общества в других сферах.

Документы, содержащие в себе реформаторские предложения в этой сфере, представлены следующими блоками:

- программы политических партий;
- предвыборные платформы кандидатов в президенты;
- проекты негосударственных экспертных групп;
- государственные программы.

Программные документы политических партий

Первым негосударственным проектом реформирования была «Программа Белорусского Народного Фронта „Адраджэньне“» 1989 г. Основными идеями этого документа в социальной сфере были:

- отмена льгот и привилегий государственным чиновникам;
- гарантированный прожиточный минимум и его постоянная корректировка в зависимости от инфляции;
- гарантия занятости;
- гарантированное бесплатное медицинское обслуживание, увеличение финансирования медицины из государственного бюджета;
- развитие физкультуры и спорта и их переориентация на оздоровление населения;
- повышение размеров пенсий с учетом величины средней заработной платы под контролем общественности;
- повышение материального стимулирования материнства, детства и многодетных семей;

- создание государственной службы социальной помощи для социальной, моральной, трудовой и творческой реабилитации инвалидов, помощи семьям погибших;
- особая поддержка восточных районов Беларуси;
- передача государственного и коммунального жилья в наследуемую собственность, льготное кредитование индивидуального строительства;
- изменение режима содержания в местах лишения свободы и социальная реабилитация бывших заключенных.

Этот документ декларирует достаточно широкую систему социальной защиты на основе принципа социальной справедливости. Его лейтмотив — гарантия права на социально стабильную, материально обеспеченную жизнь при всеобъемлющей поддержке государством всех незащищенных групп, от инвалидов и пенсионеров до бывших заключенных.

В основе программы лежит представление о способности государства оказать социальную помощь в любых размерах, какой бы ни была потребность в ней. Кроме этого программа отражает представление советских граждан о так и не реализованных в СССР принципах равенства и социальной справедливости.

Следующими по времени разработки являются «Программа партии БНФ», принятая на 1-м съезде партии 30 мая 1993 г., и «Декларация программных целей и принципов ОДПБ», ноябрь 1993 г.

Главной целью двух документов провозглашалось построение *социальной* рыночной экономики, на самом деле это была реакция на рост социальной и экономической нестабильности в обществе. В «Программе партии БНФ» принцип социальной справедливости распространяется не только на социальное обеспечение инвалидов, пенсионеров и многодетных семей, но и на экономическую сферу. В частности, в ней предлагается справедливое распределение налогового бремени (при этом не указывается, каким способом можно достичь такой справедливости), говорится о справедливом процессе приватизации, который предусматривает передачу собственности гражданам; соответствующий механизм однако не предусмотрен.

Программа декларирует необходимость поддержки малообеспеченных слоев общества, сохранения здоровья граждан. Здесь впервые появляется принцип адресной социальной помощи в противовес льготам. Отдельно оговаривается вероятность увеличения возраста выхода на пенсию. В этом же документе предлагается переход на страховую медицину. Наряду с государственным бесплатным лечением предусмотрено развитие частных больниц. В целом программу БНФ можно охарактеризовать как документ, в котором делается попытка сформулировать и описать принципы реализации социальной политики.

Согласно «Декларации программных целей и принципов ОДПБ» социальное обеспечение — это такая система государственных или общественных обязательств, которая срабатывает только тогда, когда личных усилий оказывается недостаточно, или когда они, по объективным обстоятельствам, безрезультатны. С целью содействия реализации социальной политики предлагается освободить от налогов благотворительные организации и организации инвалидов.

Хотя представленные выше документы отражают разные (национал-демократическую и либеральную) точки зрения на способы осуществления социальной помощи, их позиции относительно адресности социальной помощи совпадают.

Что касается программ политических партий, разработанных после первых президентских выборов, то они фактически сохранили присущую им и ранее приверженность идее социальной «справедливости», достичь которой можно через перераспределение и проведение социально ориентированной экономической политики.

Так, в «Программе Гражданской партии» (принятой учредительным собранием партии в декабре 1994 г.) предлагался ряд мер, направленных против резкого социального расслоения. Среди них: введение налога на собственность, осуществление принципа приоритетности затрат из госбюджета на оказание помощи малообеспеченным семьям при одновременном увеличении сферы платных услуг (здравоохранение, высшее и среднее специальное образование и т. д.), увеличение уровня оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства

и общественного транспорта. Этот же набор мер сохранен и в «Программе ОГП» (октябрь 1995 г.). При этом блок «Социальная политика» включает в себя такие разделы, как «Политика занятости и социальной защиты», «Жилищная политика», «Здравоохранение», «Молодежная политика», «Культура, образование и наука». Непоследовательность белорусского либерализма выражается в том, что упомянутый документ сочетает в себе такие меры, как оказание поддержки безработным не только путем выплаты пособий, но и организации системы общественных работ, уменьшение безработицы путем переподготовки кадров. Усилена и роль уравнительного налога на имущество как источника финансирования расходов на социальную помощь. Привлекает внимание и совершенно «левая» формулировка происхождения налогооблагаемого имущества как возникшего «в результате обогащения группы лиц из-за несовершенного законодательства»².

В сфере жилищной политики предлагается предоставлять малообеспеченным гражданам социальное жилье; для остальных граждан предусматривается льготное кредитование жилищного строительства, налоговые и кредитные льготы. В области здравоохранения либеральной программой гарантируется бесплатная медицинская помощь, которая сочетается с развитием государственного медицинского страхования. В сфере молодежной политики предусмотрен ряд мер по поддержке молодежи (вводится льготное налогообложение), предполагается также содействовать молодежным жилищным кооперативам, студенческим строительным отрядам и другим реликтовым явлениям комсомольских времен. По сравнению с предыдущим этот документ намного ближе к предвыборной программе А. Лукашенко, повторяет ряд ее позиций, декларирует необходимость создания «эффективной и динамичной социально-рыночной экономики».

Подобная тенденция прослеживается и в других программных документах политических партий страны. Среди них «Программа Белорусской партии труда — путь к обществу демократического социализма» (март 1996 г.); «Программа Белорусской социал-демократической партии (Народная Гро-

² Политические партии: Беларусь и современный мир. Мн., 2002. С. 193.

мада)» (июнь 1996 г.); «Программа Партии коммунистов Белорусской» (март 1999 г.).

Такая позиция политических партий в области социальной политики наряду с полным неведением подавляющего большинства граждан содержания этих программ сделала их политически неразличимыми и не популярными среди населения.

Предвыборные платформы кандидатов в президенты

На президентских выборах 1994 г. соперничали А. Дубко, В. Кебич, А. Лукашенко, З. Позняк и С. Шушкевич. В их предвыборных программах³ отражен широкий спектр взглядов на социальную политику государства.

Тезисы кандидата в президенты А. Лукашенко «Отвести народ от пропасти» содержали широкую программу социальной помощи: государственное регулирование прожиточного минимума, постоянное увеличение в соответствии с ним минимальной оплаты труда; государственное регулирование доходов населения при помощи прогрессивного налогообложения, с тем чтобы не допустить резкого социального расслоения общества; бесплатное удовлетворение минимальных потребностей в жилье, медицинских услугах, лекарствах; введение системы многоцелевых кредитов для молодежи и молодых семей для приобретения жилья, собственности, получения профессии и повышения квалификации; установление системы государственных субсидий и льготного кредитования частного жилья на основе дифференцированного подхода (в зависимости от уровня доходов и имущественного положения) и др.

В качестве экономического источника обеспечения социальной защиты граждан было предложено государственное регулирование цен и борьба с их повышением вплоть до привлечения к уголовной ответственности руководителей предприятий за нарушение принципов государственной ценовой политики. Строительный комплекс должен был переориентироваться на удовле-

³ Их библиографическое описание дается в соответствующем разделе экономического блока.

творение нужд населения, стать объектом приоритетного финансирования и пристального внимания государства.

В программе Вячеслава Кебича «Народ Беларуси должен жить достойно, без страха за будущее, гордиться собой и своей Родиной!» также декларируется система широкой социальной помощи гражданам: усовершенствование системы пенсионного обеспечения; повышение эффективности бесплатного медицинского обслуживания; развитие физкультуры и спорта; переподготовка уволенных в запас военных на гражданские профессии; гарантия занятости выпускников вузов и техникумов; повышение стипендий студентам до уровня минимальной зарплаты и т. д.

По многим позициям эта программа перекрещивается с тезисами А. Лукашенко. Здесь также содержится обещание ввести законодательные гарантии прожиточного минимума, законодательное регулирование сверхвысоких доходов через систему прогрессивного налогообложения с целью ликвидации имущественного расслоения и экономического неравенства граждан, ввести систему многоцелевых кредитов для молодежи и молодых семей на получение образования, приобретения жилья и собственности.

В то же время при всем богатстве заявленных целей социальной помощи программа не предусматривала каких-либо механизмов их реализации. Она лишь тем и ограничивается, что перечисляет различные направления социальной политики и обещает государственную социальную помощь тем, кто в ней нуждается.

В тезисах С. Шушкевича «Государственность, демократия, рынок — путь к благополучию» приоритетом называется адресная социальная помощь. Новая идея здесь — передача части государственной собственности пенсионным фондам для экономического обеспечения их деятельности.

В «Экономической программе кандидата в президенты З. Позняка» кроме тезиса про адресность социальной помощи присутствуют также идеи проведения активной политики для поддержки незащищенных слоев населения, осуществления активных действий для увеличения заработной платы и доходов работников бюджетной сферы. От других эту программу отличает ориентация

жилищной политики на строительство индивидуальных домов (при государственной поддержке строительства соответствующей инженерной инфраструктуры), создание ипотечных финансовых институтов, а также придание местным органам управления частичной финансовой самостоятельности для реализации социальных программ посредством передачи им средств от уплаты земельного налога. При этом подчеркивается, что колхозы и совхозы не должны заменять местную администрацию. Свой вклад в социальную помощь они будут осуществлять путем уплаты земельного налога на общих основаниях. В целом идеи этой программы отражают среднюю позицию между взглядами А. Лукашенко и С. Шушкевича.

Программа А. Дубко «Стране нужен хозяин» направлена на воссоздание социалистической системы. При этом будущему президенту передаются абсолютные полномочия, и он несет персональную ответственность перед страной за воссоздание этой системы. С целью осуществления справедливой социальной политики предлагается ввести жесткое нормирование. Например, ветераны, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи каждый месяц обеспечиваются наборами основных продуктов питания, которые продаются по твердым доступным ценам, дотированным государством. Содержит программа и призывы обеспечить гарантированную занятость и гарантированное обеспечение граждан государственным жильем, бесплатной медицинской помощью, дешевой детской одеждой и т. д. Описание механизмов осуществления такой социальной политики при этом отсутствует.

Рассмотренные передвыборные программы готовились в условиях экономической и социальной нестабильности первой половины 1990-х гг. Поэтому от внимания кандидатов в президенты к социальным проблемам существенно зависел успех их предвыборной кампании.

Победу на президентских выборах А. Лукашенко связывают с развернутым изложением в его программе социальных проблем и достаточно логичным описанием механизмов реализации социальной политики, направления которой были определены еще в первой программе БНФ. Программа А. Лукашенко, в которой он предложил усилить социальную направленность государственной политики, однако существенно не повлияла на дальней-

шее развитие концепций социально-экономических преобразований в стране.

Предвыборные платформы кандидатов в президенты М. Чигиря и З. Позьняка на «альтернативных» президентских выборах 1999 г. в сущности предлагали лишь незначительные поправки к существующей в стране и характерной для второй половины 1990-х гг. системы социального обеспечения.

Эту тенденцию закрепляют передвыборные программы кандидатов в президенты на выборах 2001 г. В своей программе А. Лукашенко подтверждает ранее избранные ориентиры⁴, такие как оказание бесплатной медицинской помощи, стимулирование жилищного строительства, контроль над ценами, рассматриваемый в качестве инструмента поддержки покупательской способности населения, сохранение промышленных предприятий, колхозов и совхозов для обеспечения населения рабочими местами и т. д. В то же время в этой программе (сравнительно с программой 1994 г.) даются более сдержанные обещания социальной помощи.

Тезисы программы кандидата в президенты РБ Владимира Гончарика⁵ акцентируют внимание на гарантиях социальной справедливости, в частности на реформе системы оплаты труда и установлении ее минимального уровня на отметке прожиточного минимума, на развитии системы охраны здоровья и образования, на стимулировании строительства жилья и его льготного кредитования, на развитии системы защиты материнства и детства.

В программе отсутствуют идеи радикального реформирования существовавшей до того времени социальной политики. Основным ее отличием от программы Лукашенко следует считать утверждение принципа адресной социальной помощи.

В тезисах предвыборной программы Сергея Гайдукевича⁶ также не подвергаются сомнению направления осуществлявшейся до этого социальной

⁴ Вместе за сильную и процветающую Беларусь! Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 августа.

⁵ Владимир Гончарик. Добро вашему дому! Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 2001. 31 августа.

⁶ Порядок в стране, достаток в доме. Кандидат в Президенты Республики Беларусь Гайдукевич Сергей Васильевич. Тезисы предвыборной программы // Советская Белоруссия. 2001. 22 августа.

политики. В ней говорится о необходимости обеспечения населения жильем, поддержки материнства, помощи молодежи. При этом практически не предлагается каких-либо оригинальных механизмов реализации социальной политики. Исключением является идея обеспечения рабочими местами молодежи при помощи выдачи кредитов на организацию собственного бизнеса.

Предвыборные программы кандидатов в президенты на выборах 2001 г. не внесли ничего существенно нового в развитие идей социальной защиты граждан и лишь продекларировали в сущности согласие с избранными приоритетами социальной политики государства⁷.

Концепции и программы реформирования социальной сферы, разработанные независимыми группами экспертов

Независимые группы экспертов создавались на «коалиционной» основе и включали в себя представителей научных кругов близких к ОПП, социал-демократическим партиям и БНФ. Концептуальную часть работы в этих группах выполнял Л. Злотников. По этой причине главной идеей социальной части программ⁸, разработанных независимыми экспертами, является переход от идеи социальной справедливости к идее социальной солидарности. Правительству реформаторов, если таковое появится, рекомендовано начинать переход от системы социальной защиты к системе социального страхования через развитие пенсионных фондов и страховой медицины.

Система пенсионного обеспечения, по замыслу авторов, должна стимулировать людей зарабатывать и делать сбережения, система страхового здравоохра-

⁷ Вместе за сильную и процветающую Беларусь! Предвыборная программа кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 августа.

⁸ См.: Предложения по формированию экономической политики (этап стабилизации). Одобрены Комиссией по экономической политике и реформам Верховного Совета 13-го созыва в июне 1996 г. // Белорусский рынок. № 23. 1996; Концепция и программа экономических реформ. Национальный исполнительный комитет // Народная воля. 1998. 19 февраля; Беларусь — альтернатива XXI БР. № 51. 1999; № 1. 2000; Стратегия для Беларуси // Народная воля. 2000. 25 августа.

нения — заботиться о собственном здоровье. Прототипом системы страховой медицины, как полагали эксперты, могла бы стать система здравоохранения, создаваемая в Польше. При этом поддержка государства для тяжелых и хронических больных сохраняется, часть лекарств дотируется.

Существующая система социального обеспечения, основанная на гарантировании гражданам потребления на уровне минимального потребительского бюджета (МПБ) признается неудачной. Необходимо, считали эксперты, опуститься на более низкий уровень социальной защиты, что даст возможность обеспечить ее реальными ресурсами. С этой целью предлагалось установить величину любых социальных трансфертов (пенсий, стипендий, пособий на время декретного отпуска и т. д.) не ниже прожиточного минимума (ПМ — набор из 25 продуктов питания, которого достаточно для физического выживания человека). Первоочередным приоритетом социальной политики должно стать обеспечение всех граждан не ниже ПМ.

Среди других приоритетных мер социальной защиты граждан называлось сохранение дотаций из бюджета пассажирскому транспорту общего пользования на уровне 40–50% от стоимости проезда. При этом одинаковые дотации должны выплачиваться как частным, так и государственным транспортным предприятиям. Но при этом эксперты указывали на неизбежность постепенного, по мере роста душевого ВВП, доведения оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства населения до 100% их стоимости. Закончить этот процесс планировалось при удвоении ВВП (по отношению к 1999 г.). Рост ВВП должен был сделать возможным переход к адресной защите социально незащищенных групп населения. Также предполагалось в течение года отказаться от практики поддержки цен ниже рыночных на социально значимые товары и услуги.

При определении тех, кто нуждается в помощи государства, должны были применяться простые критерии. К числу реципиентов государственных программ социальной поддержки эксперты относили следующие категории граждан: многодетные семьи, неполные семьи, пожилые люди сверх определенного возраста, неработающие инвалиды.

Государственные проекты и программы реформирования социальной сферы, их реализация

Рассматривая государственные проекты и программы реформирования социальной сферы, следует отметить однотипность их концептуальной части. Оценка целей, сформулированных в них, свидетельствует о том, что государственная администрация понимает необходимость реформирования/модернизации социальной сферы. В наиболее полной мере это нашло отражение в «Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь» (одобрена президиумом Совета министров Беларуси 25.03.1997).

Программа БНФ (1989 г.)	Программа Лукашенко (2002 г.)
Отмена льгот и привилегий. Справедливое распределение под контролем общественности. Гарантированный прожиточный минимум. Гарантия занятости. Повышение размеров пенсий под контролем общественности.	Отмена льгот и привилегий. Справедливое распределение под контролем государства. Гарантированный прожиточный минимум. Переквалификация безработных. Повышение размеров пенсий через систему сочетания государственных гарантий и личной ответственности граждан при создании системы страхования производственных рисков. Повысить материальное стимулирование материнства, детства и многодетных семей. Принятие комплекса законов о пенсионном обеспечении, государственном пенсионном страховании, обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве.
Повысить материальное стимулирование материнства, детства и многодетных семей. Создание государственной службы социальной помощи для социальной, моральной, трудовой и творческой реабилитации инвалидов, помощи семьям погибших.	Создание зоны особого внимания для поддержки районов, пострадавших от чернойбыльской катастрофы.
Создание зоны повышенного внимания для поддержки восточных районов Беларуси.	Создание зоны особого внимания для поддержки районов, пострадавших от чернойбыльской катастрофы.
Передача государственного и коммунального жилья в наследуемую собственность. Изменение режима содержания в местах лишения свободы и социальная реабилитация бывших заключенных.	Укрепление социальной справедливости в сфере здравоохранения при одновременном росте источников внебюджетного финансирования здравоохранения. Развитие спорта, туризма и здорового образа жизни.

Общими для всех проектов являются такие задачи, как:

- рациональность и плановый характер действий власти в социальной сфере;
- повышение уровня жизни;

- выравнивание социальных и экономических условий для различных социальных групп населения;
- повышение производительности труда;
- совершенствование общественных институтов;
- совершенствование науки и образования;
- совершенствование здравоохранения;
- повышение рождаемости и продолжительности жизни.

Сопоставим, например, предложения «Программы БНФ „Адраджэньне» 1989 г.» с формулировками национальной стратегии социальной защиты, которые были изложены в речи президента Лукашенко перед Национальным собранием, в частности в разделе «Социальная политика государства и обеспечение социальной защиты населения». Используемые тут формулировки не являются дословными цитатами, однако отражают смысл соответствующих частей сравниваемых документов.

Как видно, по прошествии 13 лет произошел определенный прогресс в направлении рыночного понимания прав и обязанностей личности, а также социальных обязательств государства перед гражданами. Вместе с тем в лукашенковской программе сохраняются и занимают довольно много места социалистические по своему содержанию формулировки.

Диагноз состояния социальной сферы Беларуси

3

Здравоохранение

Андрей Екадумов

В последние годы в стране наблюдается рост смертности и заболеваемости, расширяется номенклатура заболеваний, которые имеют тенденцию к увеличению. Анализ данных Министерства статистики и анализа за период с 1990 г. по 2002 г. позволяет констатировать устойчивую тенденцию к общему ухудшению состояния здоровья белорусского населения и сокращению продолжительности жизни.

Показатели	Годы		
	1990	2001	2002
Все население Республики Беларусь, тыс. человек (на начало года)	10188,9		9950,9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (все население)	71,1	68,5	
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (женщины)	75,6	74,5	
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (мужчины)	66,3	62,8	
Врожденные аномалии (пороки развития) *	6	9	
Болезни нервной системы и органов чувств *	265	491	
Болезни крови и кроветворных органов *	14	24	
Болезни системы кровообращения *	116	189	
Новообразования *	49	73	
Инфекционные и паразитарные болезни *	308	375	
Болезни кожи и подкожной клетчатки *	245	393	
Болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани *	188	366	
Число зарегистрированных заболеваний с впервые установленным диагнозом, тыс. случаев	5638	7169	

* Из числа зарегистрированных заболеваний с впервые установленным диагнозом на тыс. случаев.

Серьезной проблемой для Беларуси остается и состояние здоровья населения, проживающего на радиоактивно загрязненных территориях. Тут отмечается устойчивый рост числа заболеваний, например, щитовидной железы.

Отмеченные тенденции ухудшения здоровья связаны не столько с экологическими проблемами, сколько с неспособностью государственной системы здравоохранения эффективно выполнять свои функции в условиях сохранения государственной монополии на медицинские услуги. Государство препятствует развитию частного предпринимательства в медицинской сфере, а его способность обеспечивать бесплатное медобслуживание постоянно снижается. Ухудшение качества медицинских услуг и ограниченный доступ к ним малообеспеченных слоев населения происходит параллельно с созданием препятствий для участия инвесторов в развитии сферы здравоохранения, медицинских исследований и потерей профессиональных кадров в бесплатной медицине. Сама же бесплатная государственная медицина постепенно становится платной. Происходит это за счет перекладывания на население расходов за медицинское обслуживание (оплата лекарств, материалов, операций). Медицинские льготы для людей, проживающих на зараженных территориях, урезаются из-за недостатка средств, что негативно сказывается на ситуации с заболеваемостью и смертностью.

В 2002 году Совет министров Беларуси принял постановление «О государственных минимальных стандартах в области здравоохранения». Согласно постановлению резко сужается перечень бесплатных медицинских услуг, к которым отнесены только следующие:

- первичная медико-санитарная помощь;
- скорая медпомощь, оказываемая по ограниченному ряду показаний;
- стационарная помощь по родовспоможению;
- помощь детям до 18 лет.

Таким образом, даже на официальном уровне признается кризис бесплатной системы здравоохранения, которая во многих своих сегментах осталась попросту советской.

Социальная помощь

Марина Загорская

Что касается оказания социальной поддержки малообеспеченным гражданам Беларуси, то здесь ситуация уникальная. Даже в самых богатых странах мира государственной поддержкой пользуется всего 7–12% граждан. В нашей же стране 40–43% населения, по оценке Министерства труда и социальной защиты, имеет право на ее получение.

При этом социальная поддержка настолько раздроблена, что средняя величина социального трансферта составляла в 2003 г. всего 6 тыс. рублей (примерно 3 доллара США) в месяц. (Только в отдельных случаях денежный размер льгот и помощи в 2003 г. мог превышать 100 тысяч рублей (примерно 50 долларов США на человека).) В итоге расходы на финансирование социальной сферы остаются высокими, а ее значимость для той части населения, которая формально имеет право на получение помощи — ничемной.

Кроме этого система социальной защиты населения Беларуси размыта: она сочетает в себе как общие социальные трансферты, льготы для разных категорий работников и пенсионеров, так и субсидии на товары и услуги через установление предельного индекса цен. Не существует также и упорядоченной, обоснованной системы льгот. По данным Министерства труда и социальной защиты, в стране действуют около 300 видов льгот для различных категорий физических лиц.

В результате подобная система часто не способна решить проблему перераспределения ресурсов в пользу тех граждан, которые реально нуждаются в помощи. К тому же она является чрезмерно обременительной для бюджета и производственно-финансовой системы и приучает население к иждивенчеству.

Особая статья социальных расходов — чернобыльские льготы. На государственную программу по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы расходуется 6% бюджета (на протяжении последних 3 лет это 381,8 млрд руб.). Около 70% идет на обеспечение социальной помощи населению. Сейчас государство поставило задачу, чтобы люди в загрязненных районах сами

зарабатывали себе на жизнь. Но для перепрофилирования хозяйств на выращивание сельскохозяйственных культур, которые не накапливают радионуклиды, или на животноводство также нужны немалые деньги, прежде всего — на техническое переоснащение. Программа тем не менее эту проблему не решает.

Учитывая общую ситуацию ухудшения социального обеспечения правительство разработало систему адресной социальной помощи, оказание которой практикуется с 2001 г. Право на нее получили традиционно «слабые» категории населения — многодетные и неполные семьи, одинокие пенсионеры, инвалиды. За 2 года такую адресную помощь получили более 278 тыс. граждан, или 1,6% населения страны. Между тем реальную потребность в оказании адресной помощи ощущает больший процент населения (сравните с процентом населения, которому оказывается социальная помощь в развитых странах — 7–12%). А сам размер адресной социальной помощи делается все более несоизмеримым с реальными потребностями малообеспеченных граждан и их семей.

В последнее время в стране произошло частичное преобразование социальной сферы: уменьшены количество льготников и перечень льгот. Понемногу вводится адресная социальная помощь. Для упорядочения ее распределения президиум Совета министров принял постановление «О системе государственной адресной помощи». Сделав попытку реорганизации системы льгот, государство при этом не располагает ресурсами для создания эффективной социальной защиты населения. Она попросту невозможна без проведения системных макроэкономических реформ.

Предложенные в начале 2003 года меры по упорядочению системы социальной помощи (развитие системы адресной социальной помощи) позволят сократить расходы государств, но кардинально не решают проблемы граждан, нуждающихся в помощи. По оценке Министерства труда и социальной защиты, людей, имеющих право на адресную социальную помощь в соответствии с разработанным «Положением о порядке и условиях предоставления государственной адресной социальной помощи», насчитывается 694 700 человек, или 7% населения. Вместе с тем правительство устанавливает крайне низкую черту бедности: бедным будет официально считаться человек, зарабатывающий

в месяц менее 60% от \$ 44. Правительство гарантирует доплату до установленной суммы в течение полугода как в денежной, так и в натуральной форме. Освобождающиеся средства по-прежнему будут распределяться без ведома налогоплательщиков. Какая их часть пойдет непосредственно на социальную помощь, неизвестно.

Частичные меры по изменению распределения социальной помощи, сохранение старой, хотя и урезанной, системы льгот, оттягивает ее крах, но не решает проблему в корне.

Пенсионное обеспечение

Марина Загорская

В соответствии с Законом «О пенсионном обеспечении», принятым еще в 1993 г., в Беларуси установлены два вида пенсий: трудовые и социальные. Эти пенсии государственные. Основной вид трудовой пенсии — пенсия по возрасту. Ее получают более 80% пенсионеров. Всего в Беларуси более чем 2,6 миллиона пенсионеров (26% населения). Согласно закону мужчины могут уходить на пенсию по достижении 60 лет (при стаже работы не менее 25 лет), женщины — по достижении 55 лет (при стаже работы не менее 20 лет). Кроме того, законодательно определено более 20 оснований для назначения досрочных пенсий на 5–10 и более лет ранее достижения общеустановленного пенсионного возраста. Размер пенсии исчисляется на основе средней зарплаты за 5 лет максимального заработка в течение последних 15 лет. Нетрудоспособным гражданам, не имеющим права на трудовую пенсию (инвалидам, детям в случае потери кормильца), назначается социальная пенсия.

Пенсионная система в Беларуси действует на распределительной основе, на принципах солидарности и текущего финансирования. Источники финансирования — страховые взносы нанимателей — составляют 35% фонда оплаты труда, самих работников — 1% индивидуального заработка.

Пенсионное обеспечение военнослужащих, служащих органов внутренних дел, государственных служащих, лиц, пострадавших от катастрофы на Черно-

большой АЭС, а также лиц, получающих социальные пенсии, производится за счет средств государственного бюджета.

В 2002 г. расходы на пенсионное обеспечение в Беларуси составили более 8% ВВП. Доходы пожилых людей якобы дифференцированы в зависимости от стажа и уровня зарплаты. На самом деле размер выплачиваемых пенсий отличается незначительно. Половина пенсионеров получают пенсии ниже уровня бедности (2 доллара на человека в день), хотя средний размер пенсий составляет почти половину средней зарплаты (43% в 2002 г.).

В Законе Республики Беларусь «О пенсионном обеспечении» заложен механизм индексации пенсий, основанный на росте средней заработной платы с использованием индивидуального коэффициента заработка пенсионера. Но инфляция и рост цен в стране всегда опережают процесс индексации пенсий.

Пенсионная система Беларуси сильно зависит от ряда факторов: численности занятых в экономике людей и количества плательщиков страховых взносов, тарифа страховых взносов, доходов экономически активного населения. Солидарная система увеличивает налоговое бремя на предприятия и создает условия для развития теневого рынка труда и роста безработицы. Не менее 60% ВВП страны производится в «тени». Из этих доходов граждане не платят взносы в фонд заработной платы. К тому же удельный вес зарплаты в общей структуре доходов населения за 1 квартал 2003 г. снизился с 53,6 до 50,2%, а с иных источников дохода социальный налог не взимается. В то же время растет число убыточных предприятий. Все это ведет к ситуации задолженности Фонду социальной защиты и не позволяет государству в полном объеме выполнять свои обязательства перед пенсионерами.

По мнению международных экспертов, распределительная система пенсионного обеспечения оправдывала бы себя в том случае, если бы на протяжении долгого периода времени в стране происходил стабильный экономический рост, а демографическая ситуация была благоприятной (это значит, что на 1 получателя пенсии приходится не менее 10 плательщиков). В Беларуси такие условия отсутствуют.

Фактически количество налогоплательственного населения сокращается. Если в 1990 г. в производстве было занято 5 млн 150 тыс. человек, то в 2001 г. —

4 млн 417 тысяч. Около 900 тысяч человек просто «потерялись» в теневой экономике и уклоняются от выплаты налогов. По прогнозам, в 2003 г. эта цифра превысит 1 млн.

Существенное влияние на кризис пенсионной системы в Беларуси оказывает и демографическая ситуация. В 2001 г. на пенсию вышло 118,3 тыс. человек. В 2002-м — уже 131,5 тысячи. Шансов на то, что ситуация каким-то образом изменится в лучшую сторону, нет. По долгосрочному прогнозу, в 2020 г. 57,1% населения Беларуси будут составлять трудоспособные граждане, 27,8% — пенсионеры и только 15,1% — дети.

Пока в Беларуси сохраняется положительное сальдо по мигрантам. Но в стране не создаются новые рабочие места, сокращается численность работающих в промышленности и не развиваются средний и малый бизнес. При сохранении существующих тенденций к 2020 г. на каждого работающего в Беларуси будет приходиться по одному пенсионеру.

Другие проблемы пенсионной системы — это, в частности, проблема возрастных критериев выхода на пенсию, урегулирование вопросов досрочного пенсионного обеспечения, выплаты пенсии в период работы, паритетного участия нанимателей и работников в финансировании пенсионной системы.

В Беларуси один из самых низких порогов пенсионного возраста — 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Реально он еще ниже, поскольку существует множество оснований для досрочного выхода на пенсию. Средний возраст выхода на пенсию фактически составляет 58 лет 10 месяцев для мужчин и 53 года 11 месяцев для женщин. В среднем мужчины получают пенсию на протяжении 14 лет, женщины — более 23 лет.

Еще одна острая проблема: система досрочных пенсий. Сейчас насчитывается более 20 групп населения, имеющих такие льготы. На протяжении последних лет удельный вес досрочных пенсий в числе вновь назначаемых пенсий по возрасту уже составляет около 25%. Это в два раза больше, чем в 1990 г. Получается, что при выплате одинаковых тарифов одни граждане уходят на пенсию на 5–10 лет раньше других. Это приводит к снижению общего уровня пенсионного обеспечения в стране.

Жилищно-коммунальный комплекс

Дмитрий Бабицкий

Основная часть существующего на сегодняшний день в Беларуси жилого фонда создана после второй мировой войны. 6,9% жилых помещений находится в домах, построенных до 1945 г.⁹

Так называемые «дома первых массовых серий», в народе «хрущевки», начали воздвигаться в конце 50-х — начале 60-х гг. Они должны были обеспечить жильем огромное количество сельских мигрантов. Именно в многоквартирных домах, построенных в период с 1960 по 1980 гг., проживает более 2200 тысяч человек, или 22,7% всех жителей страны. Другая по численности группа населения (1805 тысяч человек, или 18% населения) проживают в многоквартирных домах постройки 80-х гг. Только потом идут жители, проживающие в индивидуальных домах послевоенной постройки — 1030 тысяч, или 10,6%, и те, кто проживает также в индивидуальных домах, но постройки 1960—1980 гг. — 1012 тысяч, или около 10%.

Качество жилья напрямую связано с качеством материалов, в первую очередь для возведения стен. На сегодняшний день 56,2% жителей многоквартирных домов (в которых в свою очередь проживает более половины населения страны) живут в панельных домах, и только 39,2% — в кирпичных. Как известно, дома блочного типа быстрее стареют.

Далеко не все население может себе позволить жить даже в таких домах. По состоянию на 1999 г. 574 тыс. человек проживало в общежитиях, а еще 401 тыс. — в общих квартирах (коммуналках, бараках и т.д.), что вместе составляло 9,7% населения страны (в городах — 13,1%). Более половины общежитий и коммуналок были построены в 60-е и 70-е гг. Гораздо ниже в них и средняя обеспеченность жилой площадью, в сравнении с отдельными квартирами и тем более индивидуальными домами. Если учесть, что в стране с 1996 г. было построено в три раза меньше жилых помещений, чем их осталось

⁹ Здесь и далее используются данные переписи населения 1999 г. Регулярно обновляемые данные Министерства статистики и анализа РБ не являются настолько подробными, как данные переписи.

с довоенного периода, то десятой части населения еще очень долго придется жить в условиях, которые трудно назвать цивилизованными.

Цифры официальной статистики, где на жителя Беларуси в среднем приходится 21,6 кв. м общей площади жилых помещений, не отражают реально сложившейся ситуации в стране. Так, для жителей квартир этот показатель равняется 18,5 кв. м, для жителей общих квартир — 12,3 кв. м, для жителей общежитий — 10,6 кв. м. Только проживающие в индивидуальных домах имеют около 25 кв. м общей площади на человека.

Услуги по управлению и эксплуатации жилого фонда населению предоставляются в основном локальными структурами — жилищно-эксплуатационными службами (ЖЭС), которые вместе с вышестоящими организациями образуют вертикаль жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). В своей деятельности все эти структуры подчиняются Министерству ЖКХ и местным исполнительным органам. Незначительная часть многоквартирных домов, а это жилищно-строительные кооперативы и совместные товарищества собственников (вместе до 5 тыс. домов), имеют собственные структуры управления.

Коммунальные услуги (тепло-, водо-, газо-, электроснабжение, уборка и вывоз мусора, содержание лифтов и т.д.) предоставляются множеством специализированных предприятий, часть которых входит в вертикаль ЖКХ, часть — в общенациональные концерны. Все эти организации находятся в собственности государства и напрямую дотируются из бюджета. В результате рынок жилищно-коммунальных услуг в стране остается крайне монополизированным. В таких условиях потребитель жилищно-коммунальных услуг не только не имеет какой-либо возможности контролировать качество оказанных ему услуг, но и не представляет, почему как раз такую, а не иную сумму он за них платит. Более того, потребитель в данном случае полностью бесправен: он не имеет ни составленного договора с представителями об оказании услуг, ни статуса юридического лица, ни соответствующего законодательства, которое защищало бы его права. А поэтому ничто не может заставить руководство предприятий ЖКХ обращать внимание на нужды потребителей, даже на те, которые предприятия ЖКХ обязаны исполнять согласно существующим служебным инструкциям.

Система формирования тарифов на услуги ЖКХ является необычайно сложной, запутанной и непрозрачной. Нормы потребления коммунальных услуг устанавливаются различными министерствами и концернами, ставки и тарифы – Министерством экономики, облисполкомами и Минским городским исполкомом, другими местными органами.

С 2001 г. в стране действует «Концепция сокращения и ликвидации перекрестного субсидирования по жилищно-коммунальным услугам», согласно которой к 2004 г. планируется выравнять тарифы на различные услуги для всех категорий потребителей и достичь 100% возмещения себестоимости услуг населением. По данным «Концепции», объемы перекрестного субсидирования в 2001 г. по тепловой, электроэнергии и газу составили в сумме 532,6 млрд руб. (385,3 млн долл.)

Дифференциация тарифов имеет место для следующих групп потребителей:

- население;
- бюджетные организации, предприятия общественного питания и бытового обслуживания, коммунальные предприятия;
- сельскохозяйственные предприятия;
- промышленные, строительные, торговые и прочие хозрасчетные предприятия.

В стране сложилась абсурдная ситуация, когда крупные потребители энергии – промышленные предприятия – вынуждены платить за нее в 3–4 раза больше, чем население. Между тем себестоимость поставки больших объемов ресурсов и энергии значительно ниже, чем поставки в розницу для населения. Так, в странах Западной Европы и США электроэнергия для крупных потребителей стоит в 1,5–3 раза дешевле, чем для населения. Тем не менее на данный момент «Концепция» перевыполняется с опережением приблизительно на год. Уже в начале 2003 г. был достигнут 62% уровень возмещения себестоимости жилищно-коммунальных услуг населением, что планировалось сделать только к концу 2003 года. Причем по природному газу и вывозу мусора данный показатель далеко превысил запланированные 100%. Вместе с тем не происходит того роста средней заработной платы, который должен был компенсировать

ровать увеличение выплат за жилье. Вместо запланированных на 2003 г. 143 долл. фактическая средняя зарплата составляет сейчас 109 долл. Все это привело к повышению доли затрат на жилье в бюджете белорусской семьи в 2–3 раза за последние два года.

Таким образом, в жилищно-коммунальной сфере Беларуси сложилась ситуация, когда никак не стимулируются:

- строительство нового жилья,
- ремонт и обустройство старого жилья,
- экономное расходование ресурсов и энергии,
- переход потребителей на оплату услуг по фактическому потреблению,
- ответственность за собственное жилье.

3

Вызовы и мотивации реформы социальной сферы Беларуси

Здравоохранение

Андрей Екадумов

Независимая Беларусь до сегодняшнего дня сохранила систему бесплатного медицинского обслуживания при наличии комплекса медицинских льгот для разных категорий населения. Блокада рыночных реформ на государственном уровне, консервация советской системы распределения медицинских услуг, что обслуживает популистскую политику правительства, дальше невозможна из-за отсутствия финансирования всеобщего бесплатного здравоохранения в прежних объемах. Вместе с тем наблюдается процесс стихийного формирования рынка медицинских услуг (в том числе и теневого), который идет параллельно деградации системы бесплатного здравоохранения. Однако развитие системы частных медицинских услуг тормозится ввиду общей политики властей, направленной на изъятие средств у предпринимателей. Государственная медицина постепенно переходит сейчас к предоставлению платных услуг, и частная медицина подрывает монополию государства и неизбежно составит конкуренцию платной государственной медицине. Однако власти не заинтересованы в полной ликвидации частной медицины, ибо она приносит доходы и снимает часть нагрузки с государственной системы медобслуживания.

Вместе с тем в государственных медицинских учреждениях граждане за медицинские услуги платят дважды: внося налоги в государственную казну и непосредственно оплачивая медицинские услуги. Уплаченные налоги рас-

ходуются без ведома налогоплательщиков, анонимно, а их распределение осуществляется непрозрачно. Борьба государства за монополию в области здравоохранения создает на сегодняшний день патовую ситуацию, когда ни государство не может обеспечить качественной системой медицинских услуг, ни частный бизнес не в состоянии повернуть ситуацию в лучшую сторону.

Сокращение перечня обязательных услуг и введение платных услуг в государственных медицинских учреждениях никак не повышает качества последних, а лишь ложится дополнительным грузом на плечи малообеспеченных граждан. К тому же монополия в сфере медобслуживания не будет стимулировать снижение цен на медуслуги. При торможении рыночных преобразований и сохранении административного распределения услуг и льгот сохранится теневой рынок медицинских услуг. В данном случае уровень медицинского обслуживания может зависеть как от финансовых возможностей, так и от социального статуса, должности пациента, доступа к распределению привилегий и т. д.

При отсутствии стратегии развития страховой медицины преобразования в сфере здравоохранения все равно будут происходить, но стихийно. Рынок медицинских услуг будет развиваться параллельно государственной медицине и за счет ее, но без гарантий малообеспеченным гражданам. Малообеспеченные слои населения все в меньшей степени смогут рассчитывать на эффективное, качественное медицинское обслуживание, а платные медицинские услуги будут им недоступны. При сохранении сегодняшней ситуации в системе здравоохранения потребности населения в медицинском обслуживании не будут обеспечены в должной мере, что в итоге будет способствовать тенденциям роста смертности и заболеваемости населения.

Социальная помощь

Андрей Екадумав

Система социальной помощи в Беларуси не является эффективной, о чем свидетельствует рост количества бедных граждан, которые нуждаются в со-

циальной поддержке, а размеры помощи, которая им оказывается, недостаточны. На борьбу с бедностью ежегодно тратится около \$ 2 млрд, или 14% ВВП. Но количество малообеспеченных граждан не уменьшается.

Существующая система социальных льгот неэффективна, поскольку в ней происходит распыление средств, которые к тому же неадекватно распределяются. Отсутствует эффективный механизм адресного оказания социальной помощи. Дотирование стоимости социально значимых продуктов, транспорта, жилищно-коммунальных услуг приводит к неадекватному распределению льгот, значительная часть получателей которых не имеет на это оснований. Имеют место злоупотребления и случаи нецелевого использования средств. Со времени обретения независимости вместо развития эффективной социальной помощи населению происходила консервация прежней системы льгот и увеличение их числа. В настоящее время для продолжения этой патерналистской политики у государства не хватает финансовых средств.

Ситуация с распределением льгот запутана и непрозрачна. Льготы обеспечиваются за счет роста социальных налогов, что в свою очередь ведет к уклонению от их уплаты или стимулирует стремление работающих не к повышению уровня официальных доходов, а к получению льгот, пособий, дотаций. Таким образом, государство стимулирует рост иждивенческих настроений граждан, в том числе у экономически активной части. В результате различные виды льгот расцениваются гражданами прежде всего как гарантированное государством, не выраженное в денежной форме дополнение к заработной плате, пенсии, стипендиям. Они рассматриваются не в качестве стимула для осуществления определенных видов деятельности, а в качестве компенсации за низкие доходы в государственной экономике. Такой подход в свою очередь способствует увеличению количества получателей льгот.

Стремясь сохранить свою монополию в распределении жизненных благ, государство тем самым игнорирует возможности рыночной экономики, при которой подавляющее большинство населения само обеспечивает собственное благосостояние. Вопреки декларациям льготы постепенно урезаются. Это означает, что недовольство проводимой политикой будет нарастать, в том числе и в среде жесткого электората Лукашенко.

Пенсионное обеспечение

Дмитрий Бабицкий

Власти уже предприняли некоторые шаги в реформировании системы пенсионного обеспечения. Так, в апреле 1997 г. была одобрена правительством и президентом концепция реформы пенсионного обеспечения. В соответствии с этой программой пенсионную систему предполагалось построить на трех уровнях.

Первый — социальные пенсии за счет государственного бюджета для инвалидов, детей, потерявших кормильца.

Второй — обязательное пенсионное страхование, при котором выплата пенсий обеспечивается за счет текущих страховых взносов.

Третий — дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение. Такая пенсия будет формироваться за счет накоплений.

Поскольку около 80% жителей пенсионного возраста Беларуси получают трудовую пенсию, то в случае реализации намеченных властью реформ эта пенсия будет состоять из двух частей: базовой и индивидуальной. Базовый (минимальный) размер пенсии при страховом стаже установленной продолжительности (предположительно не более 20 лет) будет ориентирован на бюджет прожиточного минимума пенсионера. Индивидуальная часть пенсии будет составлять определенный процент от среднего индивидуального месячного дохода, с которого уплачивались обязательные страховые взносы. При этом во внимание принимается весь период страхового стажа. С 1 января 2003 г. вступил в силу Закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования». По сути дела запущен страховой механизм, позволяющий поставить систему пенсионного обеспечения в тесную зависимость от уплаты страховых взносов.

Это техническая сторона реформы. Реально же необходимо ликвидировать монополию правительства на рынке пенсионных услуг. Пенсионный фонд по-прежнему останется в руках государства, это значит, что накопительный счет каждого конкретного гражданина будет не реальным, а номинальным. Те средства, которые поступают от работающих в фонд, тут же выплачиваются

пенсионерам. В то же время, хотя правительство пока не говорит об увеличении социальных налогов, вероятность подобного шага высока. А это грозит социальным взрывом в обществе.

Даже если под давлением тех или иных обстоятельств государство вдруг решит отказаться от монополии на пенсионное обеспечение, само по себе это проблемы не решит. В Беларуси необходимо создавать накопительную систему, работающую эффективно и слаженно. Иначе все денежные средства, которые будут находиться в накопительных фондах, съест инфляция, которая может достигать до 40–50% в год.

В настоящее время в стране насчитывается 2,62 млн пенсионеров (в том числе граждан, служивших в Вооруженных Силах, КГБ и МВД), что составляет 26,2% населения Беларуси, или 58,2% от экономически активной части населения. Отношение работающих к пенсионерам составляет 1,7. Еще в 1990 г. этот показатель составлял 2,2. По данному показателю Беларусь находится в числе неблагополучных стран мира (для сравнения: в Польше — 2,3, Словении — 2,7).

В 2001 г. на пенсию начали выходить граждане, родившиеся после второй мировой войны, т.е. в период послевоенного демографического бума, который продолжался до начала 1960-х гг. Значит, в ближайшие годы число пенсионеров будет возрастать еще более высокими темпами. Если в 2000 г. доля населения старше 60 лет (мужчины) и 55 лет (женщины) составляла 21,3%, то, по прогнозам, к 2020 г. этот показатель достигнет 28% и дальше будет только увеличиваться.

Пенсии, выплачиваемые из Фонда социальной защиты населения, составили в 1995 г. 8,5% от всего объема ВВП, в 2001-м — уже 9,5 (всего же через фонд распределяется около 12% ВВП страны), и тенденция усиливается.

Существует масса льгот и привилегий по досрочному выходу на пенсию, применяются повышающие коэффициенты за вредность, 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. Доля пенсионеров в возрасте до 55 лет, получающих трудовую пенсию, т. е. без учета лиц, служивших в Вооруженных Силах, МВД и КГБ, некоторых других категорий пенсионеров, составляет 13,5% от их общего числа!

Фонд социальной защиты не располагает какими-либо накопленными финансовыми средствами. Всех запасов фонда не хватит, чтобы закрыть даже месячную потребность населения в пенсиях, в то время как относительно бескризисное функционирование пенсионной системы должно обеспечиваться трехмесячным запасом денежных средств, о чем свидетельствует международная практика.

У правительства отсутствует долгосрочная стратегия по выполнению обязательств перед сегодняшними и будущими пенсионерами (коих становится с каждым годом все больше). Сумма годовых выплат из Фонда социальной защиты равняется почти половине консолидированного бюджета страны. Достаточно малейшего сбоя в системе выплаты пенсий, и может произойти не только крах нынешнего политического режима, но и разразиться масштабный социальный кризис.

Существенное влияние на состояние пенсионной системы окажет и тот факт, что с началом реформ скрытая безработица в экономике превратится в открытую. Это, безусловно, уменьшит количество контрибьюторов системы и увеличит количество ее реципиентов.

Рост финансовой нагрузки на Фонд социальной защиты населения из-за постоянно увеличивающегося количества пенсионеров и уменьшающегося количества работающих с необходимостью приведет к повышению ставки отчислений в фонд из фонда оплаты труда субъектов хозяйствования (на данный момент 35%). Таким образом, может значительно возрасти стоимость рабочей силы в стране. Это в свою очередь приведет к снижению конкурентоспособности отечественной продукции и к увеличению нелегальной (незарегистрированной) занятости, либо же к укрыванию субъектами хозяйствования выплачиваемых своим работникам заработных плат. Следовательно, возникает

проблема нахождения дополнительных источников финансирования Фонда социальной защиты. Сделать это в нереформируемой экономике, где нет поступлений от приватизации промышленных предприятия, продажи земли, будет крайне сложно.

Введение персонифицированного учета пенсионных отчислений с 1 января 2003 г. вследствие принятия Закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования» никоим образом не может улучшить финансовое состояние существующей пенсионной системы. Данная процедура может восприниматься как необходимый, но всего лишь первый шаг на пути перехода от солидарной пенсионной системы к системе индивидуальных пенсионных счетов.

Во властных кругах страны ведутся активные разговоры о повышении возраста выхода на пенсию для мужчин до 65, а для женщин до 60 лет. Эта в общем-то необходимая в сегодняшних белорусских условиях мера может привести лишь к тому, что значительная часть мужского населения страны будет едва доживать до пенсии. Кроме того, такая мера была бы чрезвычайно непопулярной и могла бы расшатать существующую (или будущую) политическую систему.

Таким образом, откладывание реформы пенсионного обеспечения угрожает:

- сохранением социально несправедливой ситуации, когда пенсионные средства большей части «обычных» пенсионеров перераспределяются в пользу различных привилегированных групп пенсионеров;
- понижением уровня жизни пенсионеров из-за малого размера получаемой пенсии и, следовательно, сокращением средней ожидаемой продолжительности жизни при выходе на пенсию;
- финансовым коллапсом Фонда социальной защиты населения.

Реформа призвана ликвидировать или по крайней мере минимизировать эти риски. Основной же ее целью должно стать создание системы, которая отвечает принятым международным стандартам пенсионного обеспечения граждан. Она должна быть эффективной и должна соответствовать принципам справедливости, выработанным в обществе.

Жилищно-коммунальный комплекс

Дмитрий Бабицкий

Состояние жилого фонда в стране — одна из серьезных проблем. Следует сразу же провести четкую границу между проблемами жилого фонда в городах и сельской местности. Состояние жилого фонда в сельской местности вряд ли будет создавать серьезные проблемы для национальной политики в обозримом будущем.

Во-первых, потому, что индивидуальные дома, при должном уходе, имеют довольно значительные сроки эксплуатации, а во-вторых, потому, что государство не имеет никаких обязательств по ремонту домов, принадлежащих физическим лицам. К тому же по состоянию на 2002 г. в стране находилось 120 тыс. незаселенных домов (99% из них — в сельской местности, причем только 0,3% из них расположены в зоне радиоактивного загрязнения), что указывает на отсутствие кризиса в сельском жилом фонде.

В то же время серьезные опасения вызывает состояние жилого фонда в городах. Состоит он, по крайней мере в средних и крупных городах, в основном из многоквартирных домов, построенных в период между 1960 и 1990 гг. Из всего населения, проживающего в отдельных квартирах, 73,4% живет именно в таких домах. Лишь незначительная часть жителей многоэтажек (около 6%) живет в относительно новых домах, построенных после 1991 г. По нормам технической эксплуатации срок службы панельных домов (без капитальной реконструкции) составляет: для домов первых массовых серий (типа «хрущевка») — 40 лет, по обычным панельным домам — 50–70 лет, в зависимости от типа. Для сравнения, срок эксплуатации кирпичных многоквартирных домов обычно превышает 100 лет. Около 55% квартир, введенных в эксплуатацию между 1960 и 1980 гг., находятся в домах панельного типа. Это значит, что дома первых массовых серий уже исчерпали свой ресурс (или же это произойдет в ближайшие 5–7 лет).

Проживание людей в таких домах без их капитальной реконструкции является небезопасным. В стране уже были зафиксированы случаи обвалов наиболее быстро разрушающихся элементов таких домов — балконов, в том

числе и со смертельными исходами. Однако тяжелейший кризис жилого фонда можно прогнозировать в 2020–2030-х гг., когда начнет истекать нормативный срок эксплуатации большинства панельных домов.

Обещания КПСС, что каждая семья к какому-то сроку будет жить в собственной квартире, рассыпались вместе с самой этой партией. Не решается проблема обеспечения жильем населения и сегодняшним правительством страны — нет отработанных систем потребительского кредитования, равно как и иностранных банков, которые такие системы применяют; уровень доходов населения не позволяет ему вкладывать деньги в такие долгосрочные инвестиционные проекты, как строительство жилья; а в сфере индивидуального строительства создается много ненужных препятствий. В то же время наличие такого количества не обеспеченных жильем граждан может в уже недалеком будущем создавать социально и политически взрывоопасные ситуации.

В 2001 г. было капитально отремонтировано 313,5 тыс. кв. м городского жилого фонда, что составило 0,23% от его общей площади. С учетом того, что в городах есть и индивидуальные дома, которые обязаны ремонтировать их владельцы, получится 0,26%. Показательно, что начиная с 1999 г. жители многоквартирных домов (кроме ЖСК и жилищных товариществ) каждый месяц вносят отчисления на капитальный ремонт. Однако эти отчисления, вместо того чтобы аккумулироваться на индивидуальном счете дома, растворяются в бюджете. Иными словами, жители сегодня платят за то, чтобы их дом отремонтировали через 380 лет. И население Беларуси уже заплатило немало. При обязательных отчислениях на капитальный ремонт, равных плате за техническое обслуживание дома (67,11 руб. за кв. м общей площади жилого помещения), сборы средств по этой статье за 2003 г. должны составить до \$ 50 млн. Вслед за пенсионной системой нынешнее белорусское правительство возводит еще одну финансовую пирамиду, где на входе стоит огромная масса людей — около 6 млн человек, — а на выходе лишь те немногие, на ремонт чьих домов у государства хватит денег.

Нельзя также забывать и о факте национализации в 1991 г. накопленных ЖСК отчислений на капремонт в размере 145 млн «советских» рублей (235 млн долл. по тогдашнему официальному курсу). Если будущее правительство

проигнорирует этот факт, то в стране останется 4,5 тыс. многоквартирных домов вообще без каких-либо средств на капремонт. Если сегодняшняя ситуация с капремонтом жилого фонда не изменится, то в ближайшие 5–10 лет следует ожидать катастроф сначала в домах первых массовых серий, а еще через 10 лет и в остальной массе домов блочного типа.

При разработке «Концепции сокращения и ликвидации перекрестного субсидирования по жилищно-коммунальным услугам» планировалось, что понижение тарифов на эти услуги для предприятий позволит им сократить себестоимость своей продукции в среднем на 4–5%. Т. е. мотивом принятия «Концепции» во многом было желание правительства повысить рентабельность некоторых отраслей промышленности, а не стимулировать ресурсо- и энергосбережение или установить здоровые экономические отношения между населением и поставщиками коммунальных услуг. Между тем снижения тарифов для промышленных предприятий в действительности не происходит. Это значит, что не происходит и снижения цен (или роста заработной платы) на продукцию данных предприятий. Также совсем не уменьшается и налоговая нагрузка на население страны, что, если бы это происходило, могло бы сгладить последствия повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги через снижение цен на продукты питания, другие товары и услуги. А поэтому уже сейчас складывается ситуация, когда одинокие пенсионеры, проживающие в относительно больших квартирах, семьи, в которых есть дети, а доходы кормильцев относительно низкие, оказываются не в состоянии полностью оплачивать жилищно-коммунальные услуги. Дальнейшее повышение тарифов при существующих нормах потребления приведет к росту неплатежей, обострению и без того нестабильной социальной ситуации.

Вся сложная и запутанная система снабжения жителей многоквартирных домов водой, теплом, электроэнергией, газом и т. д. в своей сущности является затратной. Чем больше валовые показатели у коммунального предприятия, тем больше оно получит дотаций из бюджета. Такие чрезвычайно необходимые мероприятия, как установка приборов учета, ремонт трубопроводов, теплотрасс, установка приборов регулирования подачи тепла и многое другое объективно будут снижать объемы финансовых средств, выделяемых этим предприятиям,

и поэтому воспринимаются их руководством как угроза финансовому положению этих предприятий. По той же самой причине руководству коммунальных предприятий выгодно завышать себестоимость производимых услуг, не корректировать нормативную себестоимость после усовершенствования технологических процессов, установки более современного оборудования.

Основные фонды коммунальных предприятий в значительной степени морально и физически устарели. Их модернизация и замена необходима как для предотвращения аварийных ситуаций, так и для снижения энергоемкости отрасли путем уменьшения непроизводственных затрат. В будущем такая модернизация потребует значительных средств, что может вызвать еще больший рост тарифов на коммунальные услуги. Вместе с расходами, которые необходимо будет делать на текущий и капитальный ремонт домов, их тепловую реабилитацию, плата за коммунальные услуги составит значительно большую долю семейных затрат, чем сейчас.

Таким образом, пока не будут включены действенные механизмы экономического стимулирования эффективной работы, нельзя ожидать ни понижения реальных тарифов на коммунальные услуги, ни повышения качества этих услуг, ни замены и ремонта коммуникаций, ни применения ресурсо- и энергосберегающих технологий. Это говорит о том, что качество коммунальных услуг и далее будет оставаться неудовлетворительным, будет сохраняться опасность возникновения чрезвычайных ситуаций, а население будет нести все возрастающее бремя затрат на жилье и коммунальные услуги.

Модель реформы социальной сферы Беларуси

Валерий Дашкевич

3

Цели, принципы и сроки реформирования социальной сферы

Исходя из задачи создания современной модели социально-экономического устройства страны в социальную сферу Республики Беларусь на переходный период реформирования включены следующие отрасли: здравоохранение, социальная помощь, пенсионное обеспечение и услуги коммунального хозяйства.

Основной *целью* реформирования социальной сферы является создание устойчивой системы институтов, которые гарантируют оказание населению необходимой и квалифицированной медицинской помощи, выплату достойной пенсии по старости, оказание социальной помощи для нуждающихся, а также поддержание тарифов и цен на коммунальные услуги на уровне, доступном для потребителей.

Принципами функционирования социальной сферы должны быть:

- а) эффективность, предполагающая максимальную отдачу от всех расходов по содержанию социальной сферы;
- б) социальная справедливость, не допускающая огульных социальных выплат и предоставления льгот из соответствующих фондов и бюджетов без учета материального положения конкретных граждан и их права на соответствующую льготу или услугу;

в) доступность для всех без исключения граждан финансовых средств, необходимых для содержания и оплаты услуг социальной сферы, которые постепенно передаются им через различные каналы (заработную плату, пенсии, социальные пособия).

Общим *условием* реализации принципов эффективности и адресности функционирования социальной сферы должно явиться сокращение численности государственного управленческого персонала в разных ее секторах, поэтапная передача инфраструктуры в частную или смешанную собственность, участие местных органов власти в управлении, упорядочении всей системы социальной помощи и предоставления льгот, а также изменение систем заработной платы и налогов с учетом расходов на социальные услуги.

Источниками финансирования расходов в социальной сфере будут являться республиканский и местные бюджеты, отчисления нанимателей (работодателей), личные платежи граждан, средства благотворительных фондов.

В ходе реформирования социальной сферы все основные функции по предоставлению ее услуг должны быть переданы в ведение местных органов власти. За центральным правительством остаются только функции контроля, статистического учета, разработки законодательной базы, подготовки кадров высшего звена и предоставление научно-аналитической информации. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос об объединении всех центральных ведомств, регулирующих здравоохранение, пенсионное обеспечение и социальную помощь в одно министерство с минимумом управленческого персонала.

В соответствии с изложенными целями и принципами предлагается осуществлять следующие мероприятия в каждом из секторов социальной сферы.

Здравоохранение

Принципиальным направлением развития здравоохранения должна стать забота граждан о своем здоровье, т.е. создана такая ситуация, когда выгодно быть здоровым.

Государство оплачивает только прием у врача. Всем без исключения оказывается бесплатная срочная медицинская помощь в соответствующих лечебных

заведениях, независимо от формы их собственности. При заболеваниях, относящихся к категории эпидемии, осуществляется бесплатная госпитализация. В лечебных учреждениях общего типа государство гарантирует бесплатное амбулаторное лечение для малообеспеченных граждан.

Все остальные медицинские услуги должны оплачиваться из личных средств граждан и средств страховых медицинских фондов. С этой целью в стране должны быть созданы правовые и экономические условия для развития системы медицинского страхования.

На переходный период (8–10 лет), до создания полноценной системы медицинского страхования, оплата дополнительных медицинских услуг малоимущим гражданам, включая госпитализацию, может осуществляться за счет средств местных бюджетов. С целью повышения качества лечения государство должно стимулировать развитие сети частных медицинских учреждений.

Социальная помощь

В первоочередном порядке должна быть пересмотрена существующая в стране система категорий граждан, нуждающихся в социальной помощи, а источники финансирования всех выплат через фонды социального обеспечения должны быть объединены.

Социальную помощь могут получать только граждане, которые по ряду причин не имеют иных источников существования, либо граждане, получаемые средства которых не достаточны для обеспечения минимума потребительских благ. Это инвалиды, не имеющие никаких трудовых доходов, многодетные семьи с доходами ниже прожиточного минимума, граждане пенсионного возраста с невысокими трудовыми пенсиями, а также временно потерявшие работу.

Все остальные формы социальных выплат из фондов социального обеспечения должны быть отменены.

Источник финансирования социальных фондов один – республиканский бюджет, причем специальные платежи в фонды социального обеспечения

в форме отчислений пропорционально фонду заработной платы предприятия должны быть отменены и включены в состав общего налогового обложения. Расходная статья бюджета, предназначенная для социальных выплат, защищена от секвестирования.

Пенсионное обеспечение

В течение 5–10 лет необходимо создать систему современного пенсионного обеспечения, предполагающую формирование негосударственных пенсионных фондов, источниками средств которых явятся отчисления работодателей и наемных работников.

На первом этапе, до накопления достаточных средств, негосударственные пенсионные фонды должны находиться в управлении местных органов власти и быть смешанными по форме собственности. Наиболее предпочтительным на этом этапе представляется создание областных пенсионных фондов с основными акционерами из числа наиболее крупных предприятий конкретного региона.

Поэтому на первом этапе система пенсионного обеспечения будет сохранять сходство с нынешней и будет осуществлять выплату преимущественно трудовой пенсии, размер которой будет напрямую зависеть от уровня средней заработной платы в течение определенного времени до выхода гражданина на пенсию, а также от его общего трудового стажа. К концу реформирования системы пенсионного обеспечения размер пенсии будет зависеть от объема средств, перечисленных работодателем и самим работником в пенсионный фонд.

Предполагается, что размер отчислений граждан из заработной платы в пенсионный фонд будет на уровне 3–5% и эта ставка допустима при адекватном и одновременном снижении ставок подоходного налога.

Коммунальные услуги

Реформирование сектора коммунальных услуг, несмотря на его громоздкость, должно быть проведено в относительно сжатые сроки. Основное направление реформирования — переход к полной оплате всех коммунальных услуг

при одновременном налаживании системы строгого учета объема предоставляемых услуг.

Структуры, занятые предоставлением коммунальных услуг, оперативно акционируются и приватизируются, в т. ч. и на условиях долгосрочной аренды. В первую очередь это относится к транспортным предприятиям и жилищно-эксплуатационным службам, более медленными темпами могут реформироваться региональные организации, предоставляющие услуги энерго-, тепло- и водоснабжения. Норма прибыли по услугам, предоставляемым в коммунальном секторе, не должна превышать среднюю ее величину по экономике в целом. Надзор за соблюдением этой нормы возлагается на местные органы власти и наблюдательные советы из числа потребителей коммунальных услуг.

Граждане, неспособные оплатить минимально необходимые коммунальные услуги, получают финансовую помощь через системы социальных фондов (категория малообеспеченных семей).

К концу переходного периода, через 3–5 лет, все коммунальные услуги без исключения должны оплачиваться потребителями.

Весь период реформирования социальной сферы и ее адаптации к условиям существования и эффективного функционирования в рыночной экономике займет не менее 5–10. Продолжительность срока будет зависеть от состояния рыночной экономики на момент реформирования социальной сферы.

Основная идея заключается в том, что социальная сфера должна быть акционирована, преимущественно приватизирована и переведена на рыночные принципы ведения хозяйства.

Основные направления, этапы и ресурсы реформирования социальной сферы

Основной целью реформирования социальной сферы должно стать достижение европейских социальных стандартов жизни человека. Это значит, что показателями тут являются продолжительность жизни и высокое качество

условий проживания. Соответственно, основными секторами социальной сферы, которые требуют первоочередного реформирования, являются системы здравоохранения, социальной помощи, пенсионного обеспечения и предоставления коммунальных услуг.

Принципиальными направлениями реформирования социальной сферы являются повышение ее эффективности, предполагающее получение максимальной отдачи от бюджетных дотаций и оплаты ее услуг населением, а также сохранение и развитие социальной справедливости, исключающее уравнильность в использовании социальной помощи и социальных услуг.

Главными инструментами достижения поставленной цели становятся максимально возможное разгосударствление и приватизация учреждений социальной сферы, минимизация управленческих расходов и финансовых затрат на единицу предоставляемых социальных услуг, а также жесткий и постоянный мониторинг потребностей получателей этих услуг. В силу того, что предоставление услуг социальной сферы производится преимущественно по месту жительства конкретных граждан, основные усилия по реформированию социальной сферы и поддержанию ее систем в нормальном состоянии должно стать заботой в первую очередь местных органов власти.

Здравоохранение

В данном секторе в течение 2—3 лет должны быть последовательно сделаны следующие шаги.

Должны быть акционированы и переданы в аренду трудовым коллективам с правом последующего выкупа все без исключения лечебные заведения клинического типа (клиники, больницы), предоставляющие свои услуги исключительно за плату. Всячески, в частности через предоставление налоговых льгот и минимизацию арендной платы, должно поддерживаться создание новых частных лечебных заведений клинического типа. В собственности государства могут остаться лечебные заведения при научно-исследовательских институтах, финансируемые из бюджета по статье «наука и научное обслуживание».

Нынешние поликлиники временно остаются в собственности местных органов власти, но переводятся полностью на платную основу. При этом система территориальных участковых врачей и врачей по узким специальностям модернизируется в смешанную семейно-специализированную систему. Ее отличие от нынешней будет заключаться в том, что граждане получают право выбирать себе врача общей практики не по принципу места проживания, а исключительно по собственному желанию. На первом этапе — из числа врачей, работающих по контракту в территориальной поликлинике, затем — любого врача, независимо от места жительства, исходя из своего свободного выбора. В соответствии с Гражданским кодексом между врачом и гражданином заключается специальный договор. Постепенно врачи общей практики, работающие по семейному принципу, могут получать, по их желанию, лицензию на практику частного семейного врача вне штата поликлиники.

Врачи поликлиник узкого профиля могут осуществлять прием пациентов и их лечение только по направлению семейного врача. Исключение может быть только в экстренных или критических случаях, не терпящих отлагательства.

Прием и лечение граждан в специализированных клинических учреждениях и больницах может осуществляться как по желанию граждан, так и по направлению поликлиник.

Одновременно при местных органах власти создаются специальные медицинские комиссии, задачами которых должны стать отслеживание правомерности обращения к тому или иному врачу, качество предоставляемого лечения, выдача лицензий, определение и изменение цен на все без исключения медицинские услуги, а также соблюдение порядка их оплаты.

Наиболее важным и ответственным мероприятием в ходе реформирования сектора здравоохранения и перевода его полностью на платную основу является установление социально справедливого порядка оплаты медицинских услуг.

С этой целью при местных органах власти и под полным контролем указанных выше медицинских комиссий должны быть учреждены специальные фонды (медицинские кассы), средства которых могут использоваться исключительно на оплату счетов, выставляемых поликлиниками (тер-

риториальными и семейными врачами), а также узкоспециализированными врачами и клиническими лечебными заведениями (больницами) за предоставленные услуги.

На первом этапе реформирования сектора здравоохранения финансовыми источниками пополнения средств медицинских касс станут средства центрального и местных бюджетов, выделяемые по статье «здравоохранение», и средства от предоставления платных услуг, практикуемых в настоящее время.

Одновременно местные органы власти обязаны в определенный срок, как минимум за год до введения такой системы оплаты медицинских услуг, учредить на своей территории местные фонды медицинского страхования, денежные средства которых будут формироваться за счет взносов граждан, достигших 18 лет. Эти перечисления могут делаться непосредственно предприятиями, в которых заняты граждане, либо путем индивидуальных взносов. За учащихся средних и специальных учебных заведений взносы делаются этими заведениями либо из бюджетных средств, выделенных на обучение каждого конкретного гражданина, либо из средств, которые он заплатил за свое обучение независимо от источника получения этих денег (банковский кредит, благотворительный фонд, средства родителей, собственные средства). За временно незанятых граждан, зарегистрированных в центрах занятости (на бирже труда), взносы осуществляют фонды, выплачивающие пособия по безработице.

Соответственно, каждому гражданину выдается индивидуальный медицинский страховой полис, который может быть предъявлен им медицинскому работнику для получения экстренной медицинской помощи за пределами своего региона. И такая помощь должна быть оказана вне зависимости от конкретных причин, побудивших его к такому местонахождению.

В связи с тем, что для накопления средств, достаточных для оплаты услуг, гражданам, имеющим медицинский страховой полис, требуется определенное время, система оплаты через страховые фонды должна вводиться поэтапно.

На первом этапе пользоваться средствами медицинской кассы могут все без исключения граждане (как для полной оплаты медицинских услуг, так и частичной — семейных врачей — 50% стоимости услуги). Услуги узкоспециализированных врачей поликлиник и лечебных заведений, оказанные

застрахованным гражданам, должны в этот период оплачиваться за счет страховых медицинских фондов (50%) и из собственных средств граждан при условии отнесения их к числу людей с высокими доходами. Для застрахованных граждан со средними доходами доля оплаты услуг из средств страховых фондов может достигать 60–70%, а с низким уровнем доходов – 80%, но при этом указанная доля не должна превышать сумму на индивидуальном счете более чем на 30–40%.

Особое внимание следует уделить тем гражданам, которые объективно не могут иметь достаточных средств на своих индивидуальных медицинских страховых счетах. Для разрешения этой проблемы можно предложить вариант, при котором страхованию подлежат все граждане, не достигшие на момент внедрения страховой медицины 50 лет. Все, чей возраст будет превышать указанный возрастной порог, а также те, кто не достиг 18 лет, будут иметь право пользоваться средствами медицинских касс на условиях, указанных выше. Т. е. будет происходить полная оплата работы участковых врачей общей практики и оплата 60–80% стоимости услуг узкоспециализированных врачей и клинических заведений (больниц). К этой же категории граждан должны быть отнесены все, независимо от возраста, постоянно нетрудоспособные граждане.

Доли, в которых оплачиваются медицинские услуги медицинскими кассами, страховыми фондами и самими гражданами, будут находиться в прямой зависимости от наличия у них денежных средств, дотаций из республиканского бюджета и, возможно, благотворительных пожертвований.

Все трудоспособные граждане РБ, не заключившие договоры медицинского страхования (незастрахованные граждане), независимо от причин к этому их побудивших, имеют право пользоваться медицинской помощью за счет территориальных медицинских касс только в пределах услуг, оказываемых участковыми врачами. Все остальные медицинские услуги должны оплачиваться ими в полном объеме.

Медицинские кассы и страховые медицинские фонды не оплачивают лекарства, приобретаемые в аптеках. Исключение составят заболевания, носящие характер эпидемии или представляющие особую опасность для здоровья.

Специальным решением правительства и за счет выделенных им финансовых ресурсов лечение в данном случае может проводиться бесплатно.

Уставы медицинских страховых фондов могут предусматривать выплаты страховых премий гражданам по достижении ими определенного возраста (или их наследникам). Денежные средства, которые были перечислены на личный счет в эти фонды и которые не были использованы полностью, выплачиваются в определенной пропорции от остатка либо полностью.

Основы реформирования сектора здравоохранения, включая порядок формирования средств медицинских касс и учреждения страховых медицинских фондов, равно как и порядок расходования ими средств, должны быть прописаны в специальном законе, принятом парламентом. В нем также должны быть заложены объемы бюджетных средств, выделяемых как республиканским, так и местными бюджетами на финансирование здравоохранения. В ходе реформирования здравоохранения ориентировочно общая сумма бюджетного финансирования, без учета отчислений граждан в страховые бюджеты, должна быть доведена до не менее 8–10% расходов консолидированного бюджета с отнесением соответствующих расходных статей к числу защищенных от секвестирования.

Этим же законом должно быть предусмотрено введение вневедомственных показателей оценки работы всей системы здравоохранения, а также территориальных медицинских структур независимо от формы собственности. Основными показателями должны быть: общая продолжительность жизни, уровень детской смертности, эффективность профилактики отдельных форм тяжелых заболеваний, общая сумма расходов на оплату медицинских услуг медицинскими кассами, страховыми фондами и самими гражданами, а также пропорции между ними. Являясь объективными критериями эффективности системы здравоохранения, все эти показатели, в случае если они являются низкими, будут сдерживать работников медицинских учреждений от завышения счетов на оплату медицинских услуг. В то же время если эти показатели высокие, это означает, что граждане города или района получают необходимую, достаточную и доступную им медицинскую помощь.

Необходимо также разработать систему оплаты труда медицинских работников, обеспечивающую им, при условии эффективного использования

как средств бюджетных медицинских касс, так и средств страховых медицинских фондов, получение заработной платы на уровне не ниже 130–150% от средней по стране.

Пенсионное обеспечение

Реформирование системы пенсионного обеспечения должно исходить, во-первых, из того, что нынешний уровень пенсий в стране не позволяет выдерживать основных социальных стандартов, гарантирующих достойный уровень жизни пенсионеров; во-вторых, из того, что соотношение работающих и неработающих граждан страны быстро приближается к уровню, когда численность работающих сравняется с численностью пенсионеров, и наконец из того, что нынешнее состояние белорусской экономики не позволяет сохранять высокую планку социального налога (35%), из которого частично выплачиваются пенсии.

Учитывая указанные обстоятельства, реформа пенсионного обеспечения должна ориентироваться на постепенный переход от централизованного государственного пенсионного обеспечения к накопительному принципу формирования источников будущих пенсий в отношении трудоспособных членов общества. Иными словами, гражданин должен сам позаботиться о своем будущем пенсионном обеспечении. Вместе с тем государство должно принять на себя все те затраты, которые необходимо ему профинансировать для обеспечения достойных пенсий в отношении тех граждан, которые по различным причинам не смогли накопить средства на своих лицевых счетах для того, чтобы обеспечить себе достойную старость.

А поскольку создание современной пенсионной системы, основанной на накопительном принципе, требует значительного периода времени и определенного состояния экономики, то этот процесс, через цепочку промежуточных мероприятий, может растянуться на период не менее 8–10 лет. Учитывая важность формирования в общественном сознании понимания того, что о безбедной старости каждому нужно позаботиться самому с момента совершеннолетия, создание накопительной системы должно начинаться немедленно.

Для этого в первую очередь необходимо четко определить виды пенсий в реформированной пенсионной системе, указать источники средств для их выплат, законодательно и экономически обеспечить сохранность денежных ресурсов, находящихся в распоряжении пенсионных фондов, определить структуру этих фондов и порядок управления ими.

Учитывая опыт стран, уже осуществивших основные реформы в системе пенсионного обеспечения, особенно Эстонии, предлагается установить следующие базовые виды пенсий в стране.

Трудовая пенсия назначается по достижении определенного возраста. Размер ее находится в прямой зависимости от конкретного уровня заработной платы за определенный период трудовой деятельности и продолжительности всего периода трудовой деятельности (трудового стажа). Определение конкретных параметров и порядка назначения должно регулироваться специальным законом, в основу которого может быть положено действующее законодательство. Это связано с тем, что, во-первых, действующее в этой сфере законодательство в целом удовлетворяет своим задачам и, во-вторых, сфера пенсионного обеспечения должна быть достаточно консервативной, поскольку большинство нынешних пенсионеров в своей прошлой трудовой деятельности ориентировались на законодательство, действовавшее тогда.

Поэтому исходя из экономических возможностей бюджета (внебюджетных государственных фондов) можно определить расчетную среднюю величину трудовой пенсии в размере 70–80% от средней заработной платы по стране и соответственно установить механизм ее начисления, имея в виду, что средний трудовой стаж граждан вряд ли может превышать 35–45 лет. Т. е. в основу пенсии закладывается 50% от фактической заработной платы за определенный период в 5–10 лет по выбору гражданина плюс 1% за трудовой стаж свыше 20–25 лет (если сохранять различие в возрасте выхода на пенсию для мужчин и женщин). В зависимости от финансовых возможностей источника, из которого выплачивается пенсия, уровень обязательного минимального стажа может понижаться, например до 19–24 лет и т. д., что позволит увеличить премиальный стаж и тем самым общий размер пенсии.

Пенсия по старости назначается гражданам при достижении ими определенного возраста и не зависит от наличия трудового стажа. Традиционно эта категория граждан количественно невелика, поскольку охватывает людей, которые по каким-либо причинам не имеют достаточного трудового стажа. В данном случае необходимо исходить из простого соотнесения назначаемых им государственных пенсий с трудовыми пенсиями и устанавливать их в размере 40–50% от средней заработной платы по стране без начисления надбавок. Т. е. фактически пенсия по старости будет составлять примерно две трети от трудовой пенсии, что является реализацией принципа социальной справедливости, не допускающего уравнительности и поощряющего граждан зарабатывать будущую пенсию в трудоспособном возрасте.

Пенсия по причине устойчивой нетрудоспособности назначается гражданам с 18 лет, которые признаны не способными к полноценной трудовой деятельности. Данная пенсия должна назначаться всем без исключения нетрудоспособным гражданам, достигшим 18-летнего возраста независимо от того, находятся они на иждивении обеспеченных родителей (опекунов), живут в семьях с недостаточными доходами, в специальных лечебных учреждениях или домах-интернатах. Источником для выплат указанных пенсий служит государственный или местные бюджеты. Величина пенсий должна учитывать потребности этих граждан в оплате не только продуктов питания, одежды, коммунальных услуг, но и лекарственных препаратов. Следовательно, они не могут быть полностью приравнены к людям, не имеющим трудового стажа, и их пенсии должны быть несколько выше – 50–60% от средней заработной платы по стране.

В отдельных случаях, если устойчивая потеря трудоспособности наступила в результате производственной травмы, пенсия по причине устойчивой нетрудоспособности гражданина выплачивается предприятием в размере его средней заработной платы и до достижения им пенсионного возраста. После этого он получает обычную трудовую пенсию.

Пенсия по случаю потери кормильца назначается детям до 18 лет при потере одного из родителей (или обоих), при условии что средний доход оставшегося родителя не превышает среднемесячной заработной платы

в стране на каждого члена семьи. Данный вид пенсии по своему назначению близок к социальному пособию и имеет своей целью избежать возможного социального неравенства и худших условий для воспитания детей в неполных семьях. Величина этой пенсии может колебаться, но не должна превышать средней заработной платы в стране. Она может устанавливаться также исходя из процентного соотношения к заработной плате того из родителей, по случаю потери которого назначена. Возможно также предусмотреть ситуацию, при которой пенсия по случаю потери кормильца выплачивается независимо от доходов второго из родителей или опекунов, если потеря кормильца связана с выполнением последним государственных обязанностей.

В том случае, если потеря кормильца связана с выполнением служебных обязанностей в рамках контракта с предприятием, то данная пенсия может быть назначена за счет средств этого предприятия независимо от его формы собственности.

В стране также должны быть упразднены все виды персональных пенсий. Особые заслуги перед государством должны регулироваться величиной заработной платы в период выполнения особо сложной работы, которая затем учитывается при назначении пенсии. Ограничения по максимальной величине не предусматриваются.

Пенсионный возраст должен устанавливаться специальным законом с учетом общей ожидаемой продолжительности жизни и состояния здоровья населения. В настоящее время его величина 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин является наиболее оптимальной для Республики Беларусь. При выполнении гражданином особо вредных для здоровья работ в течение определенного времени возраст его выхода на пенсию может быть снижен.

Должно быть также предусмотрено право гражданина на досрочный выход на пенсию при наличии у него достаточного трудового стажа. Например, 35 лет для мужчин и 30 лет для женщин.

Одновременно в стране должна быть создана система государственных пенсионных фондов, которая возьмет на себя учет всех граждан, достигших пенсионного возраста или имеющих право на получение одного или нескольких

видов пенсий, а также ведение лицевых счетов работающих граждан, которые отчисляют часть своей заработной платы или доходов в пенсионный фонд или аккумулируют на своих счетах регулярные бюджетные дотации. В первые годы реформирования пенсионной системы пенсионные фонды могут (и, пожалуй, должны) быть государственными и учреждаться по региональному принципу — области, округа, районы, в зависимости от избранной модели деления. Единственное условие — территориально-административные единицы не должны быть слишком мелкими. Если же проецировать их на нынешнее административное деление Беларуси, то это областные пенсионные фонды. Создание указанных пенсионных фондов не потребует больших организационных усилий и финансовых затрат, поскольку они могут быть созданы на базе уже существующей системы учреждений, занимающихся оформлением пенсий.

Кроме того, в стране должно поощряться учреждение негосударственных пенсионных фондов, которые будут действовать исключительно на коммерческой основе и которые должны постепенно взять на обслуживание весь контингент граждан, получающих трудовую пенсию. Их главное преимущество перед государственными пенсионными фондами состоит в том, что они не только получают пенсионные отчисления, но и зарабатывают от их размещения деньги. А поэтому кроме выплаты пенсий своим членам они обязаны еще признать и право наследования по лицевому счету гражданина в случае неполной востребованности накопленной суммы. Учредителями негосударственных пенсионных фондов на первом этапе их создания могут выступить крупнейшие предприятия, расположенные на территории конкретного региона.

По мере финансового укрепления системы указанных негосударственных пенсионных фондов граждане, заключившие пенсионный договор с фондом и поручившие предприятию, на котором они заняты, перечислять свой пенсионный взнос данному фонду, смогут переводить свои пенсионные лицевые счета из государственного пенсионного фонда в частный, а последний еще до перехода гражданина к нему на пенсионное обеспечение получает право требования к государственному пенсионному фонду части будущих пенсионных выплат в размере, пропорциональном трудовому стажу гражданина. И это

право требования происходит после достижения конкретным гражданином пенсионного возраста и назначения ему пенсии.

Предприятие, которое из личных заработков своих работников перечисляет пенсионные взносы в негосударственные пенсионные фонды, обязано также перечислять в эти фонды и ту долю пенсионных средств, которая формируется за счет предприятия.

В этой связи необходимо полностью пересмотреть порядок отчисления предприятиями средств в так называемые фонды социального страхования, заменив их гораздо меньшими по величине отчислениями в пенсионные фонды. Все социальные пособия должны финансироваться исключительно из средств бюджета, который формируется в общем порядке, т.е. за счет обычных налоговых поступлений.

Соответственно, пенсионные фонды должны формироваться из: а) бюджетных средств для финансирования доли государства пропорционально прошлым отчислениям в централизованные внебюджетные государственные фонды, б) отчислений работодателей пропорционально начисленного ими фонда заработной платы и в) личных отчислений (взносов) граждан. По мере уменьшения трудового стажа граждан, относящегося к периоду государственного пенсионного обеспечения, доля государства в выплате трудовых пенсий будет уменьшаться, доля негосударственных — увеличиваться.

Полное завершение этого процесса может произойти примерно через 40—45 лет (после сведения к нулю количества граждан, чья трудовая деятельность началась до реформирования пенсионной системы), но его можно ускорить, если предусмотреть в расходных статьях бюджета автоматическое перечисление в негосударственные пенсионные фонды некоторых сумм, рассчитанных исходя из года рождения граждан, вступающих в пенсионный возраст в очередном финансовом году.

Предметом особого внимания в этом контексте становится формирование законодательной базы в отношении негосударственных пенсионных фондов, в частности, обеспечивающей управление этими фондами, порядок привлечения и размещения ими своих финансовых средств, а также выплат пенсий и реализации права наследования в части перечисленных индивидуальных взносов.

В наиболее общем виде можно сформулировать следующие основные моменты данной законодательной базы. Прежде всего негосударственные пенсионные фонды должны изначально формироваться как открытые акционерные общества с контрольным пакетом у местных органов власти, а в их наблюдательные советы должны в обязательном порядке вводиться представители общественных организаций (партий), имеющих голоса (депутатские фракции) в местном парламенте. Требование наличия контрольного пакета у государства может быть отменено после завершения реформы всей пенсионной системы и приобретения достаточного опыта в ее функционировании.

Должно быть также четко регламентировано размещение денежных средств: только на внутреннем финансовом рынке, только в форме вложений в государственные ценные бумаги или в депозиты коммерческих банков, имеющих необходимый рейтинг, и только не больше 15–20% накопленного резерва в одном месте.

Что касается остальных видов пенсий — по старости, при устойчивой потере трудоспособности и в случае потери кормильца, — то их назначение и выплата остаются в ведении государственных пенсионных фондов, но могут быть переданы ими в ведение органов социальной помощи после полного завершения их функций в отношении трудовых пенсий.

Социальная помощь

Роль сектора социальной помощи по своему общественному назначению близка к сектору пенсионного обеспечения, поскольку в нем также оказывается материальная помощь гражданам, не участвующим в полном объеме в сфере производства товаров и услуг и не получающих доходов, достаточных для обеспечения потребления материальных благ и услуг в соответствии с принятыми социальными стандартами.

Основной задачей реформирования этого сектора социальной сферы является переход от социалистической системы социального обеспечения, которая являлась естественным и логическим звеном общей системы уравнительного

распределения, дополняя собой централизованное распределение по труду и плановое ценообразование, к системе адресной социальной помощи.

Поскольку социалистическая система социального обеспечения неформально охватывала множество сфер и принимало многообразные формы, ее реформирование — дело достаточно сложное. В качестве исходного пункта необходимо сразу же предусмотреть разграничение прежних и новых функций социального обеспечения. Например, дотирование из государственного бюджета розничных цен на так называемые товары первой необходимости (хлеб массовых сортов, молочные продукты, сахар и т. п.) в сущности выполняет функцию социального обеспечения, но при этом совершенно не учитывает доходы граждан, пользующихся этой помощью.

Поэтому первым шагом реформирования системы социального обеспечения должно стать прекращение всех бюджетных выплат, которые носят характер социальной помощи. Должны быть также ясно определены категории граждан, действительно нуждающихся в такой помощи.

Предполагается также, что социальная помощь может носить двоякий характер: во-первых, выплачиваться в денежной форме на регулярной или разовой основе и, во-вторых, предоставляться в натуральной форме, если ее передача или оказание возможно только в специализированных учреждениях (содержание в интернатах, лечение, отдых и т. п.).

Социальное обеспечение должно быть также согласовано с системой пенсионного обеспечения, особенно в части, касающейся пенсионных выплат из бюджетных средств. Эти выплаты не должны дублироваться.

С учетом этих требований в качестве базовых элементов создания новой системы социального обеспечения можно определить основные виды социальной помощи гражданам, которые в ней нуждаются.

Во-первых, это социальная помощь семьям, которые несут повышенные материальные затраты, связанные с реализацией важных социальных функций. Т. е. помощь многодетным семьям, которая на регулярной основе и независимо от доходов семьи может осуществляться в форме социальных выплат на каждого ребенка, когда их, например, более двух. Кроме того, целесообразно практиковать единовременную социальную помощь семьям, имеющим детей,

с тем чтобы уровень жизни таких семей соответствовал среднему уровню по стране. В том числе такая помощь может осуществляться в натуральной форме, в виде социальных путевок для семейного отдыха, отдыха детей и т. д.

Размер социальной помощи гражданам по данной категории должен быть достаточным для обеспечения надлежащего воспитания детей, но при этом следует избегать ситуации, когда «производство детей» может стать основным источником семейных доходов. Есть смысл также установить зависимость между размером этой социальной помощи и возрастом ребенка.

Во-вторых, это оказание социальной помощи нетрудоспособным членам общества (пенсионерам, инвалидам), которые нуждаются в дополнительных расходах для поддержания своего здоровья, не покрываемых за счет имеющихся источников доходов. Это преимущественно должна быть не денежная помощь. Она должна предоставляться путем оплаты органами социального обеспечения счетов за лечение нуждающихся граждан, включая оплату приобретения медикаментов в аптеках, а также покупки санаторно-курортных путевок и т. п. В рамках этой категории социальной помощи могут оказываться бытовые услуги, предусматривающие выезд социальных работников по месту жительства гражданина.

В-третьих, это социальная помощь гражданам, которые понесли потери по причине ненадлежащего исполнения государством его функций. Например, социальная помощь жертвам преступлений, если преступник не задержан или он не в состоянии возместить материальный ущерб в приемлемые сроки. Размер этой помощи может быть различным, поставленным в зависимость от сумм причиненного ущерба, а также качества понесенных затрат. Например, затраты на восстановление здоровья (лечение) жертвам преступления могут быть возмещены за счет фондов социального обеспечения полностью, ограбление жилища — частично, кража драгоценностей не компенсируется, т. к. они должны быть застрахованы, и владелец сам обязан заботиться об их сохранности.

В-четвертых, это социальная помощь людям, оказавшимся в критической ситуации, независимо от причин ее вызвавших (бездомные, постоянно безработные и т. д.), которые не могут или не имеют юридических оснований обратиться за иной социальной помощью. Для оказания им помощи органы социального

обеспечения должны иметь сеть специальных социальных заведений (жилищ, магазинов, столовых), в которых эта категория граждан сможет получить простейшее временное пристанище, одежду и питание.

Учитывая специфику оказания социальной помощи — обеспечение адресности, учет действительно нуждающихся, разнообразие форм самой помощи (денежная и не денежная), финансовые источники (местные бюджеты), — органы социального обеспечения должны иметь разветвленную структуру и быть под самым строгим контролем органов власти и общественных организаций.

Костяк органов социального обеспечения должны составлять работники в регионах, т. е. там, где оказывается реальная социальная помощь. Соответственно, предполагается формирование местных социальных органов, полностью отвечающих за распределение финансовых средств, выделяемых на социальное обеспечение из местных бюджетов и их расходование. Они же должны являться собственниками всех социальных заведений.

Стратегическое управление деятельностью органов социального страхования и контроль за их доходами, а также за расходами органов социального обеспечения закрепляется за попечительскими советами, состоящими из представителей исполнительных органов власти и представителей региональных общественных организаций, а также представителей политических партий, имеющих места (фракции) в региональных парламентах.

Целесообразно также объединить общее руководство органами социального обеспечения с органами, занимающимися назначением и выплатой государственных пенсий. У них общий источник финансирования (бюджет), общие цели (поддержание жизненного уровня людей, не имеющих достаточных трудовых доходов), их контингент в большинстве случаев также совпадает (пенсионеры, инвалиды).

Особое место в социальном обеспечении могут сыграть благотворительные фонды. Но поскольку государство не имеет права и не должно вмешиваться в их деятельность, то оно может только эффективно сотрудничать с ними: через создание юридической базы, благоприятствующее деятельности благотворительных фондов, и через разработку информационной базы по категориям граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

По достижении необходимой стабильности к концу периода общеэкономических реформ и при переходе страны в стадию нормального рыночного развития благотворительные фонды смогут в значительной степени заменить государственную систему социального обеспечения в части, связанной с оказанием дополнительной помощи гражданам, в которой они имеют потребность и оказание которой выходит за пределы возможностей государственного бюджета.

Коммунальные услуги

Включение сектора коммунальных услуг в социальную сферу носит временный характер, и основная цель его реформирования должна заключаться в том, что он не обязан предоставлять бесплатные социальные услуги, как это было раньше и происходит сейчас. Но поскольку это длительный процесс и он тесно связан с комплексом мероприятий в собственно социальной сфере, то его рассмотрение в контексте общего реформирования национальной экономики важно и необходимо.

В социалистических экономиках льготы, которые предоставлялись через сектор коммунальных услуг, были элементом общей системы распределения и предполагали отсутствие права частной собственности на жилье, землю и, соответственно, инфраструктуру коммунального хозяйства. Поэтому дотации, выделявшиеся на удешевление услуг государственного коммунального хозяйства для потребителей, учитывались при составлении систем заработной платы и цен на остальные потребительские товары. Эффективность затрат и качество этих услуг обсуждению не подлежали.

С переходом к частной собственности эта архаичная система перестает отвечать потребностям и нуждается в коренном изменении, предполагающем введение адекватных экономических отношений и в сфере коммунального хозяйства. Суть их — в приватизации коммунального хозяйства, повышении на этой основе его эффективности и в переходе к индивидуальной системе оплаты всех коммунальных услуг. Причем, учитывая нынешнюю низкокэффективность коммунального хозяйства, его реформирование должно быть проведено в от-

носителем сжатые сроки. Безотлагательности и энергичности в этой работе требует также определение реального количества граждан, которые, в силу изменения тарифов на коммунальные услуги, попадут в число малообеспеченных и будут претендовать на помощь по линии социального обеспечения. Оптимальный период для проведения основных реформ — 2–3 года.

К услугам коммунального хозяйства относятся услуги по электро-, тепло-, водо- и газоснабжению жилого фонда, уборке помещений общего пользования и прилегающих территорий, включая вывоз мусора, поддержание в рабочем состоянии сантехнического и лифтового оборудования, подъездов, а также услуги по перевозке населения.

Первым действием по реформированию должно стать четкое разделение коммунальной собственности на частную и муниципальную. К первой должно быть отнесено приватизированное жилье и собственность юридических лиц, включая землю. Ко второй — оставшийся в собственности государства жилой фонд (муниципальное жилье), прочие здания и сооружения, включая землю, на которой они расположены.

Второе мероприятие — это учреждение организаций в форме открытых акционерных обществ, которым будет дано право предоставлять коммунальные услуги. Их основу должны составить нынешние ЖЭСы и аналогичные им структуры, которые на правах долгосрочной аренды с последующим выкупом получают в свое владение и распоряжение всю муниципальную собственность, необходимую для ведения коммунального хозяйства. Им же должно быть передано все муниципальное жилье, передаваемое впоследствии в аренду нынешним жильцам.

Третье — это акционирование специализированных предприятий, производящих электроэнергию, газ, воду, тепло и т. д. (оптовые поставщики).

Физические и юридические лица заключают договоры с ЖЭСами на предоставление им определенных коммунальных услуг по установленным тарифам и в соответствии с определенным порядком осуществления их оплаты. ЖЭСы в свою очередь заключают договоры со специализированными предприятиями по оптовой поставке в их распоряжение необходимых объемов услуг. Граждане самостоятельно или по их поруче-

нию объединения граждан в форме жилищных товариществ (кондоминиумов) выбирают ЖЭСы, с которыми заключают договоры, либо непосредственно вступают в договорные отношения с оптовыми поставщиками коммунальных услуг. Аналогичное право должны иметь и юридические лица.

ЖЭСы предоставляют в местные органы социального обеспечения сведения по суммам платежей, те выносят на рассмотрение местных органов власти свои предложения относительно компенсаций, предоставляемых населению данного региона. Это может быть общая централизованная компенсация, перечисляемая из местных бюджетов ЖЭСам (особенно на первом этапе реформ), либо компенсация отдельным категориям граждан, предоставляемая в форме специальных талонов, не обмениваемых на деньги, но принимаемых в качестве платежных средств за коммунальные услуги. Величина компенсаций — прерогатива исключительно местных органов власти.

В компетенцию местных органов власти должно также входить определение цен и тарифов на все коммунальные услуги, включая аренду муниципального жилья. Для этих целей при региональных исполнительных органах власти будут создаваться специальные экономические комиссии по ценам и тарифам, которые на основе средних оптовых цен на электро-, теплоэнергию, газ, воду, сложившихся в стране, а также с учетом средней нормы прибыли в экономике определяют местные цены и тарифы на коммунальные услуги. Прообраз подобных экономических комиссий уже существует, и определенный опыт работы у них имеется.

Сохранение принципа социальной справедливости требует немедленного отказа от всех форм дотирования общественного транспорта, поскольку граждане не в одинаковом объеме пользуются его услугами. Дополнительные расходы отдельных категорий населения на оплату проезда, в случае их появления, можно компенсировать только через величину назначаемых пенсий и пособий, предоставив право самим гражданам решать, что эффективнее: подъехать на автобусе или пройти пешком.

Местные органы власти должны также в самые сжатые сроки провести разгосударствление и приватизацию всех предприятий, предоставляющих услуги

по перевозке граждан. Исключением может быть только железная дорога, приватизация которой возможна только после специального решения парламента. Это обусловлено в первую очередь высокой стоимостью имущества железной дороги, а также ее участием в системе международных перевозок, что предъявляет особые требования к ритмичности ее работы. Поэтому ее приватизация должна проводиться достаточно осторожно и после тщательной подготовки.

Должно поощряться создание новых транспортных компаний, осуществляющих перевозку населения и грузов. Цель — создание конкуренции и снижение на этой основе цен при повышении качества транспортных услуг.

Следует иметь в виду, что нынешняя инфраструктура белорусского коммунального хозяйства, включая предприятия, занятые пассажирскими перевозками, в целом готова к переводу на полностью рыночные условия хозяйствования. Значительная часть предприятий этого сектора уже акционирована, но пока находится в собственности государства. Основная проблема здесь — отмена социально низких цен и тарифов на коммунальные услуги, переход к их полной оплате и, соответственно, к нормальной прибыльности коммунальных предприятий.

Можно не сомневаться, что в Республике Беларусь любые попытки реформировать социальную сферу путем разгосударствления и приватизации ее инфраструктуры будут встречать сильное сопротивление большинства населения и части политиков. Особенно это будет касаться сектора здравоохранения.

Поэтому любые мероприятия в этой сфере должны осуществляться только после проведения большой разъяснительной работы, задействовав для этого возможности средств массовой информации, а также используя положительный опыт посткоммунистических стран.

Следует также учесть, что некоторые шаги по реформированию отдельных секторов социальной сферы могут быть сделаны уже нынешним правительством, и будущему демократическому правительству придется считаться с конкретной ситуацией. Отрицательным моментом в этой связи может оказаться ухудшение общезакономерной ситуации в стране и, соответственно, условий, в которых будет осуществляться реформирование социальной сферы.

Обзор проектов, идей и концепций реформирования образования в Беларуси*

Владимир Мацкевич, Светлана Крупник,
Максим Жбанков

1991—1994 гг. — это период поиска подходов, активных, хоть и несистемных действий, направленных на реформирование белорусской системы образования. Создаются научные, учебные и исследовательские центры (Национальный институт образования (НИО), Республиканский институт высшей школы (РИВШ), Республиканский институт педагогического образования (РИПО), Институт повышения квалификации (ИПК)) взамен тех, что остались в Москве и которые до 1991 г. определяли развитие образования в нашей стране. Принимается новый закон об образовании. Происходит рост неформальной активности: возникают первые частные учебные заведения — от дошкольных до вузов, появляются новые типы учебных заведений (гимназии и лицеи). Начинается, хоть и несистемная, белоруссизация образования. Создается национальный журнал по вопросам образования «Адукацыя і выхаванне». Белорусская сторона устанавливает самостоятельные международные контакты и принимает участие в международных программах, страна присоединяется к основным международным договорам

* Авторы выражают благодарность Михаилу Гусаковскому, Александру Полонникову и всем, кто принимал участие в обсуждении нашей работы.

и конвенциям в сфере образования. Научные центры осваивают рыночные формы финансирования своих разработок. Кульминация этого периода — сессия-семинар (25.10.1994) для руководителей образования.

После объявления независимости Республики Беларусь потребовалась безотлагательная реформа системы образования. Это было вызвано двумя причинами.

До 1991 г. система образования БССР была региональным подразделением системы образования СССР. И в таком качестве она выглядела совершенно неуместно в суверенной стране.

По состоянию на 1991 г. (год распада) система образования СССР, а значит и БССР, находилась в процессе реформирования — хронически неудачного, непоследовательного и далекого от завершения. Т. е. реформу образования белорусское государство фактически унаследовало от БССР. Практически сразу же стало очевидно, что продолжать реформу образования, которая началась в СССР в 1984 г., невозможно, поскольку все носители идей, авторы проектов и концепций реформы, организаторы и руководители остались в Москве, а в Минске были только исполнители. Выращивание собственно белорусских субъектов реформирования образования началось в 1989 г., но к моменту объявления независимости они не успели институционализироваться.

Вопросам образования уделяли внимание и политические субъекты, которые образовались в то время (см., например, «Программа Белорусского Народного Фронта за перестройку „Адраджэньне“ (БНФ)», 1989 г.). Фракцией БНФ в Верховном Совете был подготовлен закон «Об образовании»¹ (1991 г.), который заложил основы построения национальной системы образования. Новый закон предусматривал не только государственную, но и государственно-общественную форму управления образованием, создание негосударственных учебных заведений.

Общественная активность поспособствовала:

- созданию ассоциаций и НГО в сфере образования;
- организации временных творческих коллективов, берущих на себя задачи, с которыми не могли справиться государственные структуры (в частности,

¹ Закон «Об образовании» Республики Беларусь. Мн., 1991.

они занимались разработкой концепций и программ развития образования в стране). Среди таких коллективов следует выделить три наиболее продуктивных:

1. Временный творческий коллектив (ВТК) под руководством Владимира Пархоменко и Александра Козулина. Этим коллективом в 1992 г. была разработана *«Концепция образования и воспитания в Беларуси»*², одобренная Советом министров 26 марта 1993 г. На основе «Концепции...» ВТК разработал также *«Государственную комплексную программу развития образования и воспитания в Беларуси на период до 2000 года»*³, которая была утверждена Советом министров 15 ноября 1993 г.

Основная идея «Концепции...» — преобразование системы образования в стране в полноценную национальную систему, привязка ее к потребностям Беларуси, преодоление рудиментов советского образования. Авторы стремились максимально приблизить образование в стране к европейским образцам. Хотя концепция и не содержит сколько-нибудь развернутого обоснования модели реформ, она тем не менее декларирует демократические, либеральные и гуманистические принципы, на которых предполагается строить будущую систему белорусского образования. Реализация этих принципов, несомненно, обеспечила бы постепенную десоветизацию и белоруссизацию национальной школы всех уровней.

Сильной стороной концепции выступает организационная ее часть, которая хорошо согласовывалась с теми медленными изменениями, характерными в тот период для всех сфер жизни в стране. Концепция имела также хорошее кадровое обеспечение. Дополненная комплексной программой действий, запланированных на период до 2000 г., она была официально принята к реализации. Однако уже в 1994 г. обнаружилось, что эта концепция создает ряд непредусмотренных проблем (см. ниже раздел об управленческой сессии-семинаре Министерства образования для руководителей).

² «Адукацыя і выхаванне». № 10. 1993.

³ «Адукацыя і выхаванне». №№ 7–8. 1994.

2. Временный научно-исследовательский коллектив (ВНИК) «Национальная школа Беларуси». Руководитель-координатор проекта — Александр Козулин. Научный руководитель — Михаил Гусаковский. В 1992 г. ВНИК издает «*Теоретические основы концепции национальной школы Республики Беларусь*»⁴, а в 1993 г. «*Концепцию национальной школы Беларуси*»⁵.

Эта концепция строилась в соответствии с двумя потребностями общества, выделенными авторами: обеспечение национально-культурной идентификации (становление национально-культурной идентичности белорусов) и модернизация (вхождение Беларуси как государства и нации в мировое культурное сообщество).

Названные тенденции приобретают в концепции форму заданий системы образования. Для их реализации в концепции вырабатываются соответствующие педагогические технологии. Много места отводится анализу существующих педагогических технологий, а также философскому и психологическому обоснованию тех, которые еще следует разработать. В концепции однако практически не затрагиваются организационно-управленческие, финансовые и правовые вопросы реформы образования.

Эта и изложенная выше концепция взаимодополняют друг друга, поэтому на их основе при необходимости можно было бы выработать более целостный подход.

3. Временный научный коллектив под руководством Александра Ростунова разрабатывает «*Концепцию развития высшей школы Республики Беларусь в новых условиях*». В другом составе (Валентина Бодун и др.) разрабатывает «*Концепцию развития среднего специального образования в Республике Беларусь*». Позже под руководством А. Ростунова была подготовлена «*Государственная программа развития высшего образования Республики Беларусь в условиях рыночных отношений*»⁶.

⁴ «Адукацыя і выхаванне». № 12. 1992.

⁵ Факторы становления и развития национальной школы Беларуси // Материалы научно-практической конференции 11–13 мая 1994 г. Мн., 1994. С. 104–155.

⁶ «Адукацыя і выхаванне». №№ 9–10. 1994.

Пафос этой концепции состоит в демократизации и либерализации высшей школы и среднего специального образования. Первостепенное значение уделяется проблеме выживания учебных заведений, которая очень остро стояла в 1991—1993 гг., и проблеме обеспечения академических свобод, в том числе и свободы творческой деятельности ученых и профессорско-преподавательского состава. Поэтому в концепции наиболее проработаны разделы, касающиеся правовых и организационных аспектов управления высшей школой, а также проблема диверсификации источников финансирования. Концепция все же не могла быть использована на практике, потому что отставала от изменений, которые происходили к моменту публикации, в частности, она не учитывала уже возникшие частные вузы и платное обучение студентов.

Кроме названных концепций, которые были широко популяризированы через СМИ, в эти же годы существовали и локальные инициативы, например, «Концепция учебно-методического комплекса (УМК)»⁷ — технологическая разработка подготовки современных учебников и дидактически обоснованных средств обучения (Леонид Фридман, Борис Пальчевский, Борис Цитович). В то же время несколько инициативных групп в разных институтах начали разработку стандартов образования.

В октябре 1994 г. новый министр образования Василий Стражев заказал «Агентству гуманитарных технологий» (АГТ) проведение сессии-семинара для педагогических руководителей «*Развитие системы школьного образования: состояние и перспективы*». Мероприятие проводилось в форме организационно-деятельной игры (ОДИ). Участниками ОДИ стали: 1. Группа Министерства образования (министр, заместители министра, начальники управлений и главные специалисты). 2. Руководители национальных институтов: НИО, РИВШ, РИПО, ИПК. 3. Представители местных органов власти (руководители облоно, районо, гороно). 4. Директора государственных и частных школ, ректоры вузов. 5. Разработчики двух первых из названных выше концепций. 6. Представители педагогической науки. 7. Общественные организации и фонды. 8. СМИ. С учетом того, что некоторые участники были членами политических партий,

⁷ «Тэхналагічная адукацыя». №№ 3—6. 1996.

профсоюза работников образования, многие — родителями учащихся, можно считать, что на сессии-семинаре были представлены все социальные субъекты, заинтересованные в развитии образования.

Были сформированы 5 рабочих групп:

1. Инвестиционно-финансовые аспекты управления образованием;
2. Правовые аспекты управления образованием;
3. Структурно-функциональные аспекты управления образованием;
4. Концептуально-проектные аспекты управления образованием;
5. Аспекты контроля и управления качеством образования.

По результатам сессии-семинара была подготовлена брошюра «*О реформе образования в Беларуси образца 1994 года*» («Зеленая тетрадь»⁸). «Зеленая тетрадь» была разослана президенту, председателю комиссии ВС по вопросам образования, науки и культуры, министру образования и науки, президенту академии образования, председателю профсоюза работников образования, председателю независимого профсоюза учителей, председателю совета директоров школ. В резюме констатировалось, что никто в стране не имеет ответов на главные вопросы по каждой из рабочих групп:

1. Инвестиционно-финансовые аспекты управления образованием (Сколько стоит белорусское образование? Сколько стоит реформа образования?);
2. Правовые аспекты управления образованием (Как регулируются правовые отношения в сфере образования между всеми заинтересованными сторонами?);
3. Структурно-функциональные аспекты управления образованием (Как строится взаимодействие и кооперация различных институтов, влияющих на образовательную сферу в стране?);
4. Концептуально-проектные аспекты управления образованием (Каков проект реформы образования? На каких концептуальных подходах он должен быть основан?);

⁸ О реформе образования в Беларуси образца 1994 года (Зеленая тетрадь) // Агентство гуманитарных технологий. Мн., 1994.

5. Аспекты контроля и управления качеством образования (Каковы национальные критерии, методы и стандарты оценки качества процесса и продукта образования?).

Все представленные на сессии-семинаре материалы были фрагментарными, не согласованными между собой, а порой и противоречащими друг другу. Пришлось признать, что концепции, проекты и программы, представленные участниками и разработчиками, являются полуфабрикатами, основанными на неполной и недостоверной информации, и не выдерживают критики.

Фактически реформу образования в Беларуси и построение национальной системы образования необходимо было начинать с нуля.

***1995–1996 гг.** — период сворачивания и торможения на государственном уровне начинаний предшествующего периода. Останавливается белоруссизация. Все инновации вытесняются в неформальную сферу, в третий сектор, где они разрабатываются благодаря Белорусскому фонду Сороса и альтернативным источникам финансирования. Увеличивается частный сектор образования. Разрабатывается новый закон об образовании. Период завершается роспуском Верховного Совета.*

«Государственная комплексная программа развития образования и воспитания в Беларуси на период до 2000 года» хоть и была утверждена Советом министров, оказалась, как и многие другие документы такого рода, которые готовились в конце 80-х — начале 90-х гг., не пригодной к реализации. Закон «Об образовании» 1991 г., который вначале открыл широкие возможности для развития и инноваций, уже практически не соответствовал накопившимся изменениям и инновациям.

Созданные в первые годы независимости национальные институты (НИО, РИВШ, РИПО, ИПК) так и не стали педагогическими центрами национального масштаба. Чтобы понять, что белорусская педагогическая наука не занималась реальными проблемами реформы образования, достаточно проанализировать тематику кандидатских и докторских диссертаций (см., например, «Адукацыя і выхаванне», № 12, 1996 г.), подготовленных в этих

институтах. Не было защищено ни одной диссертации по проблематике образования общенационального уровня. Все темы либо на уровне личности учащегося и педагога, либо отдельного учебного заведения. Самая «масштабная» диссертация была посвящена структуре управления образованием на уровне г. Минска.

В своих институциональных формах белорусская педагогическая наука оказалась не готовой отвечать на вызовы времени. А поэтому дальнейшие шаги, связанные с реформированием образования, фактически предпринимались за пределами официальной науки. В рассматриваемый период следует выделить следующие инициативы и центры:

1. Продолжение работы ВНИК под руководством Михаила Гусаковского. Концептуальные основания этой работы были уже сформулированы в названной выше «*Концепции национальной школы Беларуси*». Заказчиком работы был один из руководителей этого коллектива Александр Козулин, который стал заместителем министра образования, а позже — ректором Белорусского государственного университета (БГУ). Работа разворачивалась на площадках Белорусского лицея, НИО, ИПК руководящих кадров образования, БГУ и с использованием этих ресурсов.

2. Разработка нового подхода к реформе образования, инициированная министром образования и науки Василием Стражевым. Эта работа велась в основном чиновниками. Созданная под его руководством на базе Координационного совета по научным исследованиям в области образования (учрежден 14 июня 1993 г.) Белорусская академия образования оказалась нежизнеспособной.

3. Верховный Совет инициировал разработку нового закона «Об образовании». Была создана рабочая группа, в которую вошли многие из участников упоминавшейся сессии-семинара.

4. Развернулась деятельность программ Белорусского фонда Сороса. В его «Программе обновления гуманитарного образования» разрабатывалась

⁹ Обновление гуманитарного образования. Информационно-аналитический бюллетень. № 11. 1997. Также см.: Всемирная энциклопедия: философия. Образование. Педагогика. М., 2000.

«Концепция обновления гуманитарного образования»⁹ (руководитель — Владимир Мацкевич). К концу 1996 г. рамки этой концепции были расширены, и она стала рассматриваться как концепция реформы национального образования в целом.

5. В конце 1995 г. Василий Стражев заказал группе разработчиков (Владимир Мацкевич, Борис Пальчевский, Леонид Фридман, Светлана Крупник, Геннадий Петровский) альтернативный проект реформы образования «Оргпроект реформы образования Республики Беларусь»¹⁰.

Ни одна из этих инициатив не имела перспектив, т. к. работа в рамках этих инициатив происходила изолированно и не в соответствующих общественно-политических условиях. Реформа образования могла начаться и позитивно завершиться только при поддержке общества и государства. Достичь такого согласия не удалось. Хотя в предыдущие годы и были приобретены достаточный опыт и материал, были определены и зафиксированы пробелы в том, что уже сделано, имелось представление о том, как эти пробелы ликвидировать, во всех перечисленных инициативах участвовала большая часть специалистов, негативные факторы уже доминировали в стране.

А именно:

- продолжался кризис идеологии, принимавший все более острые формы, вылившийся в конце 1996 г. в государственный переворот;
- режим, который установился в стране, идеологически не воспринимал концепции, основанные на национальных приоритетах, демократических и либеральных ценностях;
- усилился конфликт между министром образования Василием Стражевым, который курировал одни инициативы, и его заместителем Александром Козулиным, поддерживавшим другие (и хотя этот конфликт не имел отношения к идеологии, он существенно затруднял всю работу);
- нарастал конфликт между Верховным Советом и президентской вертикалью. (Причем председатель комиссии ВС по образованию, возглавлявший работу над новым законом, стоял на пропрезидентских позициях, а поэтому фактически саботировал проработку нового закона.)

¹⁰ В. В. Мацкевич, Б. В. Пальчевский, Л. С. Фридман, С. А. Крупник, Г. Н. Петровский. Оргпроект реформы образования Республики Беларусь. Мн., 1995.

В результате были потеряны еще два года для реформирования системы образования в стране. С разгоном Верховного Совета в ноябре 1995 г. все вернулось к исходному положению. «Концепция национальной школы Беларуси» (Михаил Гусаковский и др.) и «Оргпроект реформы образования Республики Беларусь» (Владимир Мацкевич и др.) были окончательно отвергнуты. Созданная вместо легитимно избранного ВС Палата представителей Национального собрания не приняла подготовленный проект нового закона «Об образовании» и начала разработку нового.

Работа группы Михаила Гусаковского локализовалась до масштабов своих площадок, где официально работали ее члены (позже она стала подразделением БГУ). Работа АГТ (Мацкевич В.В.) была привязана к программе «Обновления гуманитарного образования» Белорусского фонда Сороса и прекратилась с его закрытием в начале 1997 г.

Единственным субъектом, продолжавшим действовать в национальном масштабе, осталось Министерство образования. Альтернативы не было.

1997–1999 гг. — период установления контроля над всей сферой образования со стороны государства. Частное образование и третий сектор продолжали существовать.

Это «мертвый сезон» в реформировании образования. Он характеризуется несколькими особенностями. Негосударственный сектор вопреки отсутствию нормативно-правовой базы, бюрократическим препятствиям, фискальному контролю, экономической стагнации все же выжил и даже расширился. Рос спрос на негосударственное образование, и образовательный рынок отвечал на этот спрос расширением спектра новых услуг. Вместе с тем расширялось и углублялось российское влияние на белорусское образование. Это проявилось и в концептуально-содержательном и в организационно-технологическом плане. Из России заимствуются как идеи, так и учебники и стандарты образования. Соответственно сворачиваются все демократические достижения в сфере государственного образования. Принцип государственно-общественного управления, закрепленный в законе «Об образовании» 1991 г.

окончательно упраздняется. Академические свободы остались только в декларациях. В школах и вузах централизованно создаются ячейки лояльного режиму детских политизированных организаций БСМ и БПСМ, на которые не распространяется запрет политической деятельности в учебных заведениях. Православие постепенно обретает характер официально поддерживаемой религии, Российская Православная Церковь начинает распространять свое влияние и на школу, несмотря на то, что это нарушает законы «Об образовании» и «О свободе вероисповедания».

Итогом этого периода становится Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 апреля 1999 г. № 500 *«Об основных направлениях развития национальной системы образования»*¹¹. Фактически этим постановлением отвергается все, что делалось начиная с 1991 г., осуществляется возврат к идеям 1984 г. — к началу реформы образования в СССР, только в рамках Республики Беларусь. Сущность этого документа передает следующая цитата: «Достижение цели реформирования предполагает: сохранение и развитие лучших качеств системы образования, возникшей в советский период; обеспечение опережающего и адекватного реагирования системы образования на социокультурные преобразования; формирование системы обучения и воспитания, отвечающей задачам нового этапа развития общества»¹². Выражения типа «опережающего и адекватного реагирования системы образования на социокультурные преобразования» и «нового этапа развития общества» никак не раскрываются и остаются бессодержательными.

2000 год и далее — период полного размежевания государственного и неформального секторов в образовании. «Новая реформа» образования и новый закон об образовании не оставляют места для частного и неформального образования, для белоруссизации и реального реформирования.

¹¹ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 апреля 1999 г. № 500. Об основных направлениях развития национальной системы образования.

¹² Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 апреля 1999 г. № 500. Об основных направлениях развития национальной системы образования.

Современный период в сфере образования официально именуется реформой. В соответствии с постановлением Совета министров «*Об основных направлениях развития национальной системы образования*» предусмотрен ряд действий и шагов по закреплению существующего положения дел.

Общая оценка. Принимая во внимание, что в стране не произошло реального реформирования образовательной системы, по-прежнему сохраняют свою актуальность разработанные в предшествующие годы концепции и проекты, а именно:

- «*Концепция национальной школы Беларуси*» 1993 г. Она по-прежнему является основанием для деятельности Центра проблем развития образования БГУ, в котором работает часть коллектива ВНИК «Национальная школа».
- «*Оргпроект реформы образования Республики Беларусь*» 1995 г., который строился как программная оболочка для включения всех наработок в сфере образования. Оргпроект предполагает взаимодействие структур гражданского общества в реформировании образования и государства. Этим проектом руководствуются в своей работе несколько независимых групп специалистов и отдельные представители государственного сектора. Положения этого оргпроекта используются при обучении менеджеров образования в Академии последиplomного образования (АПО) и РИПО, при обучении магистров и аспирантов. В рамках реализации этого проекта разрабатывалась тема «Функциональная грамотность» (с 1997 г. в лаборатории методологии профессионального образования РИПО, затем в отделе аналитической и правовой работы Министерства образования, в последние годы в отделе социологии АПО, там, где работают эксперты или стажеры АГТ). По заказу ЮНЕСКО был подготовлен доклад «Функциональная грамотность в Беларуси»¹³, представленный на ежегодной конференции ЮНЕСКО в Варшаве в 2000 г. В прикладной части доклада помещен «Возможный сценарий ликвидации функциональной безгра-

¹³ В. В. Мацкевич, С. А. Крупник. Функциональная грамотность в системе образования Беларуси. Мн., 2003.

мотности при изменении внешних политических и экономических факторов» как составная часть реформирования образования в стране.

- «*Концепция обновления гуманитарного образования*» 1996–1997 гг. Эта концепция, разработанная в расчете на реализацию через Белорусский фонд Сороса, после закрытия фонда стала основанием для деятельности нескольких НГО (например ассоциации «Обновления гуманитарного образования», Белорусской ассоциации инновационных школ). По сегодняшний день она остается самой радикальной из тех концепций, которые предлагались в Беларуси.

В программных документах политических партий образованию всякий раз находится место, но ни одна из партий не уделяла вопросам образования должного внимания. Политические партии и общественные движения стремятся поддерживать (в первую очередь в области гражданского образования) некоторые конкретные проекты и инициативы. Так, «Народный университет: общество филоматов», занятия в котором организовывались во всех областных и многих районных городах страны, был создан при поддержке «Хартии '97». Много внимания гражданскому образованию уделяли независимые и свободные профсоюзы. В рамках образовательных мероприятий профсоюзов не только проходит обучение по специфическим для этих организаций темам, но и ликвидируется функциональная безграмотность (в первую очередь правовая, а также компьютерная, экологическая). Целый ряд НГО, работающих в гражданском образовании, были созданы при поддержке БНФ, ОГП и других партий. Но ни политические партии, ни массовые общественные движения не имеют целостной концепции или программы действий в сфере образования.

4

Диагноз системы образования Беларуси

Максим Жбанков, Александр Полонников

На состояние системы белорусского образования в предыдущее десятилетие значительно повлияли некоторые попытки ее модернизации, которые были связаны со следующими целями образовательных трансформаций:

- *деидеологизацией*, которая ставила задачу эмансипации содержания образования от ценностей и установок коммунистической идеологии. Прежде всего задачи деидеологизации реализовывались в содержании гуманитарного образования, однако реальная практика оказалась значительно шире и затронула как сферу воспитания (образцы и ценности), так и базовые установки белорусского образования в целом. Нельзя не признать некоторые успехи реформаторов в данном направлении в начале — середине 90-х гг. Сегодня однако авторитарная идеология возвращается в систему образования;
- *деполитизацией*, это значит выведение из школы политических институтов КПСС и ее ответвлений — молодежных и детских организаций. Цели деполитизации не были окончательно достигнуты (некоторые детские и молодежные коммунистические объединения, например пионерия и БРСМ, не только еще существуют в учебных заведениях, но и при поддержке государства стремятся увеличить свое влияние);
- *белоруссизацией*, которая имела своей целью перевод преподавания в учебных заведениях на белорусский язык. Предполагалось, что для

решения этой задачи будет достаточно 10 лет. Для этого создавались белорусскоязычные учебники для всех уровней образования, вводилось делопроизводство на белорусском языке, проводилась аттестация и переподготовка педагогических кадров, направленная на повышение компетентности преподавателей в области белорусского языка и культуры. Результатов этих усилий к настоящему времени уже нет. При непосредственном участии органов управления образованием белоруссизация оказалась полностью свернутой;

- *диверсификацией*, или структурной перестройкой белорусского образования. В результате появились учебные заведения разного типа: школы, гимназии, лицеи, колледжи, учебные комплексы (профтехучилище — техникум — вуз), многие вузы (институты) были преобразованы в университеты и академии, а содержание обучения стратифицировано по уровням и специализациям. В средних школах в массовом порядке стали возникать специализации и профильные классы «экономистов», «юристов», «музыкантов» и т. п. Одним из важнейших итогов этой структурной перестройки стало появление негосударственного и коммерческого образования, рынка образовательных услуг. Структурная перестройка коснулась образовательных учреждений всех уровней и типов, затронула сферу дополнительного и внешкольного образования;
- *информатизацией*, которая была ориентирована на обретение компьютерной грамотности всеми субъектами образования, обеспечение современными информационными системами всех подструктур образования, перевод содержания обучения на электронные носители, подключение белорусского образования к мировым информационным ресурсам. Хотя в этом направлении за истекшее десятилетие сделано много, результаты, особенно в провинции, весьма незначительны.

Поэтому состояние белорусской образовательной системы в целом можно определить как состояние реформационной стагнации, а образовательную систему — как по существу нереформированную. Декоративные административные новации последних лет никак не затронули содержания образовательного процесса.

Белорусская образовательная система все меньше соответствует ряду существенных функций, которые она должна исполнять.

Во-первых, образование должно содействовать постоянному обновлению информационного ресурса как специально-профессиональной, так и общественно-политической деятельности индивидов и социальных групп.

Во-вторых, образование предполагает воспроизводство человеческого ресурса функционирования общества. Иными словами, речь идет о своеобразной «прописке» индивида в конкретном социальном устройстве, обучении его различным технологиям социального (в том числе профессионального) действия.

В-третьих, система образования представляет собой естественный источник формирования новых национальных элит, в дальнейшем определяющих приоритеты и направления развития нации.

В-четвертых, образовательные учреждения высшего звена (высшая школа) традиционно представляли собой сферу деятельности научных сообществ, занятых не только преподавательской, но и исследовательской активностью.

Наконец функционирование системы образования как социального института предполагает наличие эффективных механизмов управления и самоуправления, способных обеспечить устойчивое развитие системы в условиях динамично развивающейся реальности постсоветского типа.

Существующая система образования принципиально неспособна эффективно выполнять эти функции. Чтобы подтвердить этот тезис, разберем подробнее каждый из отмеченных пунктов.

Воспроизводство информационного ресурса

Эта проблема имеет три аспекта: собственно информационный (содержание обучения), информационно-методический (технологии образования) и технологический (информационная культура).

Содержание образования практически на всех уровнях характеризуется, с одной стороны, перегруженностью учебных программ чрезмерной, во многом устаревшей информацией, а с другой — принципиальным отсутствием по-

настоящему актуальной информации, которая к тому же была бы еще и грамотно подана. Такая ситуация, в определенном смысле, абсолютно «естественна» для белорусской образовательной системы, т. к. все белорусское общество «зависло» на первой стадии своего постколониального существования.

Хотя в начале 90-х гг. осуществлялась своеобразная «деконструкция» массива учебных материалов предыдущей эпохи, и хотя то время и породило активную волну изданий учебных пособий белорусских авторов (прежде всего в гуманитарных дисциплинах), парадокс заключался в том, что учебники нового поколения создавались людьми старой школы, практически не знакомыми с новейшими гуманитарными исследованиями. Такие авторы на самом деле воспроизводили в своих текстах структуры мышления квазимарксистского образца.

Инертность мышления, отсутствие реальных стимулов к профессиональному росту, закрытая кланово-корпоративная тактика распределения выгодных заказов на написание учебников, отсутствие их адекватной научной экспертизы привели к существующей сегодня ситуации: в сфере информационного обеспечения учебной деятельности преобладает «информационный шум».

Формально рынок учебной литературы насыщен, однако реально подлинных белорусских учебников нового поколения по целому ряду дисциплин (от общего курса философии до социальной антропологии и культурологии) нет. А ряд по-настоящему новаторских учебников (прежде всего по истории Беларуси) не был издан из-за активного противодействия реакционно настроенных экспертов.

Недемократическая и непрозрачная процедура подготовки учебников, которая по-прежнему существует в стране, исключает открытую конкуренцию авторских коллективов и концепций. При этом отсутствуют дидактические рекомендации по написанию учебников. Информационное окружение мозаично, но не вариантно: в каждом учебном заведении, как правило, обучают по «своим» пособиям. Это значит, что в стране не только отсутствует необходимый свод базовых учебных пособий нового поколения, соответствующих современным европейским стандартам, но и вообще недостаточно таких пособий.

«Шумовая» информационная среда местного производства создает предпосылки для *российской информационной экспансии*. российские

учебники, нередко не менее провинциальные по содержанию, но использующие актуальный научный лексикон и более широкий круг источников, активно завоевывают центральное место на белорусском рынке информационно-образовательных ресурсов. В результате белорусские учащиеся получают «два в одном»: информационный пакет российского производства в комплекте с набором мировоззренческих установок бывшего «старшего брата».

Образовательные технологии столь же причудливо сочетают в себе четко обозначенную в последнее время Министерством образования тенденцию максимальной стандартизации учебных курсов (министерством введена ответственность за «неправильную» подачу материала курса) и хаотичное экспериментирование, которое происходит в частных учебных заведениях всех уровней. Фактически существует *плюрализм образовательных технологий*: в государственных учреждениях практикуются традиционные модели преподавания, а в негосударственной школе происходит стихийная активность энтузиастов, которые пробуют освоить западные учебные технологии.

Все названные подходы чаще всего не отвечают реальной белорусской ситуации: буквальный перевод как с «советского», так и с «западного» здесь абсолютно не эффективен, а механизмы конструктивной адаптации пока не выработаны. Подобные «мозаичные», или «лоскутные», образовательные технологии, конфликтующие друг с другом не только в сознании преподавателя, но и в практике учебных заведений, объективно препятствуют эффективной коммуникации в процессе обучения, существенно понижая его качество. Преподаватель и учащиеся в лучшем случае имеют одинаково неясное представление о способе трансляции и усвоения учебного материала. В худшем — просто говорят на разных языках, существуя в параллельных коммуникативных пространствах.

Усвоению новейших образовательных технологий препятствует и существующая практически в неизменной с советских времен форме система повышения квалификации. Осуществляется открытая дискриминация сотрудников негосударственного сектора образования: для них повышение квалификации в государственных учреждениях платное. Низкая оплата труда работников

институтов повышения квалификации вызывает активный отток кадров из сфер «обучения обучающихся».

Информационная культура преподавательского состава и учащихся не отвечает требованиям сегодняшнего дня. Прежде всего это обусловлено:

- слабым знанием иностранных языков (да и родного белорусского),
- массовой компьютерной неграмотностью,
- малой доступностью сетевых информационных ресурсов за пределами крупных городов,
- низкой технической (компьютерной) оснащенностью абсолютного большинства учебных заведений.

Малоэффективная система повышения квалификации учителей и преподавателей высших и средних специальных учебных учреждений не в состоянии преодолеть разрыв между современными требованиями к качеству преподавания и уровнем информационной культуры преподавателей и учащихся, особенно в сфере гуманитарных знаний.

Прежней государственной «разрядки» на обязательное прохождение переподготовки преподавателями учебных заведений больше не существует. Других стимулов современная система белорусского образования не предлагает, а поэтому руководство учебных заведений не заинтересовано в повышении качества преподавания и с большим сопротивлением отправляет сотрудников на переподготовку.

Тематика курсов повышения квалификации фактически не обновляется, зачастую носит конъюнктурный характер. Но даже когда действительно новаторская программа информационной переподготовки или дополнительного образования реализуется, она неизбежно приходит в противоречие с реальными условиями работы провинциального преподавателя. Тот не обладает в достаточном количестве ни соответствующими учебными материалами, ни необходимым компьютерным оборудованием.

Таким образом, современная белорусская школа всех уровней занята воспроизводством либо шаблонного набора «разрешенных» знаний, либо бессистемным комбинированием заимствованных информационных и методических ресурсов. Образовательное информационное пространство прин-

ципально неоднородно и внутренне конфликтно. Все это является одним из существенных факторов роста кризисных тенденций в белорусской системе образования.

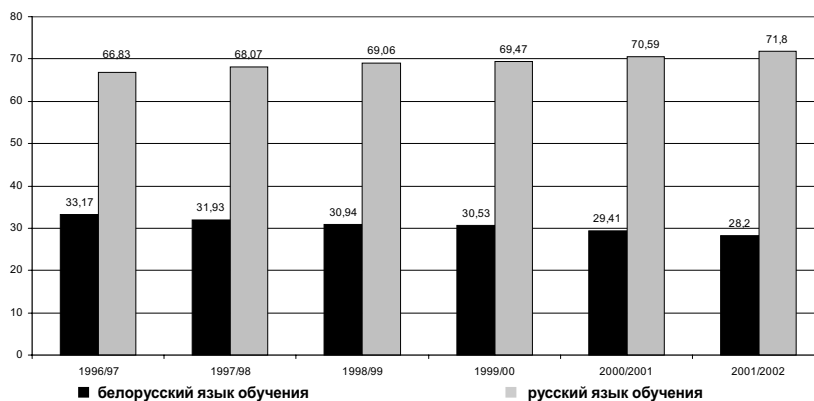
Воспроизводство человеческого ресурса функционирования общества

Белорусская система образования, для которой административное регулирование является главным, если не единственным, источником функционирования и развития, представляет собой классический пример фабричного производства «одномерного человека» (Г. Маркузе).

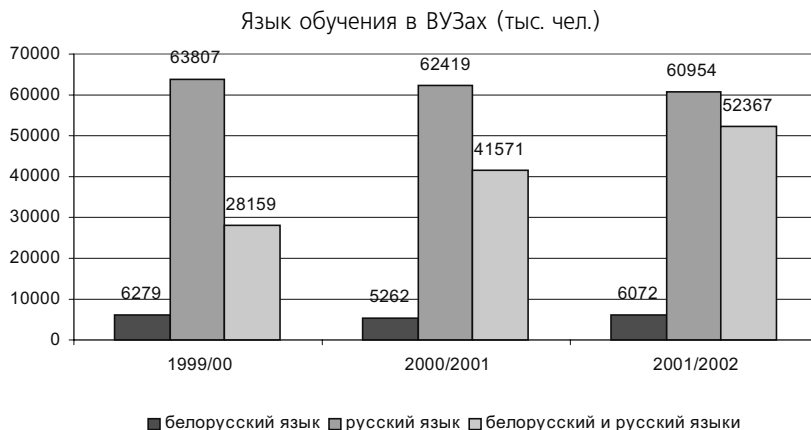
По характеру своего воздействия на учащихся и при оценке успешности обучения она сохраняет основные черты советской образовательной системы:

- авторитарность;
- отсутствие мотиваций и реальных возможностей для творческой работы как учащихся, так и преподавателей;

Язык обучения в общеобразовательных школах
(в % от общего количества учеников, среднее по стране)



Источник: Главный информационно-аналитический центр Министерства образования.



- идеологизация учебного процесса;
- негарантированность возможности получить образование на родном языке как для титульной нации, так и для национальных меньшинств.

По своему содержанию система образования (как в государственном, так и в негосударственном формате) ориентирована на информационную «загрузку» учащихся, а не на формирование навыков творческой работы. Обновление круга источников, включение в их число текстов на европейских языках, перераспределение учебного времени в пользу самостоятельной подготовки, письменные формы текущей отчетности — все это никак не подкреплено обучением техникам аналитической работы и авторского письма. Естественными формами самозащиты от таких «прогрессивных» образовательных новаций становятся начетничество, списывание, прогулы и другие формы тихого саботажа.

При такой системе востребованными качествами «готового продукта» оказываются не самостоятельность мышления и не развитое национальное самосознание, а качества прямо противоположные — исполнительность, лояльность, преданность руководству. Реально это означает принципиальную *ретроспективную ориентацию* образовательного процесса: происходит воспитание не свободных граждан независимого европейского государства, а робких кон-

формистов, солдат для несуществующей империи. Ментально это люди вчерашнего дня, которые принципиально не способны жить в условиях постиндустриального общества.

Отсутствие четких национальных приоритетов в образовательной политике проявляется и в настойчивом стремлении полностью привязать белорусскую систему образования к российской. Фактически это означает превращение белорусской системы образования в идеологический, информационный и системный придаток институтов образования соседней страны.

В результате образовательные учреждения Беларуси производят либо потенциальных интеллектуальных эмигрантов — рабочие кадры для России, либо просто репродуцируют человеческий ресурс для сохранения белорусского *status quo*. В обоих случаях система образования объективно содействует «зачистке» культурного пространства от потенциальных реформаторов — творчески настроенных интеллектуалов с европейской системой ценностей.

Говоря о воспроизводстве образовательной системой определенного типа социальности, следует особо отметить *снижение престижности преподавательского труда*. Падение уровня жизни преподавательского состава в середине 90-х породило резкое расслоение некогда благополучной «прослойки». После оттока наиболее активных и предприимчивых в коммерческие структуры и негосударственные вузы преподавательский корпус разделился на функционалов, имеющих доступ к официальным и «теневым» финансовым ресурсам, активных «многостаночников», совмещающих работу сразу в нескольких учебных заведениях, и депрессивно настроенных «крепостных», по возрасту или складу характера не способных войти в первые две группы.

Таким образом, в образовательной системе страны происходят достаточно неоднозначные процессы. С одной стороны, это стихийный процесс дифференциации мировоззренческих ориентаций и образовательного уровня учащихся, принципиальный плюрализм их жизненных стилей и сценариев поведения. С другой стороны, подобная дифференциация происходит и в преподавательской среде: возникают своеобразные «субкультуры» в диапазоне от руководящей элиты, успешно совмещающей образовательную и коммерческую деятельность, до «интеллектуальных челночников» — мастеров совме-

стительства, кочующих от вуза к вузу в поисках дополнительного заработка. При этом существующие модели и стандарты образования воспроизводят привычную однородность учебного процесса.

Сегодняшние формы образовательной активности не могут обеспечить новым поколениям белорусов ни «товарной привлекательности» полученного ими образования на европейских рынках труда, ни понимания стратегий индивидуального выживания в постсоветских реалиях, ни возможности устойчивой национальной и культурной самоидентификации. Из этого следует: образовательная система Беларуси в ее актуальном виде не способна выполнить функцию расширенного воспроизводства человеческих ресурсов белорусской нации.

Источник формирования новых национальных элит

Система образования любой страны является источником формирования и обновления национальных элит. Она предполагает воспитание людей, сочетающих профессиональную подготовку высокого класса, общую культуру, владение технологиями принятия решений и управления на всех уровнях, от местного до общенационального.

Современная образовательная система не может обеспечить эффективное воспроизведение национальных элит. Причины этого в жесткой административной политике, стандартизации обучения при потере качества, подмене эффективных международных контактов декоративными отношениями, «информационный шум» вместо качественного информационного обеспечения учебного процесса, подмена мышления знанием, слабое владение новейшими образовательными технологиями, низкая информационная культура, неразвита материальная база.

В то же время причины, связанные непосредственно со сферой образования, явно не достаточны для понимания существующей ситуации. Сами белорусские элиты не заинтересованы в собственном обновлении. Это обусловлено прежде всего традиционным клановым устройством высших эшелонов

белорусского общества, ориентированных в первую очередь на сохранение собственных руководящих позиций. В обществе, в котором отсутствует культура и реальные механизмы демократической ротации, властные элиты руководствуются не национальными интересами, а инстинктом самосохранения. В стране никогда не существовала нормальная динамика смены поколений элит. Отсутствует и естественное для развивающегося общества расширенное производство рабочих мест в сфере управления. Это означает, что в Беларуси каждое новое поколение получает шанс реализовать собственный карьерный рост лишь через конфликт — «выбивание» старых кадров с занятых позиций.

В этом смысле принципиально важными становятся таланты к интриганству и грязным закулисным играм, «правильному» взяточничеству и точному угадыванию сиюминутно изменчивого баланса конфликтующих сил, умение вовремя подыграть лидеру и найти компромат на конкурента, т.е. качества, напрямую не связанные с образованием. В высших политических кругах востребованы модели поведения типа «провинциальный харизматик» и «осторожный интриган»; средние слои номенклатурной элиты активно импортируются из провинции по принципу личной преданности.

В таких условиях новые элиты («новые белорусы», которые скрывают доходы и вывозят капитал за рубеж, новая медиа- и рекламная элита и т. п.) существуют либо в скрытой, неявной форме, либо «врастают» в существующие властные структуры. Формирование новых элит и их появление посредством явных демократических процедур противоречит интересам власти, которая монопольно регулирует общественное движение. К тому же их появление блокируется «совковыми» установками части белорусского населения. Новые «активные меньшинства» не имеют реального пространства для своей легитимизации, что тормозит процесс их оформления и ведет к активному «экспорту мозгов» в сопредельные страны.

Из вышесказанного можно заключить, что в современной Беларуси отсутствует естественная для нормального «открытого общества» (К. Поппер) динамика обновления и роста национальных элит. В результате происходит кризис самоидентификации белорусского общества. Наличие «элиты вчерашнего дня» не способны ни грамотно отразить социальные процессы, ни

разработать эффективные сценарии общественного развития, ни обеспечить их адекватную реализацию. Один из существенных факторов закрепления общей социальной стагнации – отсутствие развитой системы элитарного образования, способной обеспечить регулярную поставку свежих кадров на высшие этажи социальной структуры.

Научно-исследовательская деятельность

Традиционным компонентом системы образования (прежде всего в сфере высшей школы) является научно-исследовательская активность ее сотрудников. Сочетание преподавательской и исследовательской активности дает возможность практической «обкатки» новых научных достижений, полученных в процессе преподавания.

Современная ситуация в образовательной системе Беларуси (преимущественно в сфере преподавания дисциплин гуманитарного цикла) не создает реальные мотивации для эффективного научного труда. Прежде всего это связано с постоянной перегрузкой преподавателей: чрезмерным объемом аудиторных занятий, крайне усложненной системой отчетности, необходимостью в поисках достойного заработка искать дополнительную работу. Всевозможные хоздоговорные работы (за исключением идеологических заказов) оплачиваются крайне скудно и чаще всего не имеют реального приложения, оседая на полках архивов в виде бесконечных «отчетов о проделанной работе». Выполнение так называемых плановых тем сводится, как правило, к хаотичным исследовательским усилиям научных сотрудников.

Падение тиражей научной специальной литературы, сокращение в последние годы числа международных контактов, откровенно декоративный характер всевозможных семинаров, чтений и конференций, государственное финансирование науки (в том числе и на базе вузов) по остаточному принципу, минимальный процент коммерческих заказов в общем массиве научных изысканий вузов, отсутствие в последние годы заметных прорывов и достижений вузовских исследователей придают таким научным исследованиям все более маргинальный характер. Наука на базе вузов становится уделом

либо графоманов, либо неимущих энтузиастов, либо чиновников от науки, которые благодаря различным высоким встречам активно осваивают «образовательный туризм».

Существенный аспект кризиса вузовской науки — отсутствие материальной базы для исследовательской работы. Здесь следует отметить как недостаточную техническую обеспеченность (особо это касается периферийных вузов), так и отсутствие периодического обновления книжных фондов и электронных баз данных, невозможность для творческих групп работать на коммерческой основе и самостоятельно распоряжаться заработанными средствами, вкладывая их в расширение исследований.

Повышению исследовательского потенциала вузов препятствует и существующая на сегодняшний день система присуждения научных степеней и званий. Очевидное повышение возраста докторантов, а также ощутимое сокращение числа аспирантов и соискателей связаны не в последнюю очередь с отсутствием реальных перспектив изменения к лучшему их профессионального статуса и качества жизни. Распространенное в научном сообществе



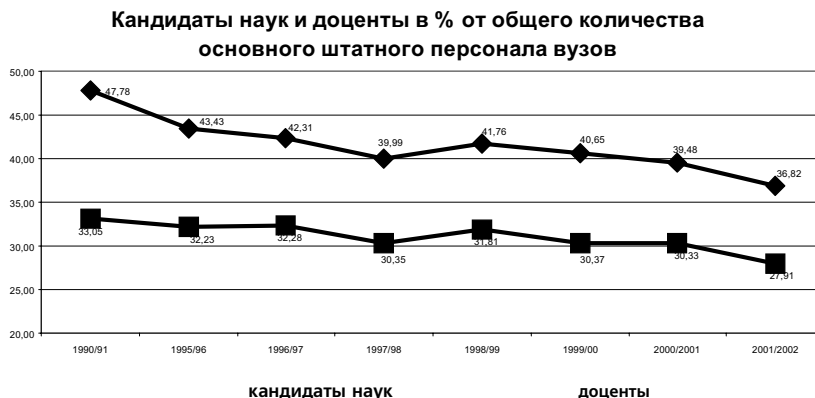
Источник: Главный информационно-аналитический центр Министерства образования РБ.

ществе нежелание тратить несколько лет на авторское научное исследование для получения кандидатской или докторской степени обусловлено и откровенно агрессивным поведением Высшей аттестационной комиссии, неоднократно «зарезавшей» по-настоящему новаторские и оригинальные работы. Защитить диссертацию в Москве или Санкт-Петербурге значительно легче, чем в родном Минске. Подобная ситуация ведет к постоянному сокращению числа творчески активных докторов и кандидатов наук: прежние поколения уходят со сцены, новые в науку не идут. В результате происходит усреднение уровня преподавания и научной работы.

Главным звеном системы образования, в силу объективных причин, становится не активная молодежь, а конформисты старшего возраста — часто люди с идеологическим прошлым, получавшие в свое время научную степень за труды по научному коммунизму и марксистско-ленинской философии.

Существующая система научно-педагогических званий не отвечает европейским стандартам, а их присуждение, в отличие от европейской практики, жестко централизовано.

Дополнительным ограничением исследовательской активности работников системы образования становится растущая стандартизация образования



Источник: Главный информационно-аналитический центр Министерства образования РБ.

и рост контроля за «правильностью» хода учебного процесса. Требование от сотрудника «канонического» выполнения своих профессиональных обязанностей, настороженно-критическое отношение к любой новации и эксперименту очевидно не совместимы с творческой самореализацией преподавателя.

Существующая система ежегодной аттестации сотрудников вузов напрямую не связывает их научную продуктивность с материальным стимулированием и карьерным ростом. Активный вузовский исследователь-гуманитарий занимается наукой в автономном режиме, на свой страх и риск. Пассивный — имитирует творческий порыв, работая как начетчик и компилятор. И тот и другой в творческом плане существуют внесистемно, решая свои частные задачи в рамках образовательных циклов. Из этого следует, что термин «научное сообщество» в отношении высшей школы можно применять только условно. Реально существует определенная корпоративная общность, лишенная устойчивых внутренних стимулов к творческому росту и повышению исследовательского потенциала. На уровне системы работают лишь внешние стимулы — госзаказ, совместные программы в рамках СНГ, западные гранты. Креативность подменяется отчетностью, научный поиск — стремлением угадать желание заказчика. Из «фабрик мысли», лабораторий интеллектуального поиска вузы превращаются в «фабрики сервиса», демонстрируя в качестве своего главного достоинства сервильность, т. е. искусство услужения.

Система управления и самоуправления*

В статье 44 Закона об образовании 2002 г. декларируется государственно-общественный принцип управления в сфере образования. Однако этот принцип фактически отменяется процедурой создания органов самоуправления (к которым почему-то относятся только советы и попечительские советы): «Положение об органах самоуправления должно утверждать Министерство образования Республики Беларусь»¹. Таким образом, государством блокируется

* Подраздел написан с участием Светланы Крупник и Владимира Мацкевича.

¹ Главный информационно-аналитический центр Министерства образования // www.cacedu.unibel.by/Education.

создание действительно общественного механизма управления образованием и обеспечивается полная его подконтрольность.

Образовательная система Беларуси остается централизованной и не подконтрольной обществу. Свернуты реформы, начатые после провозглашения независимости страны. Актуальные направления официальных реформаторских усилий обращены на создание структуры 12-летнего школьного обучения, переход школы на 5-дневную учебную неделю, введение в учебных заведениях 10-балльной системы, а в высших учебных заведениях — многоуровневой системы обучения (бакалавр — 4 года, специалист — 5 лет, магистр — 6 лет).

Все эти новации никак не затрагивают систему управления образованием.

Законодательство, регламентирующее образовательную деятельность, анахроничное, «новые» законодательные разработки воспроизводят базовые принципы командно-административной системы в образовании. В новой версии закона об образовании вычеркнута статья о хозяйственной деятельности учебных заведений, отменена подчиненность Министерства образования парламенту, крайне расплывчато изложена идея академических свобод высших учебных заведений. Законодательно блокируется проведение реальных реформ в образовательной сфере.

Новый закон закрепляет советскую классификацию ступеней образования (среднее специальное, профессионально-техническое и т. п.) и ликвидирует институт экстерната. В нем отсутствует юридическое оформление такой формы обучения, как магистратура. Прописанная в нем типология учебных заведений не отвечает европейским стандартам и не обеспечивает подлинную преемственность и технологичность образования.

Система управления образованием выстроена по принципу вертикали власти и не предполагает обратную связь. Ее структура обладает такими элементами, как роно, гороно и облоно, которые выполняют контрольно-идеологические функции, а не экспертно-методологические. В то же время существующая система не предусматривает элементы самоуправления в работе учебных заведений. Такое понятие как академические свободы для большинства руководителей учебных заведений по-прежнему остается неясным и лишеным смысла.

Предельная централизованность образовательной системы, ее закрытость и непрозрачность для общества (в сочетании с оформлением авторитарной образовательной элиты по образцу политической) создает благоприятные условия для роста коррупции в сфере образования, расширения всевозможных поборов под видом «платных услуг» и «добровольных пожертвований», роста теневого образования. Особенно в последнее время развилась практика «списочного» поступления в вузы, когда деканат конкретного вуза составляет список абитуриентов, которые должны поступить несмотря ни на что. Расширяются также формы торговли экзаменационными оценками и дипломами, различные виды прямой и скрытой «поддержки» в процессе учебы, перераспределение руководством учебных заведений финансовых поступлений в свою пользу. В целом можно говорить о стремительном росте коррумпированности высшей школы.

Стремление государства обеспечить полный контроль над всеми формами образовательной деятельности проявляется в дискриминации негосударственных образовательных инициатив (отказ в выдаче лицензий, постоянные финансовые проверки, проблемы с арендой учебных площадей и т. д.). Задача подобной активности ясна: ограничить число и сферу влияния негосударственных учебных учреждений.

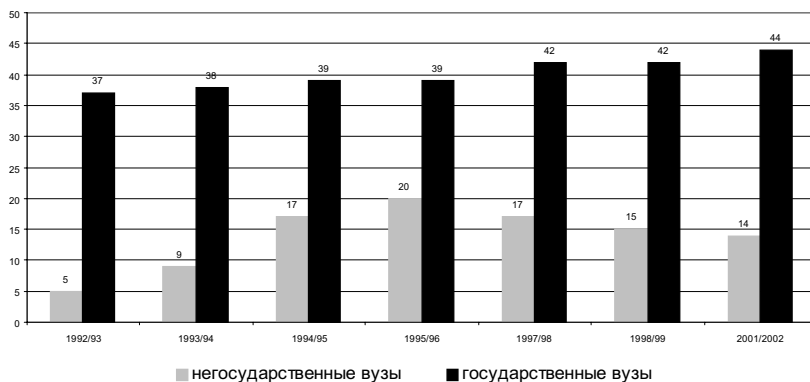
В то же время в начале 90-х гг. возник ряд частных образовательных проектов, соединивших новые рыночные механизмы и интересы «новой старой» образовательной номенклатуры (Европейский гуманитарный университет, Институт парламентаризма и предпринимательства, Институт современных знаний и т. п.). Таким образом, происходило оформление рынка образовательных услуг, возникала конкуренция учебных заведений. Однако вместо честной конкуренции государственный сектор отдает предпочтение административному прессингу «противника».

«Недореформированность» системы образования проявляется в противоречивом сосуществовании в едином образовательном поле учебных заведений и научно-методических органов разных поколений — «советских» ПТУ и средних школ, «западных» гимназий и колледжей, традиционных институтов повышения квалификации и новых школ маркетинга и менедж-

мента, Республиканского института высшей школы и независимых аналитических групп. Как результат, существует дублирование функций и отсутствие единых приоритетов. Система образования перегружена и требует своей очистки от малоэффективных составляющих. Это предполагает необходимость восстановления реальной системности, т.е. обеспечения внутренней целостности, прозрачности и соразмерности всех форм образовательной деятельности.

Существующая система образования фактически лишена специально подготовленных управленческих кадров всех уровней. «Менеджмент в сфере образования» — это еще не заполненная ниша, поскольку в стране не существует ни учебных заведений с такой специализацией, ни практики квалификационного отбора при занятии управленческих должностей. Организационно-управленческой работой заняты не профессионалы, а либо карьеристы (ориентирован-

Количество вузов



Источник: Главный информационно-аналитический центр Министерства образования РБ.

ные на достижение личного благополучия все равно где и все равно как), либо «свои люди» (лично преданные начальству и никогда не имеющие своего мнения), либо изгои (аутсайдеры профессионального сообщества). Как бы то

ни было, случайный человек на месте руководителя системы образования не способен заставить ее эффективно работать.

Растущая в последнее время коммерческая активность учебных заведений отражает, как правило, не реальные потребности учреждений, а уровень амбиций их руководства. Коммерческие проекты имеют преимущественно факультативный по отношению к учебному процессу характер, реально не привлекая средства, а выстраивая «параллельный бюджет» конкретного заведения. Примером может служить разноплановая коммерческая активность БГУ — от конкурсов красоты до радио Unistar. При этом состояние материальной базы, обеспеченность процесса обучения информационными ресурсами нового поколения и уровень оплаты работы сотрудников БГУ остаются абсолютно не соответствующими статусу «первого вуза страны».

Принятая система статистической отчетности в сфере образования не отражает базовых показателей наличного состояния и развития системы образования.

Отсутствует четкое представление о нормах учебной нагрузки. Принятые на сегодня нормы, как для преподавателей (550 аудиторных часов для вуза вместо 150 в США), так и для студентов, завышены и противоречат европейским стандартам, что ведет к общему понижению качества учебной работы. Соотношение количества преподавателей и студентов также не отвечает принятым европейским стандартам, что позволяет говорить о затратном характере белорусской системы образования. В данном случае можно говорить и о неэффективной кадровой политике: штаты непомерно раздуты, оценка труда усреднена и не отвечает реальному вкладу сотрудника, отсутствует эффективная стимуляция творческой активности.

Для современной системы управления образованием характерно сочетание демонстративной бюрократической активности, импровизационно-авторитарного стиля управления, пустого растрачивания и без того незначительных средств из госбюджета и хаотичного экономического (коммерческого) экспериментирования. Фактически современное управление белорусским образованием не способно обеспечить эффективное функционирование и развитие системы. Наличные управленческие кадры, действуя в рам-

ках жесткой государственной политики, способны обеспечить в лучшем случае лишь выживание конкретного учебного заведения, но не его качественный рост. Система образования оказывается неэффективной не только в информационно-методическом, но и в управленческо-экономическом плане.

Выводы

Для белорусского образования характерен всесторонний кризис. Вместо информационного обеспечения оно транслирует «информационный шум», вместо творчески мыслящего «будущего нации» производит конформистов или интеллектуальных эмигрантов, вместо новых элит тиражирует чиновные кадры, распыляет и люмпенизирует преподавателей. Неэффективность белорусского образования заключается не только в низком качестве итогового продукта, но и в принципиальной неспособности его руководящих структур организовать эффективную работу громоздкой и во многом устаревшей системы. Состарившиеся образовательные механизмы продолжают создавать «людей вчерашнего дня».

4

Вызовы и мотивации реформы системы образования

Максим Жбанков, Александр Полонников

Консервация сегодняшнего состояния системы образования Беларуси означает не просто падение качества образования и его «провинциализацию». Нереформированность системы образования неизбежно отразится на состоянии белорусского общества и приведет к ряду очень ощутимых последствий, которые выходят за пределы собственно образовательной системы.

Негативные мотивации реформ

Сегодняшние консервативно-ретроспективные ориентации и импортирование вместе с нелучшими образовательными моделями постсоветских и постимперских комплексов из России способны обострить в перспективе существующий конфликт правящих колониальных элит и национальной культуры, а также правящих элит и новых поколений белорусов. Это будет означать разрушение естественных для любой страны механизмов воспроизводства культурных ориентаций на собственные национальные интересы. В результате произойдет углубление кризиса самоидентификации белорусской нации, которую лишат не только исторической памяти, но и исторической перспективы. Кроме того, существующие консервативно-ретроспективные ориентации сдерживают процессы социальной модернизации белорусского общества и не способствуют формированию новых моделей социальной мобильности.

Авторитарная система образования тиражирует конформистское сознание, блокируя тем самым процессы формирования национальных элит нового поколения и гражданского общества. В перспективе это означает превращение Беларуси в типичную страну третьего мира — поставщика неквалифицированной рабочей силы для более развитых соседей.

Ориентация на российские образовательные технологии, учебные стандарты и информационные ресурсы формирует асимметричную культурность колониального типа, порождая не только информационную, но и идеологическую зависимость от бывшей метрополии. В противовес процессам выработки национальной идентичности и подлинно гражданского сознания система государственного образования в ее прежнем виде будет воспроизводить «туземную» ментальность, основанную на идее собственной «малости» и несовершенства и, как следствие, готовую следовать очередной команде носителей «большой» (= чужой) культуры.

Нежелание и неумение привести образовательную систему в соответствие с европейскими стандартами неизбежно породит растущее культурное отставание — падение уровня функциональной грамотности и общей образованности. В перспективе это означает резкое падение общего уровня преподавания и дальнейшую девальвацию значимости образования в глазах как белорусов (отсутствие реальной связи между образованностью и социальной успешностью), так и европейского сообщества (принципиальная неконвертируемость белорусского высшего образования). В этом случае произойдет *геттоизация белорусского образования*.

Неприятие современных образовательных технологий, отсутствие материальной базы для эффективного образовательного процесса, вырождение системы последиplomного образования и переподготовки превратят страну неконвертируемых дипломов в неконвертируемую страну — социум второго сорта, не представляющий интереса для международного сообщества ни как политический союзник, ни как экономический партнер, ни как субъект культурного сотрудничества.

Сохранение наличной системы образования в будущем неизбежно обострит существующее противоречие между реальными тенденциями социальной

динамики и набором декларируемых в рамках учебного процесса ценностей и жизненных приоритетов. Это будет выражаться в увеличении «культурной шизофрении» — утрате единства национальной культуры и национальной идентичности. Это вызовет, с одной стороны, стихийный массовый поиск новых мировоззренческих ориентаций (включая самые радикальные и социально опасные формы), с другой — тотальную мифологизацию содержания образования, окончательно утратившего связь с жизнью.

Если же система образования Беларуси и далее будет некритически копировать разнообразные образцы образовательных практик, не создавая свои собственные, и полностью откажется от ориентации на собственную культурную традицию, ее ждет распад и поглощение.

Таким образом, консервация белорусской системы образования в ее сегодняшнем виде ведет не к обеспечению стабильности общества, а к обострению культурного кризиса. Объективно это создает реальную угрозу социально-политическому, экономическому и культурному развитию белорусского общества.

Позитивные мотивации реформ

Динамическое взаимодействие белорусской системы образования с европейскими, а не только российскими, официальными практиками (вызов разнообразия) интенсифицирует процессы культурного самоопределения белорусской нации и будет способствовать открытости белорусского общества.

Если говорить конкретнее, то реформа образования необходима:

- для восстановления утраченной «связи времен», культурной традиции и истории Беларуси, для развития национального и гражданского самосознания;
- как средство включения белорусских образовательных учреждений в систему европейского образования. Это не только принципиально изменит содержание обучения и подачу материала, но и сделает белорусские дипломы конвертируемыми, что позволит белорусам активно войти на

европейский рынок труда, расширит возможности деловых и культурных контактов. Закономерно повысится статус образования как реального способа творческой самореализации и карьерного роста;

- как средство пробуждения творческого мышления у новых поколений белорусов. Вместо общества конформистов необходимо строить общество людей с активным творческим зарядом, ориентированных не на слепое исполнение «генеральной линии», а на индивидуальную самореализацию в своей стране. Это должно вызвать взрыв культурных инициатив, дать мощный стимул развитию всех сфер жизни общества;
- для образования молодых амбициозных интеллектуалов. Реформа позволит им не только получить (или обустроить самим) достойное рабочее место на Родине, но и сделает их реальными авторами Проекта Беларуси — теми, кто будет фактически определять завтрашний облик нашей страны;
- для формирования реальной базы роста гражданского общества. Система образования призвана готовить свободных граждан, способных к социальным преобразованиям. Это превратит «электорат» в народ, способный самостоятельно определять свою судьбу;
- для возникновения ситуации конкуренции образовательных услуг и различных образовательных практик, которые будут способствовать повышению качества образования в стране и сделают его конкурентоспособным на европейском и мировом рынках.

Естественным результатом реализации этих целей станет освобождение от чувства культурной неполноценности и превращение Беларуси в нормальную европейскую страну. Реформирование системы образования в национальном ключе неизбежно приведет к разрушению колониальной мифологии как на уровне массового сознания, так и на уровне политических отношений национальных элит.

4

Модель реформы образовательной системы Беларуси

Светлана Крупник, Владимир Мацкевич

Цели и задачи реформы

Осуществление национально ориентированной образовательной политики, которая провозглашает ценности независимости страны, исторического и культурного наследия, возможность и необходимость достижения высоких социальных стандартов, способно консолидировать и вдохновить белорусов на построение эффективного общества.

Еще Дж. Дьюи отмечал, что важнейшими целями образования являются: а) формирование социальной эффективности личности и б) приобщение ее к культуре. Вызовы современного постиндустриального и информационного общества, казалось бы, требуют однозначного приоритета первой из названных целей. Но поскольку специфика белорусской ситуации обусловлена особой остротой проблемы национально-культурной самоидентификации (ср.: Концепция 1993; Гусаковский 1994), то вторая цель должна рассматриваться как равнозначная первой.

Одной из задач реформирования белорусской образовательной системы должно стать мировоззренческо-информационное обеспечение формирования белорусской культурно-национальной идентичности, воспитание самосознания нации как основы социального действия.

Основные параметры реформирования образования

Они вытекают как из специфики белорусской ситуации, так и необходимости принятия международных стандартов в сфере образования и, естественно, следования им.

Выполнение международных обязательств в области образования

Это значит, что белорусское образование должно прежде всего рассматриваться в европейском контексте и базироваться на принципах и требованиях, сформулированных в ряде международных документов. Вот только некоторые из них:

- Лиссабонская конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе;
- Болонская декларация 1999 г., Magna Charta Universitatum 1988 г.;
- Программы (или их национальные аналоги): COMET (взаимодействие высшего образования и промышленности), ERASMUS (разработка согласованных программ и планов для вузов), LINGUA (массовое практическое овладение европейскими языками через стажировки и практику студентов и преподавателей в соответствующих странах), TEMPUS (структурные проблемы университетов), SOKRATES (проблемы воспитания), LEONARDO (проблемы подготовки);
- Рекомендации международных конференций: Гамбург 1997 г. (Образование взрослых), Дакар 2000 г. (Образование для всех);
- Стандарты ISO 9000:2000;
- Система кредитов по аналогии с ECTS (European community course credit transfer system) и совместимая с ней.

Эти документы относятся прежде всего к системе высшего образования в Европейском регионе, но приведение этой системы в соответствие с требованиями, которые содержатся в перечисленных документах, выступает кри-

териями оценки нижних уровней образования (среднего и далее), а также ориентировочным пунктом для реформирования всех остальных уровней образования.

Национально-культурные характеристики

Все образование в стране должно быть белорусским. Этот тезис не следует понимать в автаркическом смысле. Речь идет не о самоизоляции и провинциальности, а о согласованности целей и результатов образования с процессом и задачами укрепления суверенитета Беларуси, становления ее как нового самостоятельного европейского государства. Образование и воспитание должны быть патриотичными, способствовать сохранению традиций и исторического наследия белорусского народа, культурного своеобразия, соответствовать национальным интересам, укреплять национальную идентичность личности, способствовать гомогенизации нации в рамках устойчивого развития гражданского общества.

Социально-политические характеристики

Вряд ли система образования должна быть лидером демократизации в обществе, но отставание в демократизации образования ведет к тому, что и в остальных сферах общественной жизни консервируются недемократические формы отношений.

Освобождение от тоталитарного наследия — процесс длительный и болезненный. Более чем десятилетний исторический опыт (как в Беларуси, так и в странах со схожей исторической судьбой) показывает, что наивно ждать немедленных успехов на пути к построению гражданского общества, к демократии и правовому государству. Важны не кратковременные успехи на этом пути, которые могут сменяться периодами реставрации авторитарных и тоталитарных отношений. Важен неуклонный прогресс в этом отношении. Лучше медленная, но устойчивая демократизация, чем маятникообразные движения от тоталитаризма к демократии и обратно.

От системы образования можно по меньшей мере ждать того, чтобы поколения выпускников школ всех уровней пополняли не консервативно настроенные слои населения, не апатичных патерналистски настроенных потребителей, а ряды активных самостоятельных граждан, которые сами несут ответственность за свою жизнь и самостоятельно решают (умеют решать) свои проблемы. Поэтому белорусское образование должно быть общедоступным. Профессиональная подготовка должна соответствовать потребностям рынка труда. Выпускники школ всех уровней должны иметь высокую вероятность найти работу (иметь соответствующую подготовку и квалификацию) или продолжить образование (иметь для этого достаточные знания и быть компетентными).

Социальные вопросы образования должны стать предметом интереса политических партий и политических институтов. Программы политических партий и предвыборные программы отдельных политиков должны больше внимания уделять проблемам образования, только тогда само образование может стать объектом заботы широких слоев общества. И тогда действия центральной и местных властей в сфере образования будут контролироваться гражданским обществом, а вопросы образования будут решаться в интересах граждан Беларуси как на национальном уровне, так и в отдельных регионах.

Экономические характеристики

Образование может быть бесплатным в школах всех уровней, но это вовсе не означает того, что оно ничего не стоит. Способы финансирования образования должны быть современными и разумными. Стоимость системы образования должна быть посильной для национального и местных бюджетов.

Платные образовательные услуги должны быть по карману семьям со средними доходами. Доля бюджетных средств на образование, полагающихся гражданину Беларуси, должна выделяться каждому на равных условиях независимо от формы собственности учебного заведения, в котором этот гражданин желает обучаться. Механизмы, которые это обеспечивают, должны быть известны и разнообразны.

Затраты государства должны быть экономически целесообразны. Это значит, что затраченные деньги должны окупаться. Не только через рост ВВП, но и через сокращение издержек на ликвидацию безработицы, бедности, детской и молодежной преступности, социальной незащищенности, неконтролируемой миграции и т. д.

Затраты каждого человека на образование должны быть также экономически целесообразны. В общем виде это значит, что длительность обучения должна быть прямо пропорционально связана с достигаемым выпускником социальным статусом. Т. е. каждый дополнительный год, потраченный на обучение, должен давать учащемуся те или иные экономические преимущества: повышение стоимости его труда и квалификации, повышение конкурентоспособности на рынке труда, повышение социальной мобильности и пр.

Управление системой образования

Управление вообще и управление образованием в частности всегда полиструктурное. Реформа систем управления образованием предполагает выполнение ряда *принципов*.

- демократизм, что предполагает организацию такой формы управления, при которой достигается максимальная возможность нахождения компромиссов между меньшинством и большинством, а также между различными меньшинствами. Принцип демократизма соответствует концепции открытого общества. Применительно к системе образования этот принцип может быть реализован, когда правовые, концептуальные и проектные нормы развития образовательной деятельности отражают не только интересы государства, но и всех субъектов, заинтересованных в развитии образования;
- государственно-общественный или общественно-государственный характер управления, что предусматривает не столько первенство одного из фокусов, сколько их разумное распределение в решении проблем образования.

В статье 44 Закона об образовании 2002 г. декларируется государственно-общественный принцип управления в сфере образования. Однако фактически этот принцип отменяется.

Реформа системы образования должна начинаться с создания механизма государственно-общественного управления через отмену существующих законодательных противоречий. Как это ни парадоксально, но инициатором создания такого механизма может стать само государство, которое становится заинтересованным в становлении и формировании общественного фокуса управления. Возможен вариант, когда инициатором этого процесса выступают органы общественности. Это могут быть профсоюзы, ассоциации, различные фонды, организации и прочие объединения, представляющие интересы субъектов образования и общества. Они могут выступать в роли заказчика различного рода экспертиз, разработки правового обеспечения и должны обладать правом законодательной инициативы. Реализацию такого государственно-общественного механизма можно начинать с проведения общенациональной государственно-общественной экспертизы, констатирующей состояние качества образованности, подготовленности и грамотности выпускников учебных заведений Беларуси, качества самого технологического процесса образования, а также гуманитарных и нравственных аспектов образования. Результатом процесса взаимодействия государства и общественности должны стать меморандум и доктрина развития образования в Беларуси, принятые на период реформы.

Новая система управления образованием будет решать ряд сложнейших задач, свойственных переходному периоду:

- принятие основных рамочных законов и норм, необходимых для реформирования;
- перевод системы образования на принципиально новое содержание и новые технологии; формирование новых структур и типологии учебных заведений;
- создание механизма управления качеством образования;
- ресурсное обеспечение системы образования в условиях перехода от тотальной государственной системы к рынку образовательных услуг.

В периоды реформирования образования система управления значительно усложняется: должны существовать постоянные органы управления, которые руководят процессом функционирования образования, однако должны создаваться новые временные структуры управления, которые руководят и отвечают непосредственно за реформу образования или процесс развития образования с постепенной передачей своих полномочий и функций постоянно действующим органам управления. То есть технология управления образованием в период реформ не структурно-вертикальная, а инфраструктурная и горизонтальная.

Одним из важных элементов инфраструктуры системы управления образованием является система авторитетных экспертных мнений. Авторитетные люди (философы, методологи, специалисты по отдельным аспектам образования), которые владеют особого рода современным гуманитарным знанием, как делать реформы образования, что такое современное образование, оказывают особого рода услуги структурам управления образованием — консультируют, анализируют, проектируют, программируют, осуществляют экспертизу, участвуют в публичных мероприятиях и т. д. В период реформ не является обязательным включение этих людей в должностные структуры министерств и ведомств, однако необходимо наделить их определенными полномочиями, в том числе и формировать заказы на работы.

Целесообразно четко разделить функции и полномочия субъектов управления образованием, а именно: кто является заказчиком на реформу образования, кто является ее исполнителем, кто отвечает за процессы реформирования. *Заказчиком* на реформу образования должно выступать государство в лице президента, парламента или Кабинета министров. Разворачивание содержания работ по реформированию, их конкретизация могут быть сделаны только *генеральным исполнителем реформы* образования. Генеральным исполнителем может быть одна или несколько организаций, созданных специально под задачу проектирования, программирования и реализации реформы образования. Формирование такой организации (или организаций) находится в компетенции парламента. В настоящий момент мы можем описать только позиционную структуру генерального исполнителя:

- Оргкомитет в составе председателя комиссии парламента по образованию, министра образования, президента Академии наук, автора концепции реформы образования (или собственника know how).
- Группа по подготовке декларации и меморандума реформы из представителей госаппарата и общественных организаций и структур.
- Межпрофессиональный коллектив разработчиков концепции реформы, бизнес-плана (бюджета и сметы) и нового закона об образовании.
- Группа оргпроектирования и системного программирования реформы.
- Группа стандартизации, метрологии и квалиметрии.
- Временный учебный центр, обеспечивающий обучение, подготовку и проведение квалификации в процессе реформ, а также консультирование научно-исследовательских педагогических учреждений, институтов повышения квалификации и усовершенствования учителей, педагогических вузов.

Все эти коллективы и группы осуществляют работу по собственным программам и планам, но в самом тесном взаимодействии друг с другом на всех этапах подготовки и осуществления реформы, которое обеспечивается оргкомитетом.

После формирования оргкомитета и принятия декларации и меморандума реформы, а также первой обобщенной версии концепции необходим подготовительный период продолжительностью в один год. Общее число работников и специалистов, занятых в подготовительном периоде, составит около тысячи человек. Кроме собственно разработки проекта и программы реформы и всех перечисленных документов подготовительный период предполагает комплекс организационных действий, консультаций и согласований, разъяснение целей и задач, смысла и содержания самой реформы и подготовительного этапа (семинары, рабочие совещания, инструктивные письма, методические пособия и указания), а также лоббирование, согласование и утверждение во всех инстанциях. Координация и управление столь сложным комплексом работ возможны только при высокой степени централизации на самом высоком уровне. Возможно, что для координации всей этой работы должна быть утверждена специальная должность в ранге временного члена правительства (например министра без портфеля по делам реформы образования) с полномочиями на два—три года.

Одновременно с созданием органов временного управления реформой образования осуществляется реорганизация постоянных органов управления образованием. На базе существующего Министерства образования создается министерство образования и науки, которое реализует стандартизацию и лицензирование учреждений образования. Работники старого Министерства образования проходят процедуру нострификации и аттестации. С нового Министерства образования снимается функция жесткого администрирования и контроля всех ступеней образования и всех сфер деятельности образования. Министерство образования отвечает в первую очередь за выполнение стандартов образования, зафиксированных в Законе об образовании и других нормативных документах, а также за формирование механизмов и процедур исполнения закона. В полном подчинении Министерства образования остаются школы и учреждения образования, обеспечивающие обязательный уровень образования, гарантированный Конституцией. Учреждения образования, осуществляющие профессиональную подготовку (СПТУ, ссузы, вузы), научные и исследовательские институты обеспечиваются академическими свободами и осуществляют свою деятельность в условиях рынка образовательных услуг. Государство в лице Министерства образования также является участником рынка образовательных услуг, может размещать заказы, учреждать свои учебные заведения и т. д., но руководствуется правилами и нормативами рыночной деятельности. Навязывать же волю и условия развития для других учебных заведений министерство не имеет права. Определенные полномочия и свободы в управлении образованием получают региональные (местные) органы управления. Они имеют право учреждать свои региональные профессиональные учебные заведения, осуществлять их финансирование и формировать программы их развития.

Так называемое государственное «среднее» звено управления образованием (районо, облоно, гороно) полностью или частично ликвидируется, то есть с них снимается контрольная и идеологическая функция. Вместо них создаются региональные инспектораты, которые реализуют административные, консультационные, информационные и аудиторские функции. Реорганизация регио-

нальных органов управления образованием идет параллельно и согласованно с территориально-административной реформой в Беларуси.

Прекращается вмешательство и ограничения деятельности для негосударственных учреждений образования и образовательной инфраструктуры, законодательно гарантируется развитие различных секторов образования: конфессионального, гражданского, бизнес-образования, образования взрослых, образования через всю жизнь и т. д.

Министерство образования в процессе стандартизации устанавливает основные принципы *типологии учебных заведений*, имеющей статус образовательного стандарта, на основании которого производится номинация, переноминация и лицензирование учебных заведений. Научные основания такой типологии на сегодняшний день в Беларуси сформированы группой В. Мацкевича на базе различия процессов подготовки и образования, обучения и воспитания, обеспечения грамотности. Это дает возможность различать типы учебных заведений по всем ступеням системы непрерывного образования: институты от университетов, колледжи от техникумов, общеобразовательные школы от гимназий и лицеев. А также позволяет вводить базовые рамки и критерии проектирования содержания образования в тех или иных учебных заведениях, формировать типологические единицы образовательных программ. В условиях рынка образовательных услуг основной принцип создания учебных заведений, которым должна руководствоваться система управления, — принцип множественности и разнообразия образовательных услуг.

В процессе реформирования особый статус и функциональное место приобретают научные институты и педагогические университеты. Педагогическая наука также должна реформироваться, как и вся система образования. Поэтому в периоды реформирования должна изменяться тематика научных исследований.

Одним из основных элементов управленческой инфраструктуры становится подготовка и переподготовка менеджеров образования в соответствии с новыми принципами управления. Новые менеджеры образования должны составить кадровый резерв для смены старых управленческих кадров. Площадками для такого рода подготовки и переподготовки могут стать Академия

последипломного образования, БГУ, институты повышения квалификации и педагогические университеты, негосударственные вузы, которые тесно взаимодействуют с временными и постоянными органами управления образованием, а также с ведущими белорусскими экспертами. На сегодняшний день в Беларуси уже существуют образовательные программы по подготовке менеджеров образования — в Республиканском институте профессионального образования, Академии последипломного образования, Педагогическом университете. Они различаются по замыслу и технологиям, однако уже сейчас позволяют создавать кадровый резерв и определенного рода «новое» управленческое мышление.

Для реализации принципа рыночности в образовании должна измениться схема финансирования образования. Рыночная схема противоречит жестким распределительным схемам командно-административного управления. Поэтому изменяется схема госбюджетного финансирования. В национальном бюджете закладываются и различаются статьи на функционирование системы образования и на реформу. Часть бюджета на функционирование идет на декларируемые статьи. Другая часть реализуется по ваучерной схеме финансирования, когда бюджет распределяется не на учреждения, а на учащихся. Каждый учащийся получает свою квоту (ваучер), который может разместить в то или иное учебное заведение. Таким образом, закладывается несколько источников финансирования учебных заведений: непосредственно из госбюджета и от учащихся. Также вводится кредитная система финансирования. Кредит могут получать как сами студенты или их родители, так и учебные заведения. Региональные бюджеты приобретают относительную самостоятельность, поэтому их средства могут использоваться в том числе и в соответствии с региональным законодательством.

Содержание образования

Рамки принятого в Европе содержания образования в самом общем виде обозначены в Болонской декларации. При этом каждая национальная система образования сохраняет свое своеобразие. Ориентируясь на европейские

образцы для белорусского образования, необходимо будет решить ряд проблем, доставшихся по наследству от советского образования.

Реформа содержания образования состоит в смене *знаниевой парадигмы образования на деятельностьную и мыследеятельностную*. В наследство от советской педагогики белорусским педагогам досталось утверждение, что знание научает мышлению, что научить деятельности можно только через знание. Приоритет знаниевой парадигмы, наложенный на весьма отлаженную классно-урочную систему и предметную структуру учебных планов и программ, позволял очень долгое время воспитывать так называемого «молодого строителя коммунизма», за которого подумает партия и правительство, и который должен очень четко исполнять волю большинства. В результате к началу 90-х гг. белорусы в массе своей оказались не в состоянии осуществлять перемены и обустроить собственную жизнь в новых условиях. Белорусы много знают, но не могут самостоятельно принимать решения, не могут правильно и цивилизованно общаться, не говоря про то, что целые пласты мировой культуры длительное время были для них просто закрыты и неизвестны.

Знаниевая парадигма образования сформировала особого рода педагогическое мышление, основанное на представлениях советской педагогики, которая не различала множество целей и процессов, происходящих в образовании. Обучение, воспитание, образование, подготовка, грамотность для белорусских педагогов звучат как синонимы, содержание образования означает просто номинацию учебного материала в учебных программах и учебниках, деятельность сводится к навыкам, технологии образования сведены к методикам обучения, а качество образования — к качеству знаний, то есть уровню обученности. Такие суженные представления об образовании и содержании образования не позволяют системно доводить реформу образования непосредственно до учебных заведений, до конкретного ученика, не позволяют перестраивать образовательные программы, проектировать новые технологии образования.

Поэтому первым шагом в реформе содержания образования должен стать процесс тотального переобучения и переподготовки управленцев и педагогов. Этот процесс можно иначе назвать как процесс «разоформления мифов и пе-

дагогического просвещения». Предварительно необходимо наполнить новым содержанием саму педагогику и весь комплекс гуманитарных дисциплин, сопровождающих педагогику: философию, методологию, психологию. Необходимо в содержание педагогического образования включить дисциплины общегуманитарного характера: эпистемологию, герменевтику, логику, социологию, семантику, семиотику, риторику и т. д., то есть необходимо первоначально изменить само содержание педагогического образования, и только затем изменять содержание в учебных заведениях.

Смена знаниевой парадигмы на деятельностную означает, что основной целью образования становится научение не столько знанию, сколько способам деятельности и мышления. Как только происходит такая переориентация основных целей образования, мы сталкиваемся с серией технологических проблем в образовании:

- Существующая классно-урочная система, распространенная не только в школах, но и в учебных заведениях профессионального образования, вплоть до вузов, становится тормозом в достижении деятельностных целей. Отсюда основная задача реформирования образования — изменение технологий образования, проектирование новых технологий, адекватных поставленной задаче.
- Предметная и предметно-тематическая структура учебных и учебно-тематических программ также не позволяет качественно осуществлять трансляцию деятельностного содержания образования. Особенно остро эта проблематика начинает проявляться в условиях многоязычия, поликультурности, научной многоподходности. В силу этого уже сейчас отрабатываются версии разного рода интегрированных предметов, метапредметов, модулей и т. д.

Вопрос можно рассматривать глубже: как все это предметное многообразие объединить в систему и обеспечить целостность учебного процесса? С методологической точки зрения ответ достаточно прост: содержание и структура учебных планов зависит от учебных целей и задач (рамки деятельности). В соответствии с поставленными конкретными целями отрабатывается технология образования с соответствующим содержанием образования и фор-

мой его упаковки. А в соответствии с поставленными целями осуществляется оценка качества и результатов образования.

В Беларуси должно быть множество образовательных услуг. Нельзя все образовательные задачи решить в одном учебно-воспитательном процессе, поэтому множественность задач достигается через множественность образовательных услуг, их комбинаций и комплексов (технология «супермаркета»), а студентам, учащимся, их родителям предоставляется право самим выбирать услуги и строить свои личные образовательные траектории.

Итак, реформа содержания образования в Беларуси должна включать следующие этапы:

- пересмотр содержания и технологий педагогического образования, подготовки и переподготовки кадров, подготовки специалистов высшей категории (аспирантура, магистратура, менеджмент). Как один из вариантов институционального изменения педагогического образования может быть предложен вариант закрытия педагогических университетов и постепенный перенос педагогического образования в университеты;
- реформа научных, методических и учебно-методических служб в системе образования, их переориентация от знаниевой парадигмы на деятельность;
- формирование стандартов, учебников и учебно-методических комплексов нового поколения;
- научная разработка критериев нового содержания образования и формирование служб экспертизы, лицензирования, инспекции, аккредитации, системы мониторинга качества образования;
- постепенное формирование рынка образовательных услуг при соблюдении разрешительного, а не запретительного принципа.

Педагогическая наука

Проблемы белорусского образования должны решаться белорусскими учеными. Учебники белорусских школ должны писаться белорусскими авторами. Проблемы реформирования и развития системы образования

должны быть темами исследования в национальных научных институтах. Результаты этих исследований должны попадать в содержание обучения в университетах и педагогических вузах. Сегодня тематика научных исследований белорусских ученых ограничивается проблемами урока, отдельных учебных курсов или отдельной школы. Проблемы управления образованием на национальном и даже региональном уровнях остаются вне интереса белорусской науки, так же как и наиболее острые проблемы реформы образования. Сегодня содержание педагогической науки очень сужено. Оно сводится к дидактике, школоведению и психологии. Во многом непроработанными остаются правовые, социологические, маркетинговые, управленческие, культурологические, антропологические и другие проблемы системы образования.

Между научными и учебными институтами должен быть обеспечен интенсивный обмен кадрами, идеями, методами и знаниями. Нужно повысить социальную, профессиональную и географическую мобильность профессорско-преподавательских и научных кадров. Белорусские ученые и преподаватели должны иметь возможность работать, практиковаться и стажироваться в Европе, перемещаться в пределах страны, работая в разных университетах и научных центрах.

Только через интенсивную и динамичную науку в стране мы можем сохранять высокий уровень обучения в высшей, профессиональной и средней школе.

Гуманистические аспекты (семейные ценности, интересы личности, права ребенка)

На протяжении 20 лет, начиная с последней реформы образования в СССР, о гуманизме, интересах ребенка и т. д. говорилось очень много, но практически ничего из задуманного не было реализовано. Интересы личности и права ребенка могут быть соблюдаемы в полной мере только в демократической системе, при нормальном функционировании всех ее звеньев, с современным содержанием образования. Причем соблюдение интересов личности и прав

ребенка возможно только тогда, когда сама личность и представители ребенка (в первую очередь родители) могут влиять на принятие решений в управлении образованием. Для достижения этого и должна проводиться реформа образования.

Пути осуществления реформы образования

Приоритеты реформирования

Вопреки распространенному мнению, образование на самом деле не связано с другими сферами общественной жизни простыми причинно-следственными зависимостями. Декларирование существования таких простых причинно-следственных зависимостей часто выступает идеологическим обоснованием реформ образования или наоборот отсутствия реформ. Чаще всего высказываются две версии: прямая и обратная.

- 1) Хорошее образование в стране является причиной экономического развития.
- 2) Хорошее экономическое состояние является причиной того, что общество может позволить себе хорошую систему образования.

Те, кто придерживается первой версии зависимости между экономическим развитием и развитием образования, настаивают на проведении немедленных реформ именно в образовании, не принимая во внимание экономические проблемы.

Вторые предлагают отложить реформу образования «до лучших времен», продолжают настаивать на принципе «остаточного финансирования», т. е. на образование тратится только то, что остается от других расходов бюджета.

Как показывает мировой опыт, в богатых странах, как правило, образование лучше, чем в бедных. Но тот же опыт свидетельствует и о том, что в некоторых богатых странах встречается архаичное и очень плохое образование, а в некоторых бедных странах существует очень хорошее образование, но оно не

является причиной их экономического, культурного развития, впрочем, как не является и причиной прогресса в политике и общественной жизни. Поэтому правильнее связывать развитие сферы образования с другими сферами общественной жизни синергетическими, а не простыми причинно-следственными зависимостями. Т. е. развитие каждой отдельной сферы влияет на развитие всех других сфер и на себе испытывает влияние всех других.

Исходя из такого представления нельзя настаивать на безусловной приоритетности какой-либо одной реформы. Реформы в экономике, политике, армии, образовании и т. д. должны проводиться комплексно. Успех каждой из реформ в отдельности определяется успешностью всех остальных. Это не исключает того, что какие-то отдельные реформы могут быть более продуманы, чем другие, осуществляться проще, сопротивление им может быть меньше, тогда как другие реформы удаются хуже. Рано или поздно такая рассинхронизация приведет к проблемам даже в тех сферах, где реформы успешно осуществляются.

Бедные страны ничего не выигрывают от того, что тратят значительные ресурсы на создание хорошей системы образования, так как страдают от «утечки мозгов». Богатые же страны с недостатками в образовании легко покупают себе специалистов нужной квалификации или позволяют своим гражданам пользоваться услугами образования в других странах. Это особенно характерно в условиях глобализации всех областей жизни и деятельности в современном мире.

Идеальная модель реформы образования в каждой отдельной стране предусматривает прежде всего достижение общественного согласия в отношении целей и принципов национального образования. Идеальная модель — это не какой-то рецепт для любой страны и любой ситуации, а компромисс, достигнутый в определении приоритетов национального развития в целом. Поэтому концепция реформы образования должна содержать в себе часть, которую можно трактовать как стратегию достижения такого компромисса.

Стратегия достижения общественного согласия и компромисса относительно развития национальной системы образования предполагает как минимум три блока, три типа механизмов развития:

Демократические механизмы. Широкое общественное обсуждение, правовое регулирование принятия решений на общенациональном и местном уровнях,

равноправие всех граждан в получении образования, критика и общественный контроль в сфере образования, политическая значимость проблем образования.

Рыночные механизмы. Это баланс спроса и предложения на образовательные услуги, экономическая рациональность затрат на образование (как общественных бюджетных расходов, так и личных затрат каждого учащегося). Человек должен понимать целесообразность получения образования: чем дольше учишься, тем больше сможешь потом зарабатывать, но не наоборот. Это также конкурентоспособность национального образования на мировом рынке квалификаций и образовательных услуг.

Профессиональные механизмы. Состояние педагогической науки, квалификация и компетентность учителей и менеджеров системы образования, компетентность политиков в области проблем образования, соответствие национальных стандартов образования мировым или европейским.

Проблемы и неотложные задачи

Одновременное действие трех названных механизмов наталкивается на ряд противоречий. Так, рыночные механизмы часто связаны с так называемыми непопулярными методами. Это значит, что они встречают сопротивление со стороны консервативного большинства, что затрудняет работу демократических механизмов. Введение демократических механизмов встречает сопротивление со стороны профессионального сообщества, так как любое реформирование связано с изменением структуры квалификации и компетентности. Значительная часть профессионального сообщества в одночасье может стать некомпетентным и функционально безграмотным при изменении условий деятельности, но продолжает участвовать в процессе выработки и принятия решений.

Все это приводит к парадоксальному состоянию. Хотя большинство профессионального сообщества и общества в целом и признают необходимость реформ, однако это самое большинство может не только не разделять реформаторских ценностей и идей, но и зачастую придерживаться прямо противоположных взглядов на реформу, не разделять тех принципов, которые закладываются в реформу самими реформаторами.

Перечислим еще раз четыре варианта концепции реформы образования, о которых уже говорилось выше:

1. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 апреля 1999 г. № 500 *«Об основных направлениях развития национальной системы образования»* и официально объявленная реформа школьного образования.
2. *«Концепция образования и воспитания в Беларуси»*, одобренная Советом министров Республики Беларусь 26 марта 1993 г., и *«Государственная комплексная программа развития образования и воспитания в Беларуси на период до 2000 года»*, утвержденная Советом министров Республики Беларусь 15 ноября 1993 г. (Владимир Пархоменко и др.), которая ее дополняет.
3. *«Теоретические основания концепции национальной школы Республики Беларусь»* и *«Концепция национальной школы Беларуси»* 1993 г. (Михаил Гусаковский и др.).
4. *«Оргпроект реформы образования Республики Беларусь»* и *«Концепция обновления гуманитарного образования»*, его дополняющая, а также ряд приложений к оргпроекту: *«Концепция реформы профессионального образования»*, *«Возможный сценарий ликвидации функциональной безграмотности при изменении внешних политических и экономических факторов»* и пр. (Владимир Мацкевич и др.) 1996 г.

Проблема заключается не только в том, что три последние концепции мало известны широкой публике и профессиональному сообществу, но и в том, что все перечисленные подходы существенно различаются по механизмам реализации, по философско-теоретическим основаниям, по целям, ценностям и принципам.

Каждая из названных концепций имеет своих сторонников и противников, за каждой из них стоит (или может стоять) некоторая группа интересов. Поэтому ни одна не может быть положена в основание реформирования образования непосредственно. Требуется общественное обсуждение, критика, экспертиза, согласование и доведение до полноты. В итоге должно получиться несколько документов, фиксирующих блок целей реформы образования.

Таблица 1

Принципы реформирования	Официальная реформа	Концепция образования и воспитания в Беларуси	Концепция национальной школы Беларуси	Концепция обновления гуманитарного образования
Демократизация	Отрицается	Предусматривается с ограничениями	Предусматривается	
Децентрализация системы управления образованием	Предусматривается обратное, усиление централизации	Не акцентируется		Предусматривается
Академическая автономия и свободы	В ограниченных формах	Предусматривается		
Деполитизация	Декларируется, но не выполняется	Предусматривается		Не акцентируется
Секуляризация	Декларируется, но реально делается иное	Не акцентируется		Предусматривается
Белоруссизация (формирование белорусской культурной идентичности)	Нет	Умеренная	Активная	
Диверсификация содержания образования (альтернативность учебников и программ)	Ограниченная	Предусматривается		
Конкуренция образовательных услуг и продуктов	Нет		Предусматривается	
Системность (Требуется экспертиза)	Представления о системности различаются, каждая из концепций разработана в своем подходе			
Открытость и совместимость образовательных программ всех уровней с европейскими стандартами	Декларируется. В ограниченных формах и в каждой из концепций по-разному			

Согласование целей

1. *Доктрина образования в РБ.* В этом документе постулируются ценности, рамки, основные принципы, идеалы и ориентация нового реформированного образования на те или иные европейские и мировые стандарты. При простоте и краткости такого документа будет очень трудно достичь согласия по всем этим позициям.
2. *Концепция реформы.* Во вводной части этого документа дается теоретическое обоснование нового содержания, структуры и организации реформированного образования, описываются элементы, связи и отношения в системе, базовые процессы и функции. Концепция реформы становится основой для педагогического образования и повышения квалификации на период реформ. Такая концепция может быть разработана на базе трех имеющихся на настоящий момент концепций, а именно, через взаимное дополнение теми разделами, которые отсутствуют в других концепциях, через согласование спорных моментов, через осовременивание утративших актуальность разделов и положений. Это не исключает и того, что в итоговую концепцию могут быть включены и другие наработки, которых не было в то время, когда названные концепции разрабатывались. Например, необходимо учесть достижения последних лет (идеологию образования через всю жизнь, концепцию устойчивого развития, опыт развития гражданского образования в Европе и т. д.).
3. *Меморандум реформы образования.* Этот документ составляется для того, чтобы реформированное образование и сама реформа отвечали требованиям и ожиданиям всех слоев населения страны и не ущемляли ничьи интересы. Он содержит в себе принципы, рамки и ограничения, за которые не должны выходить ни сама реформа, ни реформаторы, а также взаимные обязательства и ответственность всех участников реформирования образования. Это итоговый документ по достижению общественного согласия. Он неизбежно будет компромиссным. Без такого меморандума любая концепция и программа реформ будут за-

канчиваться тем же, чем заканчивались все предшествующие инициативы начиная с 1984 г., и не только в Беларуси, но и в других странах СНГ, — провалом. Кроме всего прочего в меморандуме должны оговариваться условия отставки министра образования и даже премьер-министра в случаях сворачивания, провала или потери управляемости реформы образования.

Среднесрочные приоритеты реформирования образования

После согласования целей углубляется и расширяется концепция реформы (1), разрабатываются государственные стандарты образования (2), в которых содержится детальная проработка характеристик, особенностей и качеств нового образования, а также составляется оргпроект (3) структуры функционирования и управления реформированным образованием.

(1) Теоретическое основание, философия национального образования, тезисы и положения концепции, сформулированные для всей системы в целом, прописываются применительно к:

- каждому уровню образования (от дошкольного до последипломного, для всех типов школ и вузов всех форм собственности);
- каждому из регионов страны;
- принципам написания учебников и подготовки учебных программ.

Это длительная и большая работа, она требует привлечения большого числа специалистов высокой квалификации, ученых и педагогов. Она может быть успешно выполнена только в том случае, если основные национальные институты (НИО, РИВШ, РИПО и АПО), педагогические университеты, региональные институты усовершенствования учителей, методические центры примут доктрину образования в Республике Беларусь, концепцию реформы и подпишут меморандум реформы образования. При этом все названные учреждения должны привести тематику научных исследований и плановых методических разработок в соответствие с этими документами. Разумеется,

что для этого потребуется повышение квалификации и ускоренная переподготовка специалистов, ученых, профессорско-преподавательского состава этих учреждений.

(2) Принятие стандартов образования может стать определенной гарантией необратимости реформы образования. Для этого разработка стандартов должна подчиняться основному принципу: государственные стандарты должны быть совместимыми с европейскими образовательными стандартами. Смысл стандартов не в том, что они лучше или хуже. Основная задача стандартизации — совместимость с другими системами. Сегодня в разработке стандартов образования в Беларуси, с одной стороны, очень много «самодельности», в результате чего получается нечто совершенно оригинальное и плохо совместимое с системами образования в Европе, с другой стороны, стандартизация по максимуму сохраняет советское содержание и принципы образования. Поэтому основной задачей разработки государственных стандартов образования в Беларуси должна стать адаптация и привязка европейских стандартов к национальным условиям и имеющимся в Беларуси ресурсам.

(3) Оргпроект строится на базе принятых к реализации в реформировании образования know how.

Программа перехода от существующей системы образования к новой системе образования (программа реформ)

Такая программа должна состоять из документов, которые прописывают и определяют:

1. Структуру временных органов управления на период реформирования. (См. в настоящем тексте раздел «Реформа управления образованием».)
2. Распределение функциональных обязанностей, прав и полномочий всех реализаторов и исполнителей реформирования.
3. План-карту работ по реформированию.
4. Сетевой график работ или календарный план.

5. Принципы, средства и механизмы контроля и оперативного управления ходом работ.

В основном это рабочие документы, которые позволяют сделать концепцию реалистичной и реализуемой. Причем разработка всех документов должна вестись под общественным контролем и согласовываться с Доктриной, Концепцией и Меморандумом. Важность этих документов определяется тем, что в короткие сроки необходимо будет организовать работу сотен и тысяч специалистов, которые привыкли работать по-старому.

В системе образования Беларуси традиционно слабая менеджерская подготовка специалистов. Практически на всех уровнях управления — от директоров учебных заведений до руководителей управлений и отделов Министерства образования. Особенно низка квалификация и компетентность менеджеров на среднем уровне (облоно, гороно, роно) и в научно-методических институтах и центрах, где специалисты не имеют целостного видения системы, не имеют доступа к информации, не привыкли анализировать ситуацию и принимать самостоятельные решения. Все это приводит к парадоксальным ситуациям. Характерным примером может выступать такой факт. С 1 сентября 2002 г. белорусские школы перешли с 5-балльной системы оценки на 10-балльную. Первые методические материалы по 10-балльной системе начали поступать в школы только через месяц после начала учебного года. Подготовленные в спешке, они были не понятны учителям и ученикам. Методисты также не были готовы к внедрению 10-балльной системы. В результате школу лихорадило более полугода. Были прецеденты, когда в отдельных школах приходилось аннулировать все оценки за полгода учебы. Распространенной стала практика, когда в школе вводятся новые предметы или новые программы по традиционным предметам, а учебники еще не изданы (иногда и не написаны), методические разработки отсутствуют, подготовленных учителей нет. При таком планировании и программировании работ по реформе может быть дискредитирована самая гениальная концепция. Поэтому в конце 2002 г. социологические опросы показывали, что около 80% населения негативно относится к проводимой реформе образования.

Сравнительные квалификационные требования

Необходимо разработать и ввести сравнительные квалификационные требования к реализаторам и исполнителям реформ, а также относительно всех работников реформированной системы образования.

Первый документ (для реализаторов и исполнителей реформ) должен содержать требование знать все концептуальные и программные документы реформы образования и действовать в соответствии с ними. Это относится в первую очередь к менеджерам, чиновникам и политикам (должностные лица на выборных должностях и министр образования).

Выше уже подчеркивалась низкая квалификация и компетентность менеджеров образования, в то время как подготовка и реализация реформы потребует привлечения тысяч специалистов. Найти несколько десятков участников ВНИКов, временных органов управления на период реформирования, можно будет достаточно легко, но заменить тысячи министерских работников, менеджеров всех уровней, методистов совершенно невозможно. Кадровая проблема будет серьезной угрозой реформе. Потребуется интенсивная ускоренная переподготовка персонала. Можно рассчитывать и на самоподготовку и самообразование задействованных в реформировании специалистов. Но им потребуется теоретическая и методическая помощь в виде методических пособий, инструкций, демонстрационных материалов. Все это можно разработать в короткие сроки только тогда, когда будут прописаны квалификационные требования к участникам реформирования.

Квалификационные требования ко всем работникам реформированной системы образования — это фактически государственные стандарты педагогического образования, повышения квалификации и переподготовки кадров в системе образования.

Проект бюджета реформированного образования

Построение бюджета системы образования практически не изменилось с советских времен, хотя сама экономика образования претерпела существенные

изменения под влиянием рынка. Принципы построения образовательного бюджета на национальном и региональном уровнях должны быть приведены в соответствие с экономической реальностью. Необходимо ввести современные формы финансирования образования (ваучерный принцип, кредитование и т. д.).

Смета расходов и капитальных вложений

Реформа образования не может быть бесконечной. Реформа — это разовое дело. Нельзя планировать расходы на реформу в общем бюджете образования. Она должна финансироваться по отдельным статьям. Значит должна быть проведена оценка стоимости реформы. Разработка концепций,

Таблица 2

Этап	Компетентный орган или структура (заказчик)	Исполнитель	Продукт
1.	Парламент	Депутатская группа, общественные деятели и политики, ученые-педагоги, эксперты	1.1. Доктрина
	Министерство образования	ВНИКи, национальные НИИ, университеты	1.2. Концепция
	Общенациональный конгресс по образованию (оргокомитет конгресса в принципе может быть сформирован исполнителями 1.1.)	Все заинтересованные в реформе образования субъекты	1.3. Меморандум
2.	Министерство образования (главные управления по уровням образования)	Педагогическая наука, методисты, эксперты и консультанты	2.1. Концепция
	Местное самоуправление	Специалисты по стандартизации	2.2. Госстандарт
	Правительство	Оргкомитет реформы образования	2.3. Оргпроект
3.	Оргкомитет реформы образования	ВНИКи и НИИ	3.1. Структура программы
			3.2. Функции, права и обязанности
			3.3. План-карта
			3.4. График
			3.5. Принципы контроля
4.	Заказчик доктрины и меморандума	Оргкомитет реформы образования	4.1. Квалификационные требования
	Правительство	Специалисты по стандартизации в образовании	4.2. Квалификационные требования
5.	Парламент	Правительство, Минфин и Министерство образования	5. Бюджет
6.	Правительство	Временные органы управления реформой образования	6. Смета
7.	Парламент и правительство	Парламентская группа по подготовке закона	7. Закон

проектирование и планирование — самая дешевая часть реформы. Основных затрат потребуют работы, которые описаны в оргпроекте и программе реформирования. Только после того, как все это реально прописано, составлен план-график и план-карта работ, можно оценить реальную стоимость реформы.

С другой стороны, именно размеры реального финансирования, которые могут быть выделены из бюджета, привлечены как инвестиции, определяют объем и содержание концепции реформы образования. Смета реформы образования делает концепцию реформы реалистичным документом, а не утопией. Без сметы любая концепция может представлять только академический интерес.

Проект нового закона об образовании

Закон «Об образовании» 1991 г. открывал большие возможности для изменения образования. Последний Закон об образовании 2002 г., наоборот, эти возможности много в чем ограничивает. Есть два варианта принятия закона в будущем. Первый: когда закон принимается к проведению реформы и тем самым открывает возможности для эволюции или реформы и регламентирует ее. Другой вариант: когда закон принимается после реформы и фиксирует произошедшие изменения. У каждого из этих вариантов есть свои достоинства и недостатки.

Первый вариант хорош тем, что закон можно принимать, не привязываясь к концепции и программе реформ. В этом случае реформаторский закон начинает стимулировать изменения и эволюцию системы. Тем более такой закон следует принять, когда нет (и в ближайшее время не предвидится) выработанной концепции и программы реформ. Недостаток же его в том, что когда эволюция системы происходит интенсивно, то закон быстро устаревает и превращается в сдерживающий фактор.

Недостатком второго варианта является длительность и сложность подготовки закона, так как в его подготовку вовлекается огромное число заинтересованных субъектов, требуется трудоемкая процедура согласования. Само

содержание закона связывается содержанием концепции и программы реформ, а принятие его будет зависеть от оценки успешности или неуспешности проводимых реформ. И тем не менее имеет смысл идти именно по второму варианту. Более того, когда закон будет завершать состоявшуюся реформу образования, в нем можно будет предусмотреть и возможности дальнейшей эволюции системы.

Таким образом, в ближайшей и средней перспективе выделено семь типов действий, которые должны быть организованы в процессе реформирования образования, и семь типов документов, которые представляют собой продукт успешного завершения каждого из этих типов деятельности. Важно не только, чтобы каждый из этих документов был квалифицированно разработан, но и чтобы все документы были приняты компетентными структурами государственного управления, институтами или НГО. В идеале эти компетентные структуры должны и заказывать на разработку данных документов.

Дальняя перспектива

Реформы должны заканчиваться переходом к нормальному функционированию системы. После реформы система образования должна стать саморегулируемой, адаптивной и развиваться синхронно с мировыми процессами.

Белорусское образование уже двадцать лет находится в состоянии реформирования без каких-либо существенных результатов. Образование — это один из самых консервативных социальных институтов. Уважение к традиции, стабильность и надежность — показатели хорошей системы образования в целом и отдельных учебных заведений в частности. Традиции национального образования в Беларуси пока не сложились. Несмотря на то, что история образования в Беларуси насчитывает почти тысячу лет, самые «старые» учебные заведения возникли около 80 лет назад. Такими они оказались по причине того, что нет преемственности с Виленским университетом, Полоцким коллегиумом и другими «старыми» учебными заведениями. Гори-Горецкая сельскохозяйственная академия трижды воссоздавалась на одном и том же месте

как новое учебное заведение. Самые «старые» учебные заведения, как высшие, так и средние, возникли уже во время советской власти и сформированы в советской, а не в национальной белорусской традиции.

Ресурсы и средства проектно-программных мер по реформированию образования

То, что можно понимать под ресурсами, не является самостоятельным понятием, потому что один и тот же объект, одно и то же качество или свойство в отношении одной задачи могут выступать как ресурс, а для другой — уже нет. Значит, правильная формулировка задачи или установка на определенную деятельность является основанием определения ресурса. Здесь речь идет о подготовке проекта и программы новой системы образования, которая должна прийти на смену старой. Переход от старой системы к новой и составляет суть реформы. В соответствии со сказанным мы можем сформулировать самое общее представление о ресурсах. Ресурс в рамках этой задачи представляет собой:

- наличие людей, готовых посвятить этой задаче свои силы и время;
- ясное, отчетливое понимание этими людьми целей, назначения и смысла реформы образования;
- наличие у этих людей достаточного уровня образованности, квалификации и подготовленности для решения поставленной задачи;
- know how, или знания о том, как, по какому плану, на каких принципах будет осуществляться реформирование;
- деньги, достаточные для того, чтобы перевести имеющиеся в наличии потенциальные резервы в актуальные ресурсы.

Ничто из перечисленного выше в изолированном виде не является ресурсом. Ресурсом это может стать, будучи собранным в одном месте, в одно время, для решения одной задачи.

Анализируя сложившуюся в Беларуси ситуацию, мы можем утверждать, что накоплен достаточный резерв для начала работ по реформе образования.

Сформулированные фрагментарные задачи являются составными частями или элементами системы реформирования. Решение любой из этих задач

изолировано от других ни к чему не приведет. Будут деньги при отсутствии квалификации и знаний реализаторов реформ — реформы не будет. Будут знания и know how при отсутствии денег — реформы тоже не будет. В настоящее время мы имеем именно такое положение дел.

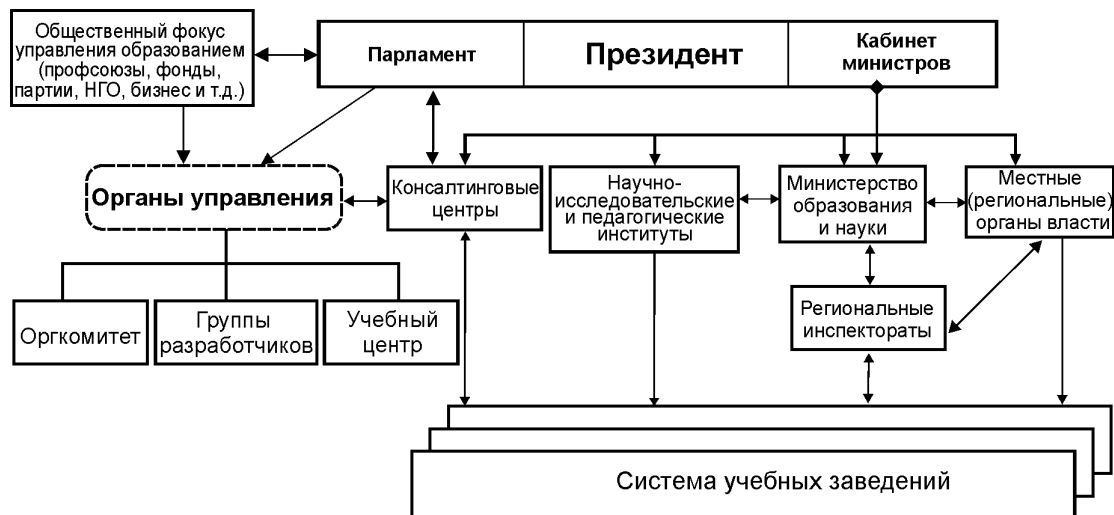
Способы реализации приоритетов реформирования (запуск реформы)

Начать действительное реформирование образования в Беларуси можно только изменив систему управления в сфере образования, систему принятия решений и разработки программ, проектов и планов. Как должна быть устроена система управления в сфере образования, нами уже описывалось. Здесь мы приведем только схему системы управления.

При такой системе управления образованием становится возможным запуск реформы, в которой принимают широкое участие институты гражданского общества. Также становится возможным рациональное взаимодействие между разными институтами, государством, политическими партиями, профессиональными сообществами, местными общинами и всеми заинтересованными субъектами.

Нужно помнить, что эти шаги и этапы организованы программно, т. е. они могут накладываться друг на друга во времени, протекать одновременно, но тем не менее сохранять свое значение именно как этапы реформирования.

Рис. 1. Схема управления образованием в период реформирования



Перспективы европейской интеграции Беларуси

Виталий Силицкий

5

Введение

Проект «Западный выбор для Беларуси» отражает наше видение будущего страны как демократического государства, интегрированного в европейское политическое, правовое и культурное пространство. Европейская Беларусь — это не просто мечта группы интеллектуалов, но и цель, которой, на наш взгляд, должна быть подчинена вся логика будущих демократических преобразований. В такой взаимосвязи есть свой особый смысл. В странах Центральной и Восточной Европы политические и экономические реформы и европейская интеграция были не просто параллельными процессами, а во многом взаимосвязанными частями одного целого, определявшего контекст и смысл посткоммунистической трансформации. «Возвращение в Европу» — удачный политический лозунг, который сформулировал квинтэссенцию реформ. Перспектива вступления в Евросоюз стала мотором радикальных преобразований, позволяла поддерживать их темп и глубину даже в тот период, когда социальная и политическая стоимость реформ оказывалась непозволительно высокой для общества и национальных элит, а консенсус вокруг необходимости преобразований подвергался атакам политических оппонентов, выросших на волне общественного недовольства их результатами.

Европейские стандарты экономической и политической систем, принципы взаимодействия государства и общества и разрешения межнациональных

противоречий представляли для реформаторских элит ответы на вопрос, куда и к чему они должны стремиться, какого конечного результата должен достичь процесс реформ. В то же время присоединение к Евросоюзу было не только целью, оправдывавшей болезненные и непопулярные реформы, но и средством, гарантией необратимости верховенства закона, полного разрыва с тоталитарным прошлым, избавления от страха. Европа есть та фундаментальная переменная, которая во многом способна объяснить различие в динамике и конечных результатов трансформации между блоками посткоммунистических стран, где процессы реформ шли, соответственно, в контексте и вне контекста европейской интеграции. Это обстоятельство представляет собой важный урок для Беларуси, единственной из восточноевропейских стран, которой только предстоит определить для себя траекторию демократических и рыночных реформ.

На пути европейской интеграции Беларуси встают, казалось бы, непреодолимые препятствия. Одно из них безусловно находится внутри самой Беларуси. Насколько граждане страны осознают себя частью европейской цивилизации, ее культурной и политической традиции? Сегодня о «возврате в Европу» мечтает в первую очередь та часть белорусского общества и (контр)элиты, принимающая исторический факт принадлежности страны к европейской цивилизации как данное. Однако сегодня эта часть являет собой значительный, но еще не доминирующий сегмент, и, самое главное, она не имеет рычагов принятия стратегических решений, которые определяли бы долгосрочное развитие страны. Для остальной части белорусов Европа является *terra incognita*, которую им предстоит для себя открыть в полной мере (если, естественно, они того захотят). Второе препятствие — внутри самой Европы, точнее Европейского Союза, где практически отсутствует не только восприятие Беларуси как части европейского политического и культурного пространства, но и элементарное осознание существования такого государства и нации. И все-таки в условиях, когда Беларусь и Евросоюз становятся непосредственными соседями, возникает необходимость выработать новые механизмы и принципы взаимоотношений. В выработке последних крайне необходимо учитывать тот факт, что построенное новое соседство будет проходить в условиях глубочайшей политической,

экономической и социальной трансформации Беларуси, вне зависимости от того, на какой промежуток времени страна продолжит свое существование в условиях авторитарного политического режима. Европейский Союз может способствовать демократическим переменам в Беларуси в той степени, в которой белорусское общество сможет воспользоваться возможностями, которые откроет перед ним сотрудничество с ЕС для углубления и обеспечения необратимости тех реформ, которые рано или поздно начнутся в стране.

Европейское будущее новых соседей — позиция ЕС

Перспективы европейского будущего Беларуси и других восточноевропейских стран — «новых независимых государств» — во многом зависят от того, насколько будет открыт для европейской интеграции сам Европейский Союз. В сложившихся условиях, когда ЕС превратился из межгосударственного объединения в комплексный механизм, во многом организующий европейский континент как целостность, именно он диктует правила игры и регулирует рамки возможностей для своего окружения.

На сегодняшний день видение «Европы вне ЕС» изложено в документе «Более широкая Европа — соседство: новая основа для отношений с нашими восточными и южными партнерами», который формулирует стратегию взаимоотношений Евросоюза со своими «новыми соседями» (странами, которые будут граничить с ЕС после его расширения в 2004–2007 гг.) в Восточной Европе и странами южного Средиземноморья¹. В документе признается, что Евросоюз имеет обязательства не только перед новыми членами, но и новыми соседями в деле обеспечения социальной стабильности и экономического динамизма. В документе ЕС выражает интерес в поднятии уровня взаимоотношений с соседями на основе взаимных ценностей, приверженности политике, которая позволила бы избежать новых расколов в Европе и способствовать

¹ Wider Europe-Neighborhood: A New Framework for Relations with Eastern and Southern Members. Commission of the European Communities. Brussels, 11 March 2003; http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf.

стабильности и процветанию внутри и вне новых границ Евросоюза. В обмен на демонстрацию реальной приверженности европейским ценностям новым соседям обещается роль в европейском общем рынке и шаги в либерализации движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы (четыре свободы). Последние включают перспективу либерализации торговли, либерализацию, а возможно, и отмену визовых режимов, более тесное сотрудничество в области науки и образования, обеспечения безопасности и т.д. В документе указывается, что в перспективе новые соседи смогут быть связаны с ЕС настолько тесно, насколько могут быть связаны страны, не являющиеся членами ЕС. В то же время подчеркивается, что политика нового соседства вырабатывается для стран, вступление которых в ЕС не предвидится в среднесрочной, тем более в краткосрочной, перспективе. Вступление в ЕС определенно исключено для стран южного Средиземноморья. Что касается восточноевропейской четверки (которая включает Беларусь), то в ее отношении остается действенным положение договора о Европейском Союзе, которое предоставляет любой европейской стране возможность подачи заявки о членстве в ЕС в случае, если она соответствует критериям членства в ЕС, обозначенным Копенгагенским договором: демократия, соблюдение прав человека и прав меньшинств, функционирующая рыночная экономика, способность выдержать конкурентный прессинг со стороны ЕС, способность в полной мере выполнить все обязательства членства в ЕС (включая применение европейского права). Переговоры о членстве этих стран в ЕС не могут даже начаться до того, пока сам Евросоюз не решит для себя вопрос о своих конечных географических пределах. Поскольку в этой дискуссии должны принимать полноправное участие и новые члены, ее реальное начало можно ожидать лишь в течение нескольких последующих лет.

На наш взгляд, в документе сделан совершенно адекватный акцент на то, что интеграция новых соседей с Евросоюзом может осуществляться только на основе взаимно разделяемых ценностей и максимально сближенной институциональной основы, обеспечивающей реализацию этих ценностей на практике. Иными словами, предпосылкой для европейской интеграции является внутренняя европеизация стран — новых соседей. Вызывает оптимизм

и то, что ЕС подчеркивает свое стремление к тому, чтобы такое сближение осуществлялось на практике. Новым соседям (в особенности восточноевропейским странам, которые сохраняют шансы на членство в ЕС в долгосрочной перспективе) предлагается вполне разумная альтернатива: стать Европой изнутри, прежде чем начинать разговор о присоединении к ЕС, или похоронить для себя надежду на присоединение. Кроме того, документ предусматривает достаточно широкий спектр преимуществ для новых соседей при условии, если ими будут предприняты шаги по сближению своего внутреннего уклада с европейскими стандартами и институтами. На данном этапе эти возможности прописаны без обозначения условий и временных горизонтов, что, вероятно, будет сделано в последующих, более конкретных и детальном документах ЕС.

К негативной стороне документа можно отнести то, что он смешивает европейских и неевропейских соседей ЕС, что автоматически бросает тень пессимизма на европейское будущее Украины, Молдовы и Беларуси. К тому же, несмотря на в целом позитивную риторику документа, мнения, высказываемые некоторыми европейскими лидерами, дают понять, что Европа восточнее Буга представляется ими как несбыточный и ненужный проект. (Примером может служить недавнее высказывание Романо Проди: «Для меня не имеет никакого значения, что украинцы или армяне чувствуют себя европейцами, потому что новозеландцы также чувствуют себя европейцами». Сама постановка проблемы, таким образом, бросает тень на всю официальную риторику ЕС насчет «сближения на основе общих ценностей».) И здесь можно сразу отметить противоречия между целями политики нового партнерства и инструментами, предлагаемыми для ее достижения. Внутренний выбор в пользу Европы в странах — новых соседях вряд ли будет возможен после того, как им будет определенно отказано в членстве в Евросоюзе. Поэтому сама по себе перспектива однозначного «нет» их членству в ЕС может оказать самое пагубное воздействие на ход их дальнейшего развития. Такое решение вопроса подняло бы ставки тех сил, которые строят свою стратегию на лозунге «В Европе нас никто не ждет» и преследуют реализацию моделей авторитарного (или полу-авторитарного) политического устройства и бюрократизированной экономи-

ки, работающей исключительно в интересах отдельных олигархических группировок.

Поэтому для демократического будущего стран — новых соседей из западного СНГ, включая Беларусь, условия сближения с ЕС, его пределы и временные горизонты должны учитывать их европейскую принадлежность. Оптимальной институциональной формой такого сближения в кратко- и среднесрочной перспективах могла бы стать выработка «Восточного измерения» (Eastern Dimension) во внешней политике ЕС². Речь идет как о более высоком уровне ангажирования, так и о более высоком пороге условий, которым эти страны должны соответствовать. Безусловно, взаимодействие с каждой конкретной страной должно учитывать ее специфику, но речь должна вестись о специфике не целей (конечного предела интеграции), а средств для их достижения, что учитывало бы разницу стартовых этапов, с которых каждая из стран начинает свой путь к сближению с Европой. В отношении Беларуси специфика состоит, безусловно, в том, что нашей стране еще предстоит пройти через этап демократической трансформации.

Однако почему ЕС должен быть озабочен этим и, следовательно, стремиться к более тесной интеграции с европейскими новыми соседями, в частности с Беларусью? Прежде всего такая политика была бы в интересах самого Евросоюза, высказавшегося за проведение политики, которая помогла бы избежать нового раскола Европы и способствовать стабильности и процветанию за новыми границами Союза, и ключевыми элементами которой стали бы продвижение реформ, устойчивого развития и торговли. Достижение этих целей — обеспечение стабильности, процветания, экономического динамизма в странах — новых соседях, создает дополнительные предпосылки для усиления самой единой Европы. Эти цели не могут быть достигнуты без активных усилий обеих сторон. Но отсутствие адекватных инвестиций со стороны ЕС и, что особенно важно, четко обозначенной для самих новых соседей политической приверженности, гарантировавшей адекватный поставленным целям уровень

² Более подробно о предложениях насчет Eastern Dimension см.: C. Guicherd. The EU and Belarus: From a Zero to a Positive Sum Game, *EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. London: The Federal Trust. 2002. P. 317–336.

взаимоотношений, вряд ли позволяет надеяться на то, что новые соседи будут заинтересованы в создании «пояса добрососедства» со своей стороны. Именно поэтому ничегонеделание не является альтернативой для отношений с новыми соседями. Вопрос только в том, будут инвестиции направлены в их демократическое и европейское будущее или в создание новых санитарных кордонов.

Беларусь — важное звено в цепи новых соседей ЕС и европейский, непосредственный сосед Евросоюза, общая граница с которым составит в ближайшее время более 1000 километров. В этих условиях взаимная незаинтересованность в более тесных отношениях с Беларусью с европейской точки зрения может быть оправдана только в том случае, если предположить, что Беларусь останется навсегда тем, чем она есть сейчас — неприятным, с точки зрения политических реалий, но не причиняющим особых неудобств соседом. Однако рассчитывать, что режим Лукашенко и в будущем обеспечит спокойствие и порядок на восточных границах ЕС, было бы по меньшей мере наивным. Беларусь будет вынуждена измениться, и в интересах ЕС, чтобы она изменилась в лучшую сторону. Иначе, если процессы перемен в Беларуси будут проходить в условиях политической нестабильности и экономического кризиса, можно ожидать обострения всего комплекса сопутствующих проблем (таких как интенсификация незаконной миграции, наркотрафик, торговля людьми и т. д.), негативные последствия которого безусловно коснутся ЕС.

Кроме того, исторические, культурные, экономические и человеческие связи Беларуси со странами — новыми соседями создают особый интерес в Польше, Литве и Латвии в поддержании тесных отношений с Беларусью. Не являясь частью Европы политически, в процессе расширения ЕС Беларусь достаточно тесно втягивается в него экономически, что создает новые возможности для усиления европейского влияния внутри страны. И несомненно, целый ряд вопросов (такие как взаимодействие в области транспорта, охраны окружающей среды, борьбы с преступностью или незаконной миграцией) будут неизбежно подталкивать стороны к сближению.

Наконец сближение с новыми соседями — далеко не благотворительность. Многократное увеличение объемов торговли со странами Центральной

и Восточной Европы по мере их интеграции в ЕС создавало предпосылки для более динамичного экономического роста в самом Евросоюзе. Нет оснований сомневаться, что по мере продвижения экономических и политических реформ Беларусь сможет стать как рынком сбыта для европейских компаний, так и пунктом назначения их инвестиций.

Итак, способствование европейской интеграции новых соседей — единственная возможность для ЕС создать «пояс стабильности и процветания» на своих восточных границах. Проведение такой политики не является благотворительностью по отношению к новым соседям. Вместо этого ее нужно рассматривать как инвестирование в будущее самого ЕС.

Беларусь: негативные и позитивные предпосылки для европейской интеграции

Политический режим

Насколько возможно сегодня говорить о европейском будущем и европейских перспективах Беларуси? Пожалуй, на сегодняшний день Беларусь как ни одна страна в Европе далека от соответствия любому из Копенгагенских критериев. Корень большинства проблем в характере политического устройства страны, особенностями которого являются концентрация абсолютной власти в руках президента, декоративный характер институтов представительной власти, несвободные и несправедливые выборы, цензура средств массовой информации и открытое пренебрежение основными правами человека. За последние два года (с момента переизбрания Александра Лукашенко на посту президента) обозначилась тенденция ужесточения политического режима и его султанизации (усиления произвола со стороны единоличного правителя и выстраивание всей системы власти по принципу преданности первому лицу с целью сохранения существующего статус-кво). Примерами подобной тенденции могут служить репрессии против независимых средств массовой информации и неправительственного сектора, ущемление прав неправославных религиозных конфессий,

усиление политического контроля в вузах и попытки воссоздания системы идеологического контроля над всем обществом, что на практике выражается в преследовании и подавлении инакомыслия. Все это приводит к резкому сокращению возможностей для самоорганизации гражданского общества и сужению существовавших несколько лет зон автономии от политической гегемонии власти. Следует отметить, что политика самоизоляции, прежде всего от западного и европейского сообщества, является неотъемлемой частью стратегии белорусских властей по поддержанию авторитарного контроля внутри страны.

Изменение политического режима и переход к демократии являются необходимыми условиями для восстановления и нормализации отношений Беларуси с Европой, и только в этом случае можно говорить о каких бы то ни было перспективах европейской интеграции страны. Насколько бы ни казалась маловероятной перспектива демократизации в ближайшее время, о ней нельзя говорить как о чем-то невозможном. Наряду с политическими тенденциями, которые углубляют пропасть между Беларусью и западным сообществом, внутри страны можно наблюдать определенные социальные, экономические и культурные процессы, которые при их развитии способны создать в достаточно короткий, по историческим меркам, промежуток времени предпосылки для перехода к демократии (эти предпосылки будут частично описаны ниже). Выстраивание политики взаимоотношений со страной безусловно должно учитывать эту перспективу и не принимать существующие ныне политические реалии как константу. Авторитарный режим — стадия политического развития, через которую в течение предшествующих десятилетий кроме Беларуси проходили многие европейские страны (некоторые из них в гораздо более жесткой форме), которые на определенных исторических этапах сталкивались с трудностями перехода от патримониального к гражданскому обществу и терпели на этом пути поражения. Подобные режимы трансформировались и исчезали в результате процессов внутренней политической и социальной эволюции, при воздействии внешних толчков, благодаря солидарности и участию свободного мира. В этом смысле опыт Беларуси едва ли уникален для Европы, даже несмотря на заметное отставание страны в своей политической эволюции от других стран, включая соседей со схожей исторической судьбой. Множество

факторов, таких как трансформация политической культуры и социальной структуры белорусского общества, постепенное исчерпание возможностей экономической системы, сложившейся на сегодняшний день в Беларуси, а также изменение внешнеполитического контекста (например, уход в прошлое рецидивов «холодной войны», которые сохраняли за режимом Лукашенко статус «последней крепости» на пути расширения НАТО на Восток в сознании российских политических элит), делают такую эволюцию в будущем не только вероятной, но и неотвратимой. В то же время следует отметить одну уникальную (во всяком случае для региона западного СНГ) черту политического развития Беларуси: поскольку стране только предстоит пройти через период политических и экономических реформ, страна (в отличие от, например, Украины и Молдовы) имеет шанс на то, чтобы стратегия и философия этих реформ изначально строились на основе принципов, которые повышали бы ее шансы на сближение с Европой. Начиная реформы с нуля, Беларусь может воспользоваться преимуществом, которым обладают идущие позади: знание последствий осуществления альтернативных стратегий реформ, баланса приобретений и потерь как для всего общества, так и для отдельных его групп, избавление от иллюзий, присущих более ранним попыткам реформ (например, таких, что более медленные реформы позволяют провести их безболезненно для общества), дает шанс избежать некоторых болезненных ошибок в определении будущего экономического и политического устройства страны и не впасть в институциональную инерцию, когда несовершенные институты обрастают группами интересов, препятствующими их реформированию, что обрекает страну на существование в подвешенном состоянии между демократией и авторитаризмом, рынком и бюрократизированной олигархической системой и наконец Европой и постсоветским пространством. Будущие реформы — это шанс на европеизацию Беларуси, который должен быть осознан как внутри страны, так и в Европе.

Белорусская экономическая модель

Неспособность до настоящего времени создать функционирующую рыночную экономику является одним из главных препятствий, которое делает

проблематичным европейскую интеграцию Беларуси. Отказавшись от реформирования экономики, белорусские власти обрекли экономику страны на существование в условиях, чем-то напоминающих реалии советской системы в ограниченных рамках российско-белорусского союза. Беларусь в основном сохранила старую советскую индустриальную базу, почти исключительно ориентированную на российские рынки сбыта. Евросоюз играет незначительную роль в качестве торгового партнера Беларуси, при этом она снижается

Торговля Беларуси с ЕС – нынешними и новыми членами (1-я половина 2002 г.)

	Всего, % от общего объема	Экспорт, % от общего объема	Импорт, % от общего объема
С нынешними членами ЕС*	15,8	16,8	15,3
С нынешними членами + новыми членами ЕС**	28,0	34,6	21,7

* Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Финляндия, Франция. Данные по Швеции, Португалии и Люксембургу отсутствуют.

** + Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония. Данные по Мальте и Кипру отсутствуют.

Источник: МИД РБ.

еще более, если отбросить переработку и реэкспорт российских энергоносителей на Запад. Однако со вступлением в ЕС новых членов ситуация значительно меняется.

Структурой своей торговли с ЕС Беларусь во многом напоминает классическую страну третьего мира, основными статьями экспорта которой являются сырьевые товары и продукция легкой промышленности³. А именно эти статьи наиболее подвержены антидемпинговым ограничениям ЕС. По этой причине присоединение стран Центральной и Восточной Европы к Евросоюзу ставит

³ Однако стоит отметить одну интересную деталь: в подобном положении были и многие страны ЦВЕ перед демократической трансформацией, заимствуя западные технологии только для того, чтобы поставлять свои промышленные товары в страны СЭВ, и экспортируя на Запад преимущественно низкотехнологичную продукцию. Затем ситуация круто изменилась: например, доля высокотехнологичных товаров в экспорте Венгрии выросла за последние 15 лет с 6 до 50%.

под угрозу и белорусский экспорт в эти страны. Следует также отметить и мизерную долю европейских инвестиций в белорусской экономике, что, впрочем, является следствием антирыночной экономической политики белорусских властей, которая в принципе тормозит приток в страну прямых иностранных инвестиций. Таким образом, на сегодняшний день в экономическом плане Беларусь представляет интерес для ЕС как транзитный коридор для российских нефти и газа. Такая ситуация наблюдалась не всегда. В начале 1990-х гг. торговые связи Беларуси были почти поровну поделены между Россией и ЕС. Нельзя сказать, что Европа не проявляла должного интереса к Беларуси и ее рынку. Даже в последние несколько лет существовала перспектива реализации достаточно крупных проектов некоторых из ведущих европейских корпораций (включая такие как IKEA, Phillips или Volkswagen), которые однако закончились неудачей ввиду проводимой в белорусском государстве антирыночной экономической политики. На преодоление экономической пропасти, отделяющей Беларусь от Европы, потребуется достаточно длительное время. Первым шагом в этом направлении должны стать экономические реформы в самой Беларуси. Только после того, как белорусская экономика будет перестроена на рыночные рельсы, можно будет вести разговор о приближении ее экономической модели к европейской, о сближении национального и европейского законодательства, стандартов и т. д., всего того, что позволит вывести отношения на качественно новый уровень.

Говоря о состоянии белорусской экономики, следует повторить то, что было сказано в предыдущих разделах. Белорусская экономика обречена на реформы, вне зависимости от того, желают это осознать властвующие элиты или нет. Эта неизбежность формируется как объективным состоянием дел и невозможностью долговременного поддержания существующей ныне экономической модели, так и изменением внешних условий ее функционирования. В ряду последних следует назвать изменение контекста белорусско-российских отношений, делающее проблематичным дальнейшее поддержание нереформированной белорусской экономики путем российских преференций и инъекций безвозмездной помощи, нарастание конкурентного прессинга на внутреннем и внешних рынках, а также вызовы, создающиеся вследствие расширения

ЕС и перспективы вступления стран-соседей и самой Беларуси во Всемирную торговую организацию. Даже нынешний политический режим осознает неизбежность экономических преобразований и того, что они способны лишить его многих инструментов политического контроля и вызвать политические изменения в стране. В то же время Беларусь, как ранее и страны Центральной и Восточной Европы, столкнется с проблемой выбора пути, выбора модели рыночной экономики (между «либеральной» западной и «византийской» извращенной моделью рынка), и от этого выбора во многом будет зависеть не только политическое, но и цивилизационное будущее страны. Поддержка ЕС будущих рыночных преобразований в Беларуси может помочь задать ее реформам цивилизованный европейский вектор.

Трансформация политической культуры и массового сознания белорусского общества

Неудача первой попытки демократической трансформации Беларуси в 1990-х гг. была во многом обусловлена состоянием белорусского социума, его неприятием не просто идеи перемен, но и изменения привычного образа жизни, взаимоотношений между государством и обществом и внутри самого общества. Прошедшее десятилетие стало периодом глубочайшей социальной эволюции, расставания со старыми догмами, болезненного, но неотвратимого расставания с укладом жизни, унаследованным с советских времен, и освоения на своем опыте последствий собственного выбора, сделанного в июле 1994 г. В белорусском обществе стремительно уходят в прошлое антирыночные стереотипы, возрастает понимание необходимости демократических институтов, изменяется система запросов общества к государству, уменьшается общественное неприятие социальной дифференциации, усиливается толерантность к инакомыслию. За последние несколько лет можно наблюдать ускорение этих процессов. Примером могут послужить изменения в политических ориентациях белорусского общества, произошедших всего за полтора года со времени проведения президентских выборов 2001 г. Как видно, в ценностно-мировоззренческом аспекте белорусское общество стремительно

уходит из-под влияния авторитарной системы, в которой оно вынуждено существовать.

Эти процессы происходят и благодаря и вопреки авторитарному статус-кво, который характеризовал отношения общества и государства за последнее время. Вопреки, потому что граждане в процессе социального обучения противостояли государственному пропагандистскому и репрессивному аппарату, предпринимающему отчаянные попытки, чтобы заморозить то его состояние,

Изменение политических ориентаций белорусских избирателей между президентскими выборами 2001 г. и местными выборами 2002 г.

	Будущий президент должен (лето 2001)	Депутат местного Совета, за которого собираюсь голосовать, должен (осень 2002)
Быть сторонником рыночной экономики	54,0	67,3
Быть сторонником плановой экономики	24,1	23
Быть сторонником разделения властей	41,1	54,2
Быть сторонником концентрации власти в одних руках	34,0	38,5
Быть сторонником независимости Беларуси	37,5	40,9
Быть сторонником союза с Россией	44,7	51,5
Быть сторонником продолжения проводимого президентом курса	32,6	9,7
Быть сторонником радикальной смены проводимого президентом курса	49,0	83

Источник: Независимый институт социально-экономических и политических исследований.

которое и сделало возможным формирование нынешней системы власти. Благодаря, потому что белорусы на собственном опыте могли изучить альтернативы демократии, соотнести их собственные ожидания с реальностью, в которой они оказались.

Демократизация массового сознания и политической культуры белорусского общества есть необходимое условие его демократического и европей-

ского развития. Эти процессы дают почву для оптимизма на фоне достаточно удручающей картины развития политического режима в стране. Однако данные процессы еще не достигли критической отметки, за которой осознанная гражданами потребность в переменах мобилизует их на достижение этих перемен. Во-первых, социальная база авторитарного режима хотя и уменьшается, но все еще охватывает значительный сегмент общества (по оценкам независимых социологов, примерно 20–30%). Во-вторых, декларируемая большинством приверженность ценностям демократии и рынка сегодня все еще отражает скорее желаемую картинку цивилизованной европейской жизни, нежели восприятие их как объективных ценностей, за которые общество готово платить должную цену. Например, заявляя о желании жить в условиях свободной рыночной экономики, большинство граждан страны все-таки считают необходимым, чтобы государство регулировало цены и обеспечивало им минимальный уровень благополучия. Принимая демократию, значительная часть белорусского общества ориентируется на харизматического лидера, способного в одиночку провести необходимые преобразования и изменить ситуацию в стране к лучшему. Подобные проявления «двойного сознания» легко объяснить как следствие постепенности процессов социальной эволюции, которые имеют определенные переходные стадии. Но то, что такие процессы идут, причем гораздо более быстрыми темпами, чем могло ожидать, учитывая реалии политической жизни в Беларуси, отрицать нельзя.

Во многом вышеописанная социальная эволюция стала возможной потому, что Беларусь все последние годы не была полностью закрытой страной, огороженной «железным занавесом» от европейских и общемировых процессов. Так, согласно официальной статистике, ежегодно не менее трети граждан Беларуси покидают пределы страны. Вне пределов СНГ за последние годы побывало примерно 40% граждан. И несмотря на то, что для большинства из них заграничный туризм ограничивался коммерческими поездками в Польшу, даже такой вид туризма оказывал большое влияние на сознание белорусов, подталкивал их к критическому восприятию официальной пропаганды, рисующей ужасные картины в странах, которые пошли дальше Беларуси в реформах, и более благожелательному отношению к политическим и эко-

номическим альтернативам. Это в полной мере можно оценить на примере молодого поколения, в большей степени избавленного от тоталитарных догм и приверженного идеям европейского пути развития страны. Безусловно, возможность путешествовать, работать и получать образование на Западе, общаться со сверстниками и партнерами в Интернете, сыграли здесь весомую роль (тут же отметим, что у молодых белорусов было гораздо меньше возможностей, чем у их сверстников в регионе, включая Украину и даже Россию). Возникновение «бумажного занавеса» между Беларусью и Евросоюзом после введения визового режима со странами-соседями, вступающими в ЕС, может привести к тому, что эти безусловно важные для будущего страны процессы будут или заторможены, или повернуты вспять.

Национальное и европейское самосознание

Демократии не бывает без демоса. Чувство общей судьбы и солидарности, составляющее основу национального самосознания, есть необходимое условие для возникновения в социуме стремления к созданию демократических институтов. Проблемой белорусского общества является не отсутствие осознания принадлежности к собственной стране и восприятия самого себя как народа и нации, а скорее отсутствие единого понимания того, что есть Беларусь и белорусский народ. Конечно, процессы консолидации и развития чувства национального самосознания в Беларуси идут, вновь и вопреки и в какой-то степени благодаря сложившемуся политическому курсу. Однако ситуация далеко не близка к определенности, и процессы, при альтернативных вариантах выбора общества и элит, могут привести к прямо противоположным результатам. Белорусская национальная идеология, проповедуемая национально-демократической контрэлитой основывается на базовой посылке исторической принадлежности Беларуси и ее народа к европейской цивилизации. В то же время альтернативные системы самовосприятия, основанные на идеях русскости и панславизма, а также на идеологемах советского консерватизма, не только ставят под вопрос факт существования белорусской нации, но и напрочь отвергают ее принадлежность к Европе в прошлом, настоящем и будущем.

Итак, выбор быть или не быть Беларуси частью Европы напрямую сопряжен с еще более важным выбором для белорусского общества: быть или не быть ему самостоятельной нацией со своей государственностью или исчезнуть при объединении с Россией.

Ситуация, сложившаяся на сегодняшний день, парадоксальна. Белорусское общество находится в состоянии раскола, глубину которого можно продемонстрировать одной цифрой: опрос, проведенный в 1999 г. выявил, что примерно равные группы респондентов считают белорусов самостоятельной нацией и частью триединого славянского народа (соответственно 49% и 42%). Очевидно, что в стране остаются очень сильными пророссийские настроения (примерно половина граждан страны выступает за объединение с Россией, при этом предпочитая «мягкие» варианты конфедерации). В то же время только четверть поддержит интеграцию с восточной соседкой даже в том случае, если она приведет к потере государственного суверенитета и независимости Беларуси, и более двух третей считают необходимым сохранение Беларуси как самостоятельного государства. Все это вместе создает парадоксальную ситуацию: белорусское общество одновременно поддерживает противоположные, даже взаимоисключающие проекты собственного будущего. С одной стороны, это указывает на силу определенных стереотипов, навязанных политическими элитами (например, что можно быть одновременно и независимыми и интегрироваться в союзное государство). С другой — белорусское общество демонстрирует отсутствие должной воли и способности сделать ясный выбор: популярность любого проекта резко падает, когда речь заходит о цене, которую следует заплатить за его реализацию.

Данное утверждение в полной мере отражает и отношение белорусского общества к перспективе сближения с Европейским Союзом. В обществе сформировался устойчивый положительный образ ЕС. Так, около 60% белорусов поддержали бы вступление своей страны в Евросоюз (заметим вновь, что сторонников объединения в той или иной форме с Россией меньше), при этом только 11% граждан негативно относятся к этой идее. Среди стран, которые выбираются массовым сознанием в качестве моделей для подражания, европейские страны (прежде всего Германия и Польша) устойчиво занимают ве-

дущее место (Россия в этих рейтингах практически не фигурирует). Но не окажется ли этот вроде бы неожиданный феномен популярности Европы явлением того же порядка, что и желание стран ЦВЕ вступить в Евросоюз именно тогда, когда перспектива их европейской интеграции была не такой определенной? Безусловно, и в Беларуси и во многих странах восточноевропейского региона ЕС воспринимался массовым сознанием прежде всего как оазис процветания и стабильности. По мере того, как мечта становилась реальностью, а процесс интеграции выявлял неизбежные трудности и издержки, связанные с ним, общественный оптимизм в странах-лидерах интеграционной гонки заметно снизился (что и продемонстрировали референдумы по вступлению в ЕС в ряде стран, где явка к урнам для голосования была довольно низкой). Сохранят ли белорусы свой оптимизм по отношению к Европе, если за интеграцию в нее им придется заплатить свою цену, — вопрос достаточно проблематичный. Однако по мере созревания в стране гражданского общества, дальнейшего переосмысления жизненных и политических ценностей, неотвратимой смены поколений формирование более устойчивых проевропейских ориентаций в белорусском обществе вполне возможно. Беларуси предстоит пройти через своеобразное соревнование идей и видений будущего, которое проевропейский лагерь имеет шансы выиграть. И именно в эту борьбу должны быть направлены основные усилия заинтересованных игроков как внутри Беларуси, так и вне ее: следует помнить, что такое соревнование разворачивается уже сейчас.

На цивилизационный выбор сообщества значительное влияние оказывает политическая воля и приверженность национальных элит, когда сформированный консенсус вокруг магистрального пути движения страны обеспечивает достижение конечной цели. Состояние и статус сегодняшней белорусской элиты, включая сегменты как официальной, так и контрэлит, таковы, что они вряд ли благоприятствуют их способности к постановке и решению данных проблем. Официальная элита находится под полным контролем президентской власти, контрэлита существует почти исключительно в рамках параллельного общества. И в то же время на ориентации белорусских элит стоит обратить внимание, если предположить, что значительная их часть будет оказывать влияние на

процессы в стране, которые развернутся в результате возможной политической трансформации в течение последующего десятилетия. На сегодняшний день европейская ориентация доминирует в белорусских контрэлитах и находит восприятие в значительной части официальной элиты (которая все же в повседневной деятельности вынуждена следовать официальному курсу).

Однако внутри элит, как и самого общества, достаточно сильны и пророссийские настроения. Их усиление стало особенно заметным с приходом к власти в России Владимира Путина, чей курс на сближение с западным сообществом многими видится как шанс для Беларуси вырваться из ныне существующего статус-кво с помощью восточного соседа. Как следствие этого, определенными силами активно популяризируется лозунг «Вместе с Россией в Европу» и делается вывод, что решение всех проблем Беларуси, включая отсутствие демократии и международную изоляцию, может быть достигнуто через интеграцию с Россией. Приводятся данные социологических опросов, которые свидетельствуют о том, что белорусское общество также склоняется к тому, что его путь на Запад лежит через Москву (замечается одновременный рост как прозападных, так и пророссийских настроений при очень высокой популярности самого Путина в Беларуси). Стереотипы общественного сознания (для которого в одновременной ориентации как на Европу, так и на Россию нет никакого противоречия) не могут подменять объективную реальность, которая существует вне зависимости от того, воспринимает или нет ее общество. Действительно, на сегодняшний день и в политическом и в экономическом планах Россия гораздо ближе к Европе, чем Беларусь. Однако неоспорим и тот факт, что Россия по сути приближается к своему пределу в отношениях с Западом, пределу, который выражается в ограниченных возможностях институционального оформления двусторонних отношений России и ЕС. Так, Россия вряд ли когда бы то ни было сможет стать членом Евросоюза (это, кстати, подтвердили сами высшие должностные лица России, заявившие, что Россия не стремится к членству в ЕС). Причиной тому может быть хотя бы то, что гипотетическое членство превращало бы ЕС из Европейского в Евроазиатский союз с лидирующей ролью России если не в экономическом, то в политическом аспекте, к чему Европа вряд ли будет готова. Не следует забывать и о том, что

сегодняшнее потепление в отношениях России и ЕС стало возможным не столько благодаря прогрессу в деле построения демократии и гражданского общества у первой, сколько из-за того, что на некоторые очевидные проблемы в данных сферах (особенно в деле соблюдения прав человека и уважения к свободе слова) на Западе иногда предпочитают закрывать глаза. Перенос российской модели «управляемой демократии» не гарантирует демократического пути развития, даже по такой достаточно ущербной модели, в Беларуси: в самой России существует немало анклавов бюрократического феодализма, управляемых примерно так же, как лукашенковская Беларусь. Кроме того, последние несколько лет показали, что новое «прозападное» руководство Кремля, и в частности сам президент России Владимир Путин, не использовали своего влияния на Беларусь с целью положить конец авторитарной политике Лукашенко и прибегают к давлению исключительно ради того, чтобы подтолкнуть Беларусь к вступлению в состав России. На практике Россия не проявила заинтересованности даже в трансмиссии своей ущербной модели «управляемой демократии» в Беларусь. Еще меньше оснований остается для предположений, что Россия сможет подтолкнуть Беларусь к интеграции с Европой.

Таким образом, гипотетический путь «в Европу через Россию» будет для Беларуси достаточно коротким и по сути лишит Беларусь собственного европейского будущего. Объединение с восточной соседкой в рамках Союза Беларуси и России снимет сам вопрос с повестки дня, так как он будет решаться исключительно в плоскости российско-европейских взаимоотношений, которые будут строиться исходя из реалий страны, не осознающей себя в полной мере частью Европы и ограничивающей собственные перспективы интеграции с ЕС в силу своего евразийского статуса. И хотя сближение России с ЕС можно оценивать только положительно, для Беларуси оно должно стать дополнительным шансом для европейской интеграции собственной страны, а не поводом для ее окончательного уничтожения.

Глубокий кризис в создании российско-белорусского союза, во многом вызванный несовместимостью политических и экономических моделей двух стран, создает новые возможности для самой Беларуси, ибо он предотвращает

необратимую утрату государственного суверенитета страны, что создает условия для собственно белорусского выбора. Белорусско-российская интеграция еще не зашла так далеко, чтобы сделать разговоры о европейском будущем бессмысленными. (Достаточно привести несколько примеров: так, Россия занимает только седьмое место в списке основных источников иностранных инвестиций для Беларуси, а объем российских инвестиций в Литве почти в четыре раза превышает аналогичный показатель для Беларуси; кроме того, к концу 2003 г. стало очевидным, что все грандиозные российско-белорусские интеграционные инициативы, такие как юридическое оформление союза через конституционный акт, введение единой валюты или приватизация белорусской нефтехимической отрасли российскими монополиями, так и остались на бумаге). Таким образом, окончательный геополитический выбор Беларуси не сделан. И этот выбор еще может быть сделан в пользу европейского пути.

Ситуативная геометрия

Подводя итоги анализа предпосылок для европеизации и европейской интеграции Беларуси, можно сделать парадоксальный вывод: последние разрушаются действиями политического режима в стране, но в долгосрочной перспективе создаются заново неотвратимой логикой социальной трансформации, которую не в силах приостановить даже сопротивление нынешней власти. В качестве позитивных и обнадеживающих в долгосрочной перспективе факторов можно выделить кардинальные сдвиги в политической культуре общества, рост проевропейских настроений, распространение, пусть и несколько поверхностное, ценностей, которые в будущем могут составить фундамент самого тесного взаимодействия Беларуси и ЕС, осознание ценности европейского пути в самом широком смысле значительной частью белорусских элит. Фактором, осложняющим выбор стратегии взаимодействия между Беларусью и ЕС, является неопределенность дальнейшего развития самой страны. Однако эта неопределенность затрагивает не саму возможность политических и экономических перемен в стране (что представляется неизбежным), а скорее выбор пути в результате неизбежной трансформации. Вновь повторим: если заявленные

цели создания пояса дружественных, стабильных и демократических государств действительно является целью политики ЕС в отношении новых соседей, то они предполагают высокую степень вовлеченности новых соседей в процесс их реализации, причем не только в будущем, но и в настоящем.

Европа и Беларусь – из прошлого в будущее

Краткий обзор взаимоотношений

Прежде чем говорить о перспективах и стратегии для будущего, следует проанализировать текущее состояние дел в европейско-белорусских взаимоотношениях. Развитие отношений Беларуси с Евросоюзом, и в более широком контексте с европейскими наднациональными институтами, в последнее десятилетие напрямую обуславливалось динамикой политического развития внутри самой Беларуси. Объявление независимости в 1991 г. и последовавший за этим краткий период открытости и относительной демократизации внутривнутриполитической жизни в новом независимом государстве способствовали развитию и укреплению партнерских отношений между Беларусью и европейскими институтами. Страна в короткий срок стала членом Организации Безопасности и Сотрудничества в Европе и получила статус специального приглашенного в Совете Европы. Заключение договора о партнерстве и сотрудничестве с ЕС в 1994 г. и рамочного торгового соглашения с ЕС в 1995 г. способствовали укреплению политических и экономических контактов Беларуси с Евросоюзом. Однако в целом следует признать, что отношения между ЕС и Беларусью не вышли на высокий уровень и не привели к установлению тесных взаимоотношений, которые позволили бы Евросоюзу стать влиятельным внешним игроком, оказывающим существенное влияние на политические и экономические процессы внутри страны. Причиной тому во многом было взаимное отсутствие интереса к более тесным взаимоотношениям.

Уже в скором времени изменение политической ситуации в стране привело к замораживанию и даже разрушению этих контактов и связей. Сползание Беларуси к авторитарному правлению, начавшееся после избрания президентом РБ Александра Лукашенко в 1994 г., резко обострили отношения между сторонами по всему спектру вопросов двустороннего сотрудничества. Разрушение зачатков демократических институтов и рыночной экономики привело к сворачиванию контактов и способствовало внешнеполитической изоляции Беларуси, на что политический режим в Минске шел сознательно в целях укрепления авторитарной системы внутри страны. В 1995 г. Беларуси было отказано в полноправном членстве в Совете Европы по причине недемократического характера прошедших в тот год парламентских выборов. Резкое обострение ситуации с правами человека привело к замораживанию договоров о партнерстве и торговле в 1996 г. Следствием конституционного референдума, формально разрушившего отстатки демократических институтов и закрепившего систему персональной президентской власти, стало лишение Беларуси статуса специального приглашенного в Совете Европы в 1997 г. Отношения между Беларусью и ЕС были фактически заморожены. В период 1997–1999 гг. политика Евросоюза в отношении Беларуси не многим отличалась от стратегии «выборочных контактов», которую реализовывали США. Такая политика предусматривала изоляцию официального Минска и налаживание взаимоотношений со структурами гражданского общества.

Политика изоляции не только не принесла ощутимых результатов, но и поспособствовала укреплению авторитарной системы в Беларуси. Причиной служила сама организация белорусской власти и ее взаимоотношений с обществом, в рамках которых торговые, культурные и человеческие связи с западным миром (причем даже не обязательно политические) рассматриваются как факторы, способствующие подрыву существующей системы власти. Именно поэтому белорусские власти сами предпринимали сознательные меры для вытеснения собственной страны из европейского пространства. Примером может служить насильственное выселение дипломатических представительств из собственных резиденций в 1998 г., что спровоцировало отзыв послов и замораживание двусторонних отношений с основными западными странами

почти на год. Почти единственной возможностью для контактов и диалога оставалась Консультативно-наблюдательная группа ОБСЕ, созданная в 1997 г. в результате беспрецедентного дипломатического давления на официальный Минск. Однако и ее деятельность саботировалась властями под предлогом вмешательства КНГ ОБСЕ в политическую борьбу на стороне оппозиции, следствием чего стало ее выдавливание из Беларуси в течение 2001–2002 гг. Новая миссия ОБСЕ, открытая в 2003 г., была допущена лишь после того, как ее мандат был существенно ограничен. Сворачивание политических контактов препятствовало и взаимодействию ЕС с белорусским обществом. Так, в 2002 г. была полностью приостановлена программа ТАСИС на территории Беларуси ввиду отказа правительства страны освободить финансирование, выделяемое на ее нужды, от налогообложения. Последовательный отказ от рассмотрения вопроса позволяет сделать вывод, что белорусские власти пошли на такой шаг сознательно.

Следует подробнее остановиться на практике и результатах осуществления программы ТАСИС в Беларуси. В период с 1991 по 1999 гг. Беларуси была оказана помощь в рамках этой программы в размере 56 миллионов евро, причем 51 миллион — до 1996 г. (меньшие суммы были выделены только Кыргызстану, Таджикистану и Туркменистану). Еще 5 миллионов евро выделено в 2000 г. в рамках программы развития гражданского общества⁴. Таким образом, мизерная сумма в 10 миллионов евро была выделена в период после возврата к авторитаризму, когда Беларусь (вернее силы, стремящиеся вернуть страну на путь демократии) нуждалась в поддержке больше всего. Удивительно, но и эти программы смогли дать реальную отдачу, благоприятствуя построению своеобразных мостов между Беларусью и Европой. Удачными примерами использования этих средств могут служить проект *Belarus Economic Trends*, способствовавший созданию интеллектуального сообщества экономистов-рыночников; создание в Минске Центра европейской документации, что дало толчок европейским исследованиям в Беларуси; помощь в создании первых

⁴ См.: K. Charman. *Belarus: The Foreign Aid Dilemma. EU and Belarus: Between Moscow and Brussels*. London: The Federal Trust. 2002. P. 387–406.

в стране школ Master of Business Administration при Белорусском государственном университете и Институте приватизации и менеджмента; программы Institutional twinning между белорусскими и западными университетами. Как будет пояснено ниже, представляется достаточно абсурдным, что под предлогом оказания давления на власти Беларуси сворачиваются *такие* программы.

В сложившейся ситуации политического вакуума во взаимоотношениях между Беларусью и ЕС остро ощущается и дефицит концептуальных подходов, которые позволили бы изменить отношения к лучшему. В настоящее время Евросоюз придерживается стратегии поэтапного взаимодействия, что означает, что расширение контактов с Беларусью осуществляется адекватно действиям самих белорусских властей, направленным на либерализацию политической жизни и улучшение ситуации с правами человека. Эта стратегия несколько отличается от политики «выборочных контактов» (изолирования официального Минска и ангажирования гражданского общества и оппозиционных кругов), которой в основном придерживаются в отношении с Беларусью США. Обе стратегии на сегодняшний день являются безрезультатными.

Неудачу и стратегии «выборочных контактов» и стратегии «поэтапного взаимодействия» можно, как это ни парадоксально, объяснить тем, что они обе основаны на одной логике. Первая предусматривает отрешение официального Минска от благ и преимуществ, которые последний предположительно желал бы заполучить. Вторая предусматривает предоставление этих же самых преимуществ, которые опять-таки разработчики данной стратегии считают существенными для белорусских властей. И в том и в другом случае переоценена важность данных благ и преимуществ для режима Лукашенко. Существенная разница данных стратегий заключается в том, что первая видит своим главным партнером гражданское сообщество, вторая нацеливается на более конструктивное сотрудничество с официальными властями. Однако ставка на оппонентов власти превратила стратегию выборочных контактов в реаниматора параллельного общества, получившего в свое время достаточно мощную поддержку, которая во многом нивелировала побудительные мотивы к выходу из социальной самоизоляции.

Что касается пошаговой стратегии, то негативной стороной является тот факт, что официальному Минску очень просто свести влияние ЕС на внутренние процессы в стране до минимума: для этого достаточно ничего не делать. Более того, как только белорусские власти предпринимают шаги по ужесточению политического климата в стране, ЕС уменьшает свой уровень присутствия в Беларуси, фактически способствуя тому, чего добивается белорусский режим. Например, урезание программ технического содействия Беларуси автоматически сужает круг интеллектуальных и деловых контактов гражданского общества, прогрессивно мыслящих представителей госаппарата, бизнеса, интеллектуального сообщества. Парадоксально, но от того, что программы ТАСИС в Беларуси были свернуты, гораздо меньше пострадали власти, недосчитавшиеся нескольких сот тысяч евро налоговых поступлений, чем те круги внутри Беларуси, которые ориентированы на реформы и перемены. Здесь стоит прокомментировать и ставшие для европейских политиков аксиомой высказывания вроде «прогресс в отношениях с Беларусью невозможен, поскольку Беларусь сознательно самоизолируется». С таким подходом можно согласиться только в том случае, если понимать под Беларусью лишь несколько десятков представителей политического режима или же считать, что последние в полной мере следуют воле всех граждан Беларуси. Поскольку такие суждения являются глубоко ошибочными, политика «изоляции по причине самоизоляции» прикрывает прежде всего отсутствие интереса и желания действовать, а также и прискорбное отсутствие солидарности с теми силами внутри страны, которые прямо или косвенно работают на демократическую и европейскую перспективу Беларуси.

Подводя итог, можно сказать, что обе стратегии предусматривали в качестве своих партнеров только узкие сегменты (или оппозицию, или официальные власти). В то же время ни одна из стратегий не может быть реализована без активного участия и подлинного интереса более широких слоев белорусского общества. Поэтому непосредственное вмешательство в белорусскую политику на стороне какой бы то ни было политической силы не является целью внешних акторов, таких как ЕС, наиболее результативной формой взаимодействия с Беларусью может стать работа на создание определенных условий для

политических, экономических и социальных перемен. Цель такого подхода предельно проста: изменение кругозора и уклада жизни белорусов, открытие ими для себя Европы, осознание своей принадлежности к ней, все это способствовало бы формированию социального спроса на перемены. Было бы абсолютно неправильным трактовать конкретные шаги, направленные на достижение этих целей, как проявление снисходительности к репрессивному режиму, его одобрение и легитимизацию только потому, что для этого потребуются расширение контактов с белорусскими властями или предоставление каких-то финансовых средств государственным органам.

Важным элементом такого подхода может стать интенсификация неполи-тизированных экономических, социальных, образовательных, культурных и т. д. программ вне ставшей уже привычной диады «власть + оппозиция». Конечно, трудно представить, что ЕС или какой-либо иной внешний актор создаст финансовые и логистические условия для того, чтобы европейские ценности дошли до каждого рабочего, крестьянина или студента. Речь идет о другом пути, суть которого — помочь белорусам помочь самим себе (в том числе и в сближении с Европой). Формой такой стратегии может быть целый комплекс программ, направленных на развитие профессионального, интеллектуального и делового потенциала (capacity building), а также международных контактов экспертов, журналистов, научных работников, представителей деловых кругов, работников государственных и экономических органов среднего звена, т. е. всех тех, кто уже является или будет являться в будущем полиси- и опинион-мейкерами и кто станет мотором будущих демократических преобразований в стране. Потенциальный возврат от инвестиций в таких людей может быть огромен.

Стратегия сближения и интеграции — предварительное видение

Как уже отмечено выше, было бы абсолютно недальновидным предполагать, что переход Беларуси к демократии в обозримой перспективе невозможен, а следовательно, существующий характер европейско-белорусских взаимоотно-

шений должен быть заморожен на неопределенный срок. Может ли ЕС помочь Беларуси стать демократическим и европейским государством, и если да, то как? В ответе на эти вопросы мы придерживаемся сдержанно-оптимистического сценария, который предусматривает, что политические перемены в Беларуси произойдут в течение нынешнего десятилетия. Если конечной целью сближения является европейская интеграция Беларуси, то на пути к ней можно предвидеть три временных отрезка. Первый — от нынешнего состояния до момента трансформации политического режима, на котором возможно создание социальных предпосылок для проведения в Беларуси полномасштабных реформ. Второй — с момента перемен до консолидации политических и экономических реформ, на котором проведение реформ поможет Беларуси приблизиться к соответствию Копенгагенским критериям. Наконец, третий — этап собственно интеграции.

До восстановления в Беларуси демократических институтов наиболее существенной помощью ЕС для демократизации страны может стать максимальное содействие развитию тех позитивных социальных тенденций, которые можно наблюдать уже сегодня, и которые в будущем могут сделать демократическую трансформацию в Беларуси неминуемой. Вторая важная задача — поддержание и сохранение тех контактов и связей, которые уже накоплены и могут быть ограничены в результате расширения Евросоюза. Речь идет о торгово-экономических взаимоотношениях, приграничном сотрудничестве, человеческих, деловых и интеллектуальных контактах, взаимоотношениях гражданских обществ.

В отношении контактов с официальным Минском следует придерживаться достаточно прагматичной политики, которая не ввергала бы Беларусь в еще большую международную изоляцию и не приводила бы к еще большей антагонизации отношений. Политические противоречия, которые накопились между Беларусью и ЕС, не должны стать препятствием для развития сотрудничества в борьбе с бедностью, последствиями чернобыльской катастрофы и взаимоотношений в вопросах, затрагивающих общие проблемы, такие как безопасность, борьба с организованной преступностью, наркотрафиком, торговлей людьми.

Белорусские реалии таковы, что для развития человеческих, культурных, образовательных, научных связей, и т. д. трудно обойтись без взаимодействия и даже ангажирования официальных властей. Потенциальный эффект расширения контактов по этим направлениям достаточно велик, чтобы ради их поддержания идти на определенные уступки белорусским властям или, в случае если последние будут жестко их ограничивать, не идя ни на какие компромиссы, использовать как площадку для контактов соседние страны. Надо заметить, что ряд неправительственных организаций Польши, Чехии и других стран Восточной Европы уже активно работают в этом направлении, и их поддержка стала бы важным элементом белорусской политики ЕС.

Перспективным направлением представляется и расширение контактов с белорусскими элитами, как представителями государственного аппарата среднего звена (в рамках обозначенной выше стратегии *capacity building*), так и существующими и потенциальными автономными сегментами, не находящимися под прямым влиянием государственного аппарата (независимые депутатские группы на уровне парламента и местных Советов). Формой такого взаимодействия могут стать различные обучающие программы, помощь в развитии интеллектуальных сообществ и дискуссионных форумов, образовательных контактов (*study visits*) и т. д.

Развитие экономических взаимоотношений между ЕС и Беларусью — ключевой фактор, который может обеспечить большую вовлеченность Беларуси в европейские процессы и увеличить взаимную заинтересованность сторон в интеграции. Для развития торговых взаимоотношений между ЕС и Беларусью неоценимую роль может сыграть поддержка вступления Беларуси в ВТО, что сможет как снять множество вопросов в двусторонних экономических отношениях (например с антидемпинговыми разбирательствами), так и способствовать интеграции Беларуси в европейскую экономику. Следующим важным направлением экономического взаимодействия может стать развитие среднего и малого бизнеса в Беларуси, помощь белорусскому бизнесу в установлении контактов с европейскими партнерами, а также содействие проникновению европейского бизнеса в Беларусь (например, через работающие в Беларуси свободные экономические зоны).

Сближение Беларуси и Европы будет невозможным без развития человеческих контактов, культурных связей и доступа к информации. Учитывая тот факт, что нынешние власти стремятся максимально ограничить контакты граждан с внешним миром и урезать их право на получение информации, важным направлением взаимодействия могут стать развитие образовательных контактов, стипендии, стажировки, семинары, поддержка европейских образовательных программ, курсов, библиотек и центров, поддержка европейских гражданских инициатив, расширение взаимодействия с интеллектуальным сообществом, работающим над проблемами взаимоотношений Евросоюза и Беларуси и европейской интеграции.

Важным направлением развития человеческих контактов может стать и развитие приграничного сотрудничества (прежде всего в рамках еврорегионов). Либерализация визового и миграционного режима в приграничных районах помогла бы сохранить те связи с регионами новых членов ЕС, которые существовали на протяжении долгого времени. В пределах границ этих регионов целесообразно ввести экспериментальные механизмы временного трудоустройства для минимизации проблем, которые может создать незаконная миграция. Наконец еще одним аспектом регионального сотрудничества может стать развитие транспортной и туристической инфраструктуры в приграничных районах.

Важным направлением взаимодействия также может стать и усиление поддержки развития гражданского общества в Беларуси, взаимодействия белорусского и европейского гражданских обществ, поддержка независимых средств массовой информации, в особенности поощрение информирования ими населения страны о Евросоюзе и происходящих в нем процессах.

Для реализации подобных проектов следовало бы восстановить и даже расширить свернутые программы технической помощи и развития гражданского общества в рамках ТАСИС, даже если это потребует определенных издержек (таких как уплата налогов). Определенные возможности могут быть открыты программами Европейского института демократии и прав человека, программой ТЕМПУС, а также в рамках программ других европейских институтов (например ОБСЕ), государственных и неправительственных фондов, двусторонней помощи и т. д.

Дальнейшие этапы сближения Беларуси с ЕС возможно описать только с учетом временного отрезка, в который может произойти переход Беларуси к демократии. Здесь мы вновь исходим из сценария, предусматривающего возможность кардинальных политических перемен в стране в текущем десятилетии. Демократическая трансформация в Беларуси создаст возможности для качественно новых взаимоотношений между ЕС и Беларусью, а также откроет новые горизонты для такого взаимодействия. Опыт предыдущих демократических трансформаций в регионе показывает, что смена старого политического режима не гарантирует устойчивого и поступательного развития по траектории, ведущей к построению цивилизованного демократического общества. В этом смысле для Беларуси встанет со всей остротой вопрос выбора пути, ориентиров не только во внешней политике, но и в вопросах внутреннего переустройства страны, выбора модели рынка, модели демократического устройства и т. д. Речь идет о том, сумеет ли Беларусь перейти непосредственно к построению либеральной демократии западного типа, или ей придется, как в настоящее время другим новым соседям, пройти через порочные круги «управляемой демократии» и «искаженной рыночной экономики». Если события пойдут по пессимистическому сценарию, Беларусь может окончательно потерять шанс на европейское будущее.

В этом контексте ЕС может оказать неоценимую помощь Беларуси в формировании институтов, способных обеспечить качество и устойчивость демократии и рыночной экономики, сближение политического, экономического и социального уклада страны с европейскими стандартами. Конкретными направлениями деятельности могут быть техническое содействие в осуществлении политических и экономических реформ. Например, для фиксации будущего Беларуси как европейского демократического государства важную роль может сыграть экспертная помощь в конституционной реформе и формировании демократических институтов, выработке нового законодательства, регулирующего деятельность государства и его взаимоотношение с обществом (законодательство о государственной службе, доступе к информации, обеспечение гражданского контроля над силовыми структурами) и т. д. Особое внимание, учитывая последствия авторитарного режима, следует обратить на

помощь в реформировании судебной системы и местного самоуправления, трансляции опыта стран Центральной и Восточной Европы, которые сталкивались с похожими проблемами некоторое время назад. Помощь в осуществлении экономических реформ может совмещать технический (содействие в формировании рыночных институтов, разработке приватизационных программ, программ реформирования отдельных отраслей, таких как банковский сектор или сельское хозяйство, реформе законодательства, регулирующего экономические отношения) и финансовый аспекты (создание «страховочных механизмов» на первом этапе реформ путем предоставления стабилизационного фонда, открытие кредитных линий для предоставления торговых и инвестиционных кредитов и т. д.). Смысл европейского содействия белорусским реформам в содействии тому, чтобы они максимально сближали Беларусь со стандартами Евросоюза в каждом аспекте политических и экономических преобразований.

Важнейшим фактором помощи белорусским реформам должна стать не только техническая, но и их политическая поддержка, о которой свидетельствовала бы готовность самого ЕС четко обозначить новый вектор стратегических взаимоотношений, что открыло бы новые перспективы для белорусского общества и стимулировало бы элиты к проведению более глубоких реформ. Практическими проявлениями такой поддержки в краткосрочной перспективе стали бы либерализация торговли и визового режима, что поспособствует максимальному расширению человеческих и деловых контактов в новых условиях, позволит расширить общественную базу поддержки европейского пути развития для Беларуси. Важнейшим стратегическим шагом стало бы обозначение условий и временной перспективы, когда было бы возможно заключение соглашения об ассоциировании Беларуси с ЕС. В этом случае станет возможен переход от технической помощи белорусским реформам (по примеру той, которая оказывается в рамках программы ТАСИС или международными финансовыми организациями) к новым формам программ, подобных программам PHARE для стран — кандидатов на вступление в Евросоюз или программе CARDS в рамках соглашения о стабилизации и ассоциации на Балканах.

Наконец третий этап, в случае реализации двух предыдущих, должен привести к установлению прочных институциональных взаимосвязей между Беларусью и ЕС и принятию Беларусью *acquis communautaire*. В настоящий момент трудно предположить, сможет ли Беларусь стать членом Евросоюза. Однако следует помнить, что время меняет границы возможного. Сегодня разговор о будущем Беларуси в Европе не менее правомерен, чем разговор о европейской интеграции центрально- и восточноевропейских стран полтора десятилетия назад. Сегодня эти страны стоят на пороге присоединения к ЕС. Нет оснований считать, что Беларусь не сможет пройти этот же путь в будущем.

Об авторах

Сергей Альфер — юрист, член общественного объединения «Белорусский центр конституционализма и сравнительных правовых исследований».

Дмитрий Бабицкий — экономист, сотрудник Института приватизации и менеджмента.

Владимир Валетка — экономист, преподаватель Белорусского государственного технологического университета.

Александр Готовский — экономист.

Валерий Дашкевич — независимый аналитик, экономист.

Андрей Екадумов — философ, преподаватель философии и логики БГУ.

Максим Жбанков — культуролог, кинокритик, преподаватель «Белорусского колледжиума».

Андрей Завадский — юрист, член общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги».

Марина Загорская — журналистка «Белорусской деловой газеты».

Михаил Залеский — преподаватель ситуативного анализа кафедры международных экономических отношений БГУ.

Владимир Калупаев — экономист.

Мирослав Кобаса — юрист, член общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги».

Светлана Крупник — социолог образования, сотрудник Академии последипломного образования.

Юрий Лихтарович — политолог, член общественного объединения «Белорусское Шумановское общество».

Андрей Ляхович — политолог, руководитель общественного объединения «Центр политического образования».

Владимир Мацкевич — философ, преподаватель «Белорусского колледжума».

Пётра Натчик — политолог, член общественного объединения «Центр политического образования».

Михаил Пастухов — правовед, руководитель Центра правовой защиты СМИ при Белорусской ассоциации журналистов. Лауреат международной премии правительства США и Евросоюза «За развитие демократии и гражданского общества».

Михаил Плиско — политолог, правовед, главный редактор журнала «Адкрытае грамадства», преподаватель Института парламентаризма и предпринимательства.

Александр Полонников — сотрудник Республиканского института высшей школы.

Виталий Силицкий — политолог, экономист, доктор политологии.

Виктор Чернов — политолог, исполнительный директор общественного объединения «Фонд „Открытое общество“».

Андрей Шабуня — экономист, преподаватель Белорусского государственного технологического университета.

Основные сокращения

АГТ — Агентство гуманитарных технологий
АП — Аграрная партия
АПК — Агропромышленный комплекс
АЭС — Атомная электростанция
БГУ — Белорусский государственный университет
БНФ — Белорусский Народный Фронт
БПСМ — Белорусский патриотический союз молодежи
БСДГ — Белорусская социал-демократическая Громада
БСМ — Белорусский союз молодежи
ВНП — Внутренний национальный продукт
ВНИК — Временный научно-исследовательский коллектив
ВТО — Всемирная торговая организация
ВУЗ — Высшее учебное заведение
ВС — Верховный Совет
ВС — Верховный суд
ВВП — Валовой внутренний продукт
ГП — Гражданская партия
ЕС — Евросоюз
ЖКХ — Жилищно-коммунальное хозяйство
ИПК — Институт повышения квалификации
КПБ — Коммунистическая партия Беларуси
КС — Конституционный суд
МО — Министерство образования

МФК — Минский философский кружок
НБ — Национальный банк
НГО — Негосударственная организация
НДС — Налог на добавленную стоимость
НИО — Национальный институт образования
ОБСЕ — Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
ОГП — Объединенная гражданская партия
ОДИ — Организационно-деятельностная игра
ОДПБ — Объединенная демократическая партия Беларуси
ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ — Прямая иностранная инвестиция
ПМ — Прожиточный минимум
ПНС — Партия народного согласия
ПО — Производственное объединение
ПП НС — Палата представителей Национального собрания
РБ — Республика Беларусь
РИВШ — Республиканский институт высшей школы
РИПО — Республиканский институт профессионального образования
РП — Республика Польша
РФ — Российская Федерация
СМИ — Средство массовой информации
СНГ — Содружество независимых государств
СПТУ — Среднее профессионально-техническое училище
ССУЗ — Среднее специальное учебное заведение
СЭВ — Совет экономической взаимопомощи
ТВК — Творческий временный коллектив
ТНК — Транснациональная корпорация
ТЭЦ — Теплоэлектроцентраль
ФРГ — Федеративная Республика Германия
ФСЗ — Фонд социальной защиты
ФСО — Фонд социального обеспечения
ЦВЕ — Центрально-Восточная Европа