

# **Беларусь сценары рэформаў**

**Фонд імя Сьцяпана Батуры**  
Варшава 2003





# Беларусь сцэнары рэформаў

Пад навуковай рэдакцыяй

**Руты Вайніені**

**Эльжбеты Крулікоўскай**

**Юзафа Пласконкі**

**Уладзіслава Раманава**



**Фонд імя Сьцяпана Батуры**

Варшава, 00-215

вул. Сапяжынска 10 а

тэл. 4822 5360200

факс 48 22 5360220

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Рэдактары: **Алесь Анціпенка, Валер Булгакаў**

Карэктар: **Вэраніка Гуйда**

Мастацкі рэдактар: **Марта Куштра**

Дызайнэр вокладкі: **Тэрэса Алешчук**

Макетаваньне: **TYRSA**

Праект зьдзейсьнены пры фінансавай дапамозе

**Нацыянальнага фонду ў падтрымку дэмакратыі** (Вашынгтон)

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego

ISBN 83-89406-09-8

Распаўсюджваецца бясплатна

Варшава 2003

# Зьмест

<b>Прадмова</b>	<b>9</b>
<b>I.</b>	
<b>Агляд праектаў і ідэяў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі</b>	<b>12</b>
Перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзыдэнты	14
Праграмы палітычных партыяў	16
Канцэпцыі і праграмы, распрацаваныя незалежнымі групамі экспэртаў	19
Мадэлі палітычнае сыстэмы Беларусі паводле Канстытуцыяў 1994 і 1996 гг.	19
<b>Дыягназ сучаснай палітычнай сыстэмы Беларусі</b>	<b>25</b>
Хаарктар палітычнага рэжыму	25
Структуры вышэйшай выканаўчай і заканадаўчай уладаў	28
Мясцовае самакіраваньне	38
Выбарчая сыстэма	42
Судовая ўлада	44
<b>Выклікі і матывацыі рэформы палітычнай сыстэмы Беларусі</b>	<b>47</b>
<b>Мадэль рэформы палітычнае сыстэмы Беларусі</b>	<b>55</b>
Форма кіраваньня	55
Роля парлямэнту	65
Паўнамоцтвы прэзыдэнта	67
Прэм'ер-міністар і ўрад	69
Разьмежаваньне цэнтральнае і мясцовае ўлады (мадэль тэрытарыяльнага самакіраваньня)	71
Выбарчая сыстэма	78
Судовая ўлада і праваахоўныя органы	85
Канстытуцыйная рэформа	97

## 2.

<b>Агляд і ацэнка праектаў і ідэяў рэфармаваньня эканомікі Беларусі</b>	<b>101</b>
Канцэпцыі і праграмы рэфармаваньня эканомікі, распрацаваныя незалежнымі групамі экспэртаў	110
Дзяржаўныя праекты і праграмы рэфармаваньня эканомікі	114
Высновы	120
<b>Дыягназ беларускай эканомікі</b>	<b>122</b>
<b>Матывацыя эканамічных рэформаў у Беларусі</b>	<b>148</b>
<b>Мадэль рэформы эканомікі Беларусі</b>	<b>155</b>
Стратэгія структурных рэформаў	174
Рэфармаваньне асобных сэктараў	182
Рынак працы	185

## 3.

<b>Агляд праектаў і ідэяў рэфармаваньня сацыяльнай сфэры Беларусі</b>	<b>193</b>
<b>Дыягназ стану сацыяльнай сфэры Беларусі</b>	<b>206</b>
<b>Выклікі і матывацыі рэфармаваньня сацыяльнай сфэры Беларусі</b>	<b>217</b>
<b>Мадэль рэформаў сацыяльнай сфэры Беларусі</b>	<b>228</b>
Мэты, прынцыпы і тэрміны рэфармаваньня сацыяльнай сфэры	228
Асноўныя кірункі, этапы і рэсурсы рэфармаваньня сацыяльнай сфэры	232

## 4.

<b>Агляд раектаў, ідэяў і канцэпцыяў рэфармаваньня адукацыі ў Беларусі</b>	<b>252</b>
<b>Дыягназ сыстэмы адукацыі Беларусі</b>	<b>264</b>
<b>Выклікі і матывацыі</b>	<b>283</b>
<b>Мадэль рэформы адукацыйнай сыстэмы Беларусі</b>	<b>287</b>

Мэты й заданьні рэформы	<b>287</b>
Асноўныя параметры рэфармаваньня адукацыі	<b>288</b>
Шляхі ажыцьцяўленьня рэформы адукацыі	<b>301</b>
Сярэднетэрміновыя прыярытэты рэфармаваньня адукацыі	<b>307</b>
Далёкая пэрспэктыва	<b>312</b>
<b>5.</b>	
<b>Пэрспэктывы эўрапейскай інтэграцыі Беларусі</b>	<b>317</b>
Беларусь: нэгатыўныя і пазытыўныя перадумовы для эўрапейскай інтэграцыі	<b>324</b>
Эўропа і Беларусь – зь мінуўшчыны ў будучыню	<b>337</b>
<b>Пра аўтараў</b>	<b>348</b>
<b>Асноўныя скароты</b>	<b>350</b>





# Прадмова

Праект «Еўрапейскі выбар для Беларусі», вынікам якога ёсць гэтая кніга, стартаваў летась улетку. Ужо тады было ясна, што абяцанай уладамі падчас прэзідэнцкай кампаніі 2001 г. эканамічнай лібэралізацыі ня будзе. Нягледзячы на пэўную стабільнасць, у эканоміцы краіны назіраліся негатыўныя тэндэнцыі: рост цэнаў на тавары першай неабходнасці і камунальныя паслугі, зніжэнне пакупніцкай здольнасці значнай часткі насельніцтва, павелічэнне колькасці стратных прадпрыемстваў і г. д. Да таго ж адбывалася ўмацаванне жорсткасці аўтарытарнага рэжыму, а сацыялагічныя даследаванні адзначалі спаданне рэйтыngu прэзідэнта. Усё гэта паказвала, што эканамічная і палітычная сыстэма краіны непазьбежна сутыкнуцца з жорсткай неабходнасцю рэфармавання, а іх далейшая кансервацыя можа выклікаць сыстэмны крызіс усяго грамадства. Гэты, хай сабе і абстрактны, прагноз актуалізоўваў ідэю дэмакратычных трансфармацыяў у краіне.

Сам праект узнік не на голым месцы. Ажыццявіць яго было б немагчыма, калі б у краіне ня склалася сетка незалежных аналітычных асяродкаў, якія ў 2001–2002 гг. выдалі некалькі сур'ёзных працаў. У адной зь іх, а менавіта «Беларуска-расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы» (Менск: Энцыклапедыкс, 2002), слушна даводзілася, што «Саюзная дзяржава» — гэта ня што іншае, як «інстытуцыйны фантом», а пэрспектывы аб'яднання Беларусі і Расеі хімарычныя. З гэтага вынікала, што Беларусь мае ўсе шанцы захаваць сваю незалежнасць, а для яе ўмацавання трэба праводзіць комплексныя рэформы ў эканоміцы, палітычнай, сацыяльнай і адукацыйнай сыстэмах.

Мы зрабілі гэтую кнігу, каб, па-першае, замест ранейшых вельмі адцягненых у ідэйным і вузкіх у канцэптuallyным пляне праграмаў транс-

фармацыі беларускага грамадства прапанаваць сцэнар шматвымерных ператварэнняў, пры рэалізацыі якіх Беларусь будзе адпавядаць мінімальным вымогам Эўрапейскага З'вязу да краінаў-кандыдатаў у яго чальцы. Па-другое, яшчэ раз прыцягнуць увагу грамадзянскай супольнасці, а таксама работнікаў дзяржаўных органаў да жыццёва важных для грамадства праблемаў. Па-трэцяе, даць новы імпульс дыскусіям наконт дэмакратычнага рэфармавання краіны. Па-чацьвёртае, сцьвердзіць, што ў Беларусі ёсць сілы, якія бачаць сваю краіну паўнапраўным чальцом эўрапейскай супольнасці, а ня нечай правінцыяй. Нарэшце, стварыць даведнік для ўсіх тых, хто мала ведае пра нашу краіну і тыя працэсы, што адбываюцца ў ёй. Таму мы пастанавілі выдаць кнігу ня толькі на беларускай мове, але й па-ангельску ды па-расейску.

Наш праект знайшоў шырокі водгук сярод як вядомых, так і пакуль малавядомых эканамістаў, палітолягаў, правазнаўцаў, сацыёлягаў, спэцыялістаў у адукацыйнай і сацыяльнай сферах. Ад самага пачатку ён вымагаў «працы ў камандзе», г. зн. яго ўдзельнікам давялося выпрацаваць супольнае бачанне агульных прынцыпаў рэфармавання, якія б не супярэчылі адзін аднаму. Дзеля гэтага яшчэ на першай экспертнай сустрэчы (верасень 2002 г.) былі акрэсленыя базавыя падыходы да дэмакратычнай трансфармацыі краіны, а таксама зацверджаная адзіная структура кнігі, якая «паўтарае» сябе ў кожным з сваіх разьдзелаў. Канкрэтызацыя іхсэнсавага нападунення адбывалася падчас наступных спэцыялізаваных экспертных сустрэчаў.

Істотным элементам працы над праектам было забеспячэнне «погляду з боку»: у сустрэчах бралі ўдзел эксперты з краінаў Сярэдняй Эўропы, якія ня толькі ажыўлялі дыскусію, апавядаючы пра досвед «праэўрапейскай» трансфармацыі сваіх краінаў, але й камэнтавалі дыкрытычна ацэньвалі ідэі, вылучаныя сваімі беларускімі калегамі.

Цяпер праца завершаная, і шанюны чытач трымае ў сваіх руках наш твор. Застаецца выказаць спадзяванне, што ён будзе цікавым і карысным усім неабыяковым да сучаснасці і будучыні Беларусі людзям, а таксама скласці найшчырэйшую падзяку ўсім тым, хто беспасярэдне спрычыніўся да яго паўстання:

- навуковым рэдактарам Руце Вайніені (Летува), Эльжбэце Крулікоўскай (Польшча), Юзафу Пласконку (Польшча), Уладзіславу Раманаву (Украіна);
- замежным экспертам Халідзе Агапавай (Эстонія), Аляксандру Алійніку (Украіна), Рыт Валы (Эстонія), Марціну Валянтавічу (Славаччына), Элцы Георгіевай-Ніколавай (Баўгарыя), Томашу Жукоўскаму (Польшча), Ігару Каліушку (Украіна), Дар’юшу Філяру (Польшча);
- беларускім экспертам Ніне Антановіч, Лявону Баршчэўскаму, Мікалаю Бурдыку, Андрэю Вардамацкаму, Галіне Верамейчык, Генадзю Германовічу, Міхаілу Гусакоўскаму, Паўлу Данейку, Барысу Жалібу, Аляксандру Жучкову, Мікалаю Запрудзкаму, Алене Карпіевіч, Андрусю Клікунову, Алесю Лагвінцу, Уладзімеру Люкевічу, Аляксандру Мацясу, Сяргею Пяцінкіну, Уладзімеру Роўду, Галіне Русецкай, Соф’і Савелавай, Аляксандру Саснову, Валеру Сідарчуку, Паўлу Церашковічу;
- нашым спонсарам «Фонду імя Сьцяпана Батуры», «Нацыянальнаму фонду ў падтрымку дэмакратыі» і «Інстытуту адкрытага грамадзтва».

**Каардынатары праекту**

**Агнешка Камароўска**

**Алесь Анціпенка**

**Валер Булгакаў**

**Верасень 2003 г.**

# Агляд праектаў і ідэяў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі

Андрэй Ляховіч

Патрэба ў стратэгіях разьвіцьця дзяржавы і грамадства вынікае, па-першае, з наяўнасьці ў ім кансэнсусу што да базавых палітычных вартасьцяў і, па-другое, з усьведамленьня палітычнай элітай краіны яе нацыянальна-дзяржаўных інтарэсаў.

У Беларусі, аднак, па-ранейшаму адбываецца лятэнтная «грамадзянская вайна» супрацьлеглых палітычных арыентацыяў, якая й не дазваляе пераадолець інстытуцыйны і функцыянальны крызыс палітычнае сыстэмы. Да таго ж у краіне не адбылося зьмены кіраўнічае эліты; ейнае ядро па-ранейшаму складаюць функцыянеры, якія зрабілі кар’еру яшчэ за савецкім часам. Ідэалёгія гэтых людзей – гэта ідэалёгія дачасьнікаў. Арыентаваньня не на будучыню, а на бягучы момант, яны зацікаўленыя ня столькі ў разьвіцьці краіны, колькі ўва ўласным палітычным існаваньні «тут і цяпер».

Гэткае становішча не магло не адбіцца як на працэсе разьвіцьця беларускае палітычнае сыстэмы пасля першых прэзыдэнцкіх выбараў, гэтак і на рэфарматарска-палітычным дыскурсе.

У першыя гады незалежнасьці (1992–1993 гг.) кампартыйная эліта ня ўдзельнічала ў дыскусіях адносна пэрспэктываў палітычнага разьвіцьця краіны. Дэмакратычныя ж сілы, якія вялі ў іх рэй, бачылі будучыню Беларусі ў парлямэнцкай рэспубліцы – форме кіраваньня, распаўсюджанай у дэмакратычных

краінах Захаду. Захаваньне рэальнае ўлады ў руках намэнклятуры дазволіла пераасэнсаваць ёй свае інтарэсы і прыняць Канстытуцыю Беларусі (15 сакавіка 1994 г.), якая замацавала прэзыдэнцкую рэспубліку.

Хаця Канстытуцыя 1994 г. і не «прапісвала» яўных мэханізмаў канцэнтрацыі ўлады ў руках прэзыдэнта, аднак цалкам такой мажлівасьці яна не выключала. Шэраг слабых месцаў гэтай Канстытуцыі дазволіў кіраўніку выканаўчай улады павялічыць свой уплыў на ўнутрыпалітычныя працэсы, і ў выніку здзейсьненага яго камандай канстытуцыйнага перавароту ў краіне паўстала жорсткая сыстэма аўтарытарнай улады, якая і знайшла сваё афармленьне ў Асноўным Законе 1996 г. Гэткім чынам, сучасная беларуская палітычная думка фіксуе тры мадэлі палітычнае сыстэмы: 1) парлямэнцкую рэспубліку, 2) мадэль, зафіксаваную ў Канстытуцыі 1994 г., і 3) мадэль Канстытуцыі 1996 г.

Шэраг прыхільнікаў дэмакратычнага шляху разьвіцьця краіны разглядаюць парлямэнцкую рэспубліку ў якасьці ідэальнай мадэлі палітычнай сыстэмы. І пераходным этапам яе рэалізацыі лічаць вяртаньне да Канстытуцыі 1994 г., прынятай у той час, калі легітымнасьць органаў улады ў Беларусі не выклікала сумневаў.

Заангажаванасьць праціўнікаў аўтарытарнага рэжыму ў справу аднаўленьня палітычнае сыстэмы, вызначанай Канстытуцыяй 1994 г., сталася галоўнай прычынай таго, што ў незалежных аналітычных асяродках фактычна не вялася праца над альтэрнатыўнымі праектамі рэфармаваньня палітычнае сыстэмы краіны.

Не вядзецца такая праца і ў рамках афіцыйных структураў. У «дзяржаўным сэктары» лічыцца, што палітычная сыстэма, усталяваная Канстытуцыяй 1996 г., не вымагае аніякіх зьменаў. Прапановы дэпутатаў марыянэткавага парлямэнту – Нацыянальнага Сходу – унесць шэраг зусім нязначных зьменаў у праўны статус гэтага органа выклікалі жорсткую рэакцыю з боку прэзыдэнта Лукашэнкі.

Некаторыя ідэі рэфармаваньня палітычнае сыстэмы, а не мадэлі і праекты (падкрэсьлім гэта), можна знайсці, аднак, у тэзысах перадвыбарных праграмаў кандыдатаў у прэзыдэнты Рэспублікі Беларусь, у праграмах палітычных партыяў і матэрыялах недзяржаўных аналітычных цэнтраў. Пры гэтым неабходна адзначыць, што і праграмы кандыдатаў у прэзыдэнты, і праграмы палітычных партыяў

маюць пераважна дэкларатыўны характар і не прапануюць сыстэмнага бачаньня будучага палітычнага ўладкаваньня краіны.

## Перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзыдэнты

Першыя прэзыдэнцкія выбары ў Беларусі адбыліся пасля прыняцьця Канстытуцыі 1994 г., і таму праграмы кандыдатаў разглядалі мадэль палітычнай сыстэмы, вызначанай Асноўным Законам, як тое, што не падлягае крытычнай пераацэнцы.

Кандыдат у прэзыдэнты Беларусі А. Лукашэнка ў тэзысах свае праграмы «Адвесьці народ ад бездані» падкрэсьліваў неабходнасьць «наўпростага кіраваньня дзяржаўнымі прадпрыемствамі; прызначэньня кіраўнікоў дзярж-прадпрыемстваў»<sup>1</sup>. Такім чынам захаваньне ў руках дзяржавы ўлады і ўласнасьці пераўтваралася ў найважнейшы мэханізм узмацненьня палітычных пазыцыяў кіраўніка выканаўчае ўлады — прэзыдэнта.

Адсутнасьць разуменьня неабходнасьці падзелу ўладаў характэрная і для праграмы кандыдата ў прэзыдэнты А. Дубко «Краіне патрэбны гаспадар». Прычым выказваецца гэта ў больш яўнай форме ў параўнаньні з папярэднім кандыдатам: «Парадак у краіне наводзіцца зьверху, і ў рэспубліцы павінен быць адзін гаспадар»<sup>2</sup>.

У праграмах А. Лукашэнкі і А. Дубко гаварылася пра «народны» характар палітыкі прэзыдэнта, які мае дзеіць у адпаведнасьці з воляй масаў. Тым самым абгрунтоўвалася права кіраўніка дзяржавы дзейнічаць, не зважаючы на праўныя і інстытуцыйныя абмежаваньні. Заклікі А. Лукашэнкі «разьвіваць працэсы аб'яднаньня дзяржаваў, якія калісь уваходзілі ў СССР»<sup>3</sup>, і А. Дубко «ня трапіцца на

<sup>1</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Минск, 2001. С. 203.

<sup>2</sup> Тамсама, с. 232.

<sup>3</sup> Тамсама, с. 209.

прынаду Захаду»<sup>4</sup> красамоўна сьведчылі пра іхнае бачаньне разьвіцьця Беларусі па-за межамі эўрапейскае прасторы.

На неабходнасьць правядзеньня прыватызацыі, стварэньня рынкавае эканомікі ўказвалі праграмы кандыдатаў у прэзыдэнты зь лягеру дэмакратаў: «Дзяржаўнасьць, дэмакратыя, рынак — шлях да дабрабыту» С. Шушкевіча і «Эканамічная праграма» З. Пазьняка. У гэтых дакумэнтах падводзіўся неабходны эканамічны падмурак пад будаўніцтва дэмакратычнай дзяржавы. Гэтыя кандыдаты заяўлялі пра «недапушчальнасьць пераўтварэньня Беларусі ў правінцыю Расеі», выступалі за разьвіцьцё беларускае дзяржавы ў рэчышчы заходняй дэмакратычнай мадэлі.

У 1999 г., у год заканчэньня ўсталяванага Канстытуцыяй 1994 г. тэрміну прэзыдэнцкіх паўнамоцтваў А. Лукашэнка, дэмакратычныя сілы Беларусі правялі альтэрнатыўныя прэзыдэнцкія выбары. Праграмы кандыдатаў — лідэра Беларускага Народнага Фронту З. Пазьняка і экс-прэм'ер-міністра М. Чыгіра — адлюстроўвалі імкненьне кандыдатаў аднавіць дзеяньне Канстытуцыі 1994 г. У той самы час абодва кандыдаты высунулі шэраг дастаткова важкіх прапановаў, якія карэктавалі мадэль палітычнай сыстэмы, усталяванай Асноўным Законам 1994 г. Яны адзначалі неабходнасьць правядзеньня выбараў у парлямэнт на зьмяшанай (50% — па акругах і 50% — па партыйных сьпісах) або прапарцыйнай аснове. 50%-ую норму яўкі выбарцаў, якая дазваляла ўладам тарпэдаваць працэс фармаваньня парлямэнту і мясцовых Радаў, на думку М. Чыгіра, неабходна было зьнізіць да 25%. А роля Расеі ўва ўсталяваньні жорсткага аўтарытарнага рэжыму ў Беларусі падштурхнула З. Пазьняка да выразьнейшага азначэньня прыярытэтаў замежнае палітыкі Беларусі. На ягоную думку, задачы ўмацаваньня нацыянальнай бясьпекі краіны патрабуюць уступленьня Беларусі ў NATO і «вэктарнае арыентацыі» на Эўрапейскі Зьвяз.

Больш шырокае ўсьведамленьне неабходнасьці рэфармаваньня палітычнае сыстэмы краіны адбылося падчас выбарчай прэзыдэнцкай кампаніі 2001 г. Кандыдаты ў прэзыдэнты С. Домаш і У. Ганчарык выказаліся за правядзеньне канстытуцыйнай рэформы, накіраванай на стварэньне паўнаважнага парля-

---

<sup>4</sup> Тамсама, с. 231.

мэнту, забеспячэньне незалежнасьці судоў і СМІ, пашырэньне паўнамоцтваў ураду і органаў мясцовага самакіраваньня. Пры гэтым С. Домаш падтрымаў ідэю правядзеньня выбараў у парлямэнт па прапарцыйна-мажарытарнай сыстэме<sup>5</sup>.

## Праграмы палітычных партыяў

Першым дакумэнтам, які ўтрымліваў ідэі рэфармаваньня палітычнай сыстэмы, была «Праграма Беларускага Народнага Фронту за перабудову „Адраджэньне“» (1989 г.).

Вось асноўныя палітычныя ідэі гэтай праграмы:

- дзяржаўны сувэрэнітэт Беларусі, права беларускай нацыі на самавызначэньне;
- палітычны плюралізм;
- стварэньне праўнай дзяржавы, вяршэнства закону;
- разьвіцьцё беспасярэдніх формаў дэмакратыі;
- незалежнасьць суду, увядзеньне суду прысяжных;
- свабода слова, друку, сходаў;
- ажыццяўленьне права на стварэньне грамадзкіх арганізацыяў на аснове прынцыпу апавяшчэньня.

Ідэі дзяржаўнага сувэрэнітэту і дэмакратыі леглі ў аснову прынятай у траўні 1993 г. «Праграмы Партыі БНФ». У гэтым дакумэнце ўказвалася на неабходнасьць усталяваньня ў Беларусі парлямэнцкай формы кіраваньня: прафэсійны парлямэнт (Сойм) фармуецца на аснове зьмяшанае прапарцыйна-мажарытарнае сыстэмы. 50% агульнага складу дэпутатаў парлямэнту абіраюцца на аснове прапарцыйнай сыстэмы паводле партыйных сьпісаў, другая палова дэпутатаў — пэрсанальна па выбарчых акругах. На думку аўтараў праграмы,

---

<sup>5</sup> Праграмы выступ кандыдата ў прэзыдэнты С. Домаша // Народная Воля. 2001. 22 жніўня; «Дабро вашаму дому!» Тэзысы праграмы кандыдата ў прэзыдэнты У. Ганчарыка // Народная Воля. 2001. 28 жніўня.



гарантыяй стабільнай і эфектыўнай працы парлямэнту ёсць фармаваньне і дзейнасьць устойлівых парлямэнцкіх фракцыяў. Яны таксама засьцерагалі, што ўва ўмовах моцных палітычных пазыцыяў былой камуністычнай намэнклятуры ўвядзеньне ў Беларусі прэзыдэнцкай рэспублікі азначае рэальную магчымасьць усталяваньня дыктатуры. У той самы час у праграме адзначалася, што пры наяўнасьці эфектыўнай сыстэмы стрымак і супрацьвагаў у Беларусі магчымае ўвядзеньне інстытуту прэзыдэнцтва. Але і ў гэтым выпадку цэнтральным элементам палітычнай сыстэмы павінен застацца парлямэнт, які разам з судовай уладай здзяйсняе кантроль над дзейнасьцю ўраду.

У праграме знайшло адлюстраваньне распаўсюджанае ў той час меркаваньне пра магчымасьць выкарыстаньня ў прадугледжаных законам выпадках мэханізму найпроставай дэмакратыі — рэфэрэндуму. Аўтары праграмы пацьвердзілі прыхільнасьць БНФ да ідэі паступовага ўвядзеньня суду прысяжных і незалежнасьці судовай улады. У дакумэнтах былі выкладзеныя асноўныя палажэньні рэформы мясцовага самакіраваньня і адміністрацыйна-тэрытарыяльнай рэформы. Пры гэтым адзначалася неабходнасьць адпаведнасьці гэтых рэформаў палажэньням Эўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраваньні. Разьвіцьцё дэмакратыі ў Беларусі звязвалася з функцыянаваньнем шматпартыйнай сыстэмы, падзелам уладаў і забесьпячэньнем незалежнасьці СМІ. Што да інфармацыйнай бясьпекі, то ў праграме адзначалася недапушчальнасьць сытуацыі, пры якой расейскія СМІ займаюць дамінуючае становішча ў інфармацыйнай прасторы краіны.

У сфэры замежнапалітычных прыярытэтаў акцэнт рабіўся на разьвіцьцё супрацоўніцтва зь дзяржавамі «Балтыйска-Чарнаморскай Садружнасьці» і краінамі Цэнтральнае і Заходняе Эўропы, а таксама на неабходнасьці выхаду Беларусі з СНД.

У сьнежні 1993 г. была прынятая «Дэкларацыя праграмных мэтаў і прынцыпаў» Аб'яднанай дэмакратычнай партыі. Як і ў праграме БНФ, у ёй адзначалася неабходнасьць пабудовы ў Беларусі праўнай дзяржавы, разьвіцьця інстытуту грамадзянскай супольнасьці і дэмакратыі на аснове падзелу ўладаў і дэцэнтралізацыі дзяржаўнага кіраваньня. Абмежаванасьць погляду на пэрспэктывы палітычнага разьвіцьця Беларусі ў праграме ў пэўнай ступені тлумачыцца тым, што дакумэнт быў прыняты напярэдадні прыняцьця Канстытуцыі 1994 г.

Крытэрам разьмежаваньня кансэрватараў і лібэралаў у Беларусі, апрача эканамічных пытанняў, стала стаўленьне да праблемы нацыянальнага адраджэньня. Гэтая праблема, культурна-гістарычная паводле свайго характару, мела палітычны кантэкст: АДПБ ня бачыла пагрозу сувэрэнітэту з боку ўсходняга суседа.

У кастрычніку 1995 г. працэс кансалідацыі лібэральных сілаў завяршыўся. Была прынятая «Праграма Аб'яднанай грамадзянскай партыі». Што да праблемаў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі, то гэты дакумэнт ня меў істотных аднозьненняў ад праграмы партыі-папярэдніцы — АДПБ. У той самы час ён адлюстроўваў нарастаньне супрацьстаяньня выканаўчай і заканадаўчай улады ў краіне. У дакумэнце адзначалася, што падзаконныя акты выканаўчае ўлады не павінны звужаць законных правоў чалавека, уводзіць абмежаваньні і рэгламэнтацыі, не прадугледжаныя законам. Адзначалася неабходнасьць стварэньня прафэсійнага парлямэнту і правядзеньня рэформы мясцовага самакіраваньня, адпаведнай дэмакратычным стандартам, а таксама павелічэньня ролі Канстытуцыйнага Суду ў якасьці эфэктыўнага інструмэнту сыстэмы стрымак і супрацьвагаў. Прапаноўвалася спрыяць разьвіцьцю недзяржаўных СМІ, а таксама прыватызаваць паліграфічныя прадпрыемствы, перадаўшы пры гэтым долю іх капіталу прэсе.

У чэрвені 1996 г. была прынятая «Праграма Беларускай сацыял-дэмакратычнай партыі (Народнай Грамады)». Разьдзел праграмы сацыял-дэмакратаў, прысьвечаны разгляду палітычнае будучыні Беларусі, ня ўтрымлівае істотных адрозьненняў ад раней прынятых праграмаў. Разам з тым у дакумэнце пазначана, што Беларусь павінна быць парлямэнцкай рэспублікай з урадам, адказным перад Вярхоўнай Радай. Фармаваньне парлямэнту павінна ажыцьцяўляцца на аснове прапарцыйна-мажарытарнай выбарчай сыстэмы.

Як правіла, разгляд пэрспэктываў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі ажыцьцяўляецца партыямі ў рамках сваіх праграмаў. Вынятак — «Праграма сацыяльна-эканамічных рэформаў для Беларусі», прапанаваная АГП у 2001 г. Аднак і тут, як вынікае з назвы, пытаньні палітычных рэформаў разглядаюцца адно ў кантэксце сацыяльна-эканамічных рэформаў. У дакумэнце адзначаецца неабходнасьць стварэньня ў Беларусі «адкрытай палітычнай сыстэмы, якая забясьпечвае ўмовы для палітычнай канкурэнцыі». Такая сыстэма

бачыцца ў парламэнцкай рэспубліцы: «Выканаўчая ўлада — урад — фармуецца парламэнцкай бальшынёй».

## **Канцэпцыі і праграмы, распрацаваныя незалежнымі групамі экспертаў**

Даследаваньні беларускіх недзяржаўных аналітычных цэнтраў або праводзіліся ў межах вузка вызначаных мэтаў і таму не дазваляюць уявіць палітычную сыстэму як адно цэлае, або мелі апісальны характар і не надавалі ўвагі распрацоўцы альтэрнатыўных мадэляў палітычнай сыстэмы Беларусі.

18 сакавіка 2000 г. група экспертаў, згуртаваная вакол аналітычнага цэнтру «Стратэгія» і экс-сьпікера М. Грыба, апублікавала праграму «Стратэгія для Беларусі». Гэты праект вызначаўся яго стваральнікамі як канцэпцыя нацыянальнага разьвіцьця, але па сутнасьці, як адзначалі ў тым ліку і замежныя эксперты, быў праектам эканамічных зьменаў. У прыватнасьці, эксперт Цэнтру сацыяльна-эканамічных дасьледаваньняў П. Казаржэўскі (Варшава) выказаў на адрас удзельнікаў гэтага праекту пажаданьне канкрэтызаваць тэзы пра неабходнасьць трансфармацыі Беларусі ў парламэнцкую рэспубліку і апісаць разьмеркаваньне роляў паміж прэзыдэнтам, парламэнтам і ўрадам.

## **Мадэлі палітычнае сыстэмы Беларусі паводле Канстытуцыяў 1994 і 1996 гг.**

Арганізацыйная і функцыянальная слабасьць беларускае апазыцыі, спэцыфіка геапалітычнае сытуацыі прывялі да таго, што былая камуністычная эліта, каб захаваць уладу ў сваіх руках, вызначыла ў сваіх інтарэсах характар і кірунак трансфармацыі палітычнае сыстэмы.

Палітычная сыстэма БССР не прадугледжвала падзелу ўладаў. Артыкул 6 Канстытуцыі БССР 1978 г. абвяшчаў: «Вядучай і кіруючай сілай савецкага грамадзтва, ядром ягонае палітычнае сыстэмы, дзяржаўных і грамадзкіх арганізацыяў

ёсьць Камуністычная партыя Савецкага Саюзу»<sup>6</sup>. Па распадзе СССР і забароне дзейнасьці КПСС падзел уладаў быў абвешчаны, але рэальнае становішча было іншым. Разьвітая кампартыйная гіерархія, якая працінала палітычную і эканамічную сыстэму беларускага грамадзтва як па вэртыкалі, гэтак і па гарызанталі, дазваляла прэм'ер-міністра В. Кебічу і ягонаму акружэньню (былым сакратарам ЦК КПБ) ажыццяўляць кантроль над фармальна незалежнымі ад выканаўчай улады Вярхоўнай Радай і органамі судовае ўлады. Канцэнтрацыя рэальнай улады ў руках Рады Міністраў цягам 1992–1993 гг. стварыла перадумовы для ўвядзеньня ў Беларусь прэзыдэнцкае рэспублікі. Праект Канстытуцыі Беларусі, створаны ў інтарэсах В. Кебіча і падтрыманы бальшынёй дэпутатаў парлямэнту, адлюстроўваў імкненьне намэнклятурных вярхоў захаваць за сабой вагары кантролю над заканадаўчай і судовай уладамі.

Канстытуцыя Рэспублікі Беларусі, прынятая Вярхоўнай Радай 15 сакавіка 1994 г., дэкляравала падзел уладаў (арт. 6), аднак не ўтрымлівала дастатковых гарантыяў захаваньня гэтага падзелу. Вярхоўная Рада апрача заканадаўчых паўнамоцтваў атрымала значныя паўнамоцтвы фармаваць іншыя органы ўлады. Паводле арт. 83, ч. 7 Канстытуцыі, Вярхоўная Рада абірала Канстытуцыйны Суд, Вярхоўны Суд, Найвышэйшы Гаспадарчы Суд, генэральнага пракурора, старшыню і Раду Кантрольнай палаты, старшыню і чальцоў Управы Нацыянальнага банку. Канстытуцыя надавала Вярхоўнай Радзе паўнамоцтвы фармаваць Цэнтральную камісію па выбарах і правядзеньні ўсебеларускіх рэфэрэндумаў. Вярхоўная Рада вызначала асноўныя кірункі ўнутранае і замежнае палітыкі (арт. 83, ч. 9), ратыфікавала і дэнансавала міжнародныя дамовы Рэспублікі Беларусі (арт. 83, ч. 12). Канстытуцыя надавала парлямэнту і значныя кантрольныя паўнамоцтвы. Ён зацьвярджаў бюджэт краіны, справаздачу пра яго выкананьне, нарматывы адлічэньняў ад агульнадзяржаўных падаткаў і даходаў у мясцовыя бюджэты (арт. 83, ч. 10), а таксама вызначаў падаткі і зборы, ажыццяўляў кантроль за грашовай эмсіяй.

Парлямэнт меў кантрольныя паўнамоцтвы ў дачыненні да прэзыдэнта: арт. 104 прадугледжваў працэдуру імпічмэнту кіраўніка дзяржавы. Ён таксама

---

<sup>6</sup> Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі. Менск, 1978. С. 3.

мог кантраляваць і ўрад Беларусі – Кабінэт Міністраў. Артыкул 107 прадугледжваў, што прэм’ер-міністар, ягоныя намеснікі, міністры замежных справаў, фінансаў, абароны, унутраных справаў, старшыня КДБ прызначаюцца і вызваляюцца ад пасады прэзідэнтам пры згодзе Вярхоўнай Рады. Парлямэнт меў права патрабаваць ад любога чальца Кабінэту Міністраў справаздачу ў справе выканання законаў. У выпадку парушэння чальцом Кабінэту Міністраў Канстытуцыі і законаў Вярхоўная Рада мела права паставіць перад прэзідэнтам пытаньне аб датэрміновым вызваленні вінаватага ад пасады.

Паводле Канстытуцыі, прэзідэнт Рэспублікі Беларусі быў кіраўніком дзяржавы і выканаўчай улады (арт. 95).

Абвясчаючы самастойнасьць дзяржаўных органаў у межах вызначаных паўнамоцтваў (арт. 6), Канстытуцыя змяшчала пэўныя мэханізмы, якія дазвалялі кіраўніку дзяржавы і выканаўчай улады лёгка разбурыць «сыстэму стрымак і супрацьвагаў», не парушаючы пры гэтым Асноўнага Закону. Дастанкова шырокія паўнамоцтвы, якія Канстытуцыя надавала парлямэнту, ува ўмовах пасьлясавецкай Беларусі самі па сабе не рабілі найвышэйшы заканадаўчы орган краіны незалежным ад выканаўчай улады. Па-першае, абраньне дэпутатаў Вярхоўнай Рады на аснове мажарытарнае выбарчае сыстэмы пры дамінаваньні кампартыйнае намэнклятуры стварала мноства мажлівасьцяў для кіраўнічае эліты праводзіць у склад парлямэнту «сваіх людзей». У гэтых умовах дэмакраты маглі разьлічваць адно на нязначнае прадстаўніцтва ў Вярхоўнай Радзе.

Па-другое, Канстытуцыя фактычна замацоўвала існаваньне ў Беларусі непрафэсійнага парлямэнту. Артыкул 92 абвясчаў: «Дэпутат Вярхоўнай Рады зьдзяйсняе свае паўнамоцтвы ў Вярхоўнай Радзе на прафэсійнай аснове або, паводле жаданьня, не перапыняючы сваю вытворчую або службовую дзейнасьць»<sup>7</sup>. Гэткі «лаз» адчыняў магчымасьць для выканаўчай улады праводзіць у склад парлямэнту сваіх прадстаўнікоў. Апрача таго, пры дамінаваньні дзяржаўнае формы ўласнасьці выканаўчая ўлада мела багаты арсэнал спосабаў узьдзеяньня на парлямэнтароў, якія зьольшага прадстаўлялі эканамічную эліту.

---

<sup>7</sup> Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Менск, 1994. С. 17.

Хісткасьць пазыцыяў парлямэнту як самастойнага органа дзяржаўнае ўлады тлумачылася таксама канцэнтрацыяй у руках кіраўніка выканаўчае ўлады шэрагу іншых магутных вагараў палітычнага ўплыву. Канстытуцыя абвяшчала, што дзяржава гарантуе роўныя ўмовы для разьвіцьця ўсіх формаў уласнасьці (арт. 13). Асноўны Закон, аднак, не прадугледжваў абавязкаў дзяржавы спрыяць разьвіцьцю прыватнага сэктару эканомікі. *Ужо сама сабой канцэнтрацыя ў руках дзяржавы ўлады і ўласнасьці спаважна ўзмацняла палітычныя пазыцыі выканаўчае ўлады, стварала ўмовы для канцэнтрацыі ўлады ў руках кіраўніка дзяржавы — прэзыдэнта.*

Важкім мэханізмам умаценьня палітычных пазыцыяў прэзыдэнта былі ягоныя паўнамоцтвы ў сфэры кадраве палітыкі. Арт. 100, ч. 11 даваў прэзыдэнту права прызначаць шырокае кола службовых асобаў. Прызначэнцы прэзыдэнта складалі ня толькі апарат дзяржаўнага кіраваньня, але і дырэктарат дзяржаўных прадпрыемстваў. Ува ўмовах пасьясавецкага грамадзтва, дзе носьбітамі ідэі правадырства былі ня толькі шырокія народныя масы, але й значная частка палітычнае й эканамічнае эліты, умоваю кар’ернага росту станавілася асабістая адданасьць кіраўніку дзяржавы.

Канстытуцыя захоўвала ўсталяваны ў савецкі час адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі на вобласьці, раёны, гарады і іншыя адзінкі (арт. 9). Паводле Асноўнага Закону, мясцовае кіраваньне і самакіраваньне ажыццяўляецца грамадзянамі празь мясцовыя Рады дэпутатаў, выканаўчыя і распарадчыя органы (арт. 117). Артыкул 119 абвяшчаў: «Мясцовыя Рады дэпутатаў у межах кампэтэнцыі вырашаюць пытаньні мясцовага значэньня зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў мясцовага насельніцтва, выконваюць рашэньні вышэйшых дзяржаўных органаў»<sup>8</sup>. Фактычна гэта азначала існаваньне «выканаўчае вэртыкалі» яшчэ да прыняцьця адпаведных нарматыўных актаў. Лукашэнку адно заставалася назваць яе прэзыдэнцкай. Дэ-факта гэтая вэртыкаль была падпарадкаваная Лукашэнку з моманту ягонага прыходу да ўлады.

Канстытуцыя давала прэзыдэнту права прызначаць судзьдзяў Рэспублікі Беларусі, апроч тых, абраньне якіх было аднесена да кампэтэнцыі Вярхоўнай

---

<sup>8</sup> Тамсама, с. 23.

Рады (арт. 100, ч. 10). Гэтае паўнамоцтва адкрывала перад кіраўніком выканаўчай улады магчымасць караць сваіх апанэнтаў крмінальным перасьледам.

Канстытуцыя дэляравала, што манапалізацыя сродкаў масавае інфармацыі дзяржавай, а таксама цензура не дапускаюцца (арт. 33). Гарантыя свабоды думкі, перакананьняў і іх вольнага выяўленьня «завісла ў паветры» (тамсама) хаця б з тае прычыны, што не было вырашанае пытаньне прыватызацыі прадпрыемства-манапаліста на рынку друкаванае прадукцыі — выдавецтва «Беларускі дом друку». І што ня менш істотна, Канстытуцыя аніяк не закранала пытаньняў формы ўласнасьці, статусу дзяржаўных тэлебачаньня і радыё, аб'яднаных у Нацыянальнай дзяржаўнай тэлерадыекампаніі. Дзяржава ў асобе выканаўчай улады мела магчымасць захаваць дамінантнае становішча ў беларускай інфармацыйнай прасторы — шляхам судовага перасьледу, падатковага ціску на недзяржаўныя СМІ або адмовы ў выдачы ліцэнзіі.

Канстытуцыя прадугледжвала, што для вырашэньня важкіх пытаньняў дзяржаўнага і грамадзкага жыцьця могуць праводзіцца рэспубліканскія рэфэрэндумы (арт. 73). Вэртыкаль выканаўчай улады, якая ўжо фактычна існавала, дазваляла кіраўніку дзяржавы ў поўнай меры выкарыстоўваць адміністрацыйныя рэсурсы з мэтай атрыманьня жаданых вынікаў рэфэрэндумаў. А сыстэма Радаў паранейшаму працавала ня толькі як сыстэма палітычнага кантролю над рэгіёнамі, але і як сыстэма ідэалягічнай апрацоўкі электарату. Апроч таго, выканаўчая ўлада, дзякуючы кантролю над самымі ўплывовымі — электроннымі — СМІ, мела магчымасць маніпуляваць масавай сьвядомасьцю. Правядзеньне рэспубліканскіх рэфэрэндумаў з загадзя вызначаным вынікам адкрывала перад прэзыдэнтам і ягоным атачэньнем магчымасць вызначаць кірункі ўнутранай і вонкавай палітыкі, не зважаючы на думку парламэнту. Больш за тое, атрыманы вынік «народнага волевыяўленьня» пры неабходнасьці мог быць выкарыстаны як магутны вагар ціску на Вярхоўную Раду.

Ужо цягам першага году знаходжаньня ўва ўладзе А. Лукашэнкі згаданыя слабыя месцы ў Канстытуцыі стварылі рэальныя мажлівасьці росту палітычнага ўплыву кіраўніка дзяржавы. Відавочнае ўзмацненьне жорсткасьці палітычнага рэжыму да лістапада 1996 г. зрабіла бессэнсоўным захаваньне ў ценю мэханізмаў кантролю над Вярхоўнай Радай з боку кіраўніка выканаўчае ўлады. «Ценявыя»

магчымасьці прэзыдэнта мусілі быць легалізаваныя праз замацаваньне іх у Канстытуцыі. Гэта выбіла б з рук дэмакратаў адзін з галоўных козыраў — магчымасьць апэляваць да Канстытуцыйнага Суду з прычыны парушэньня Канстытуцыі выканаўчай уладай.

На рэфэрэндуме, які адбыўся 24 лістапада 1996 г., 70,5% (паводле афіцыйных дадзеных) выбарцаў выказаліся ў падтрымку ўнясення зьменаў у Канстытуцыю краіны, прапанаваных кіраўніком выканаўчае ўлады. Па сутнасьці, была прынятая прынцыпова новая Канстытуцыя, якая зрабіла магчымым фармаваньне ў краіне жорсткага аўтарытарнага рэжыму.

У рамках гэтага праекту прадстаўнікамі недзяржаўных арганізацыяў упершыню зробленая спроба дыягнаставаць рэальны стан у Беларусі базавых інстытутаў палітычнай сыстэмы — структураў дзяржаўнай улады і мясцовага самакіраваньня, а таксама разрабіць, з улікам досьведу сучаснай дэмакратыі і беларускай нацыянальна-культурнай спэцыфікі, «ідэальную» мадэль палітычнай сыстэмы, якая б дазволіла нашай дзяржаве стабільна разьвівацца ў рамках працэсаў эўрапейскай інтэграцыі.



# Дыягназ сучаснай палітычнай сыстэмы Беларусі

## Характар палітычнага рэжыму

Віктар Чарноў

Палітычная сыстэма — гэта сукупнасць палітычных інстытутаў і суб'ектаў, якія ўзаемадзейюць паміж сабой у мэтах фармавання і правядзеньня ў жыццё пэўнага палітычнага курсу грамадства або групаў, якія яго складаюць.

Дзяржава — інстытут палітычнай сыстэмы, які забяспечвае выпрацоўку і ажыццяўленьне палітычнага курсу праз спецыялізаваныя органы — парлямэнт, урад, суды і адміністрацыйна-бюракратычныя ўстановы. Гэтыя структуры выконваюць пэўныя функцыі, якія, у сваю чаргу, адлюстроўваюцца ў палітычным курсе. Палітычная сыстэма ў той ці іншы прамежак часу набывае канкрэтныя структурна-функцыянальныя абрысы ў палітычным рэжыме. Палітычны рэжым ёсьць характарам і спосабам узаемадзеяньня элементаў палітычнай сыстэмы<sup>9</sup>.

Палітычны рэжым Беларусі разглядаецца намі перш за ўсё з пункту гледжаньня арганізацыі і спосабаў фармаваньня органаў цэнтральнай і мясцовае ўлады. Паводле гэтага параметра асноўным крытэрам дыфэрэнцыяцыі палі-

---

<sup>9</sup> У гэтай працы тэрмін «палітычны рэжым» выкарыстоўваецца ў больш вузкім сэнсе — як характар (спосаб) функцыянаваньня дзяржавы, як сукупнасць сродкаў і мэтадаў ажыццяўленьня дзяржаўнай улады.

тычных рэжымаў ёсьць ступень канцэнтрацыі, цэнтралізацыі і абмежаваньня ўлады кіраўнічай эліты. У адных палітычных сыстэмах улада дэканцэнтраваная, падзеленая паміж рознымі інстытутамі, у іншых улада гранічна сканцэнтраваная ў адным інстытуце. Адныя сыстэмы больш дэцэнтралізаваныя, другія — больш цэнтралізаваныя. У выніку адныя палітычныя сыстэмы аказваюцца больш дэмакратычнымі, другія — больш аўтарытарнымі.

Пры аналізе палітычных рэжымаў (у тым ліку аўтарытарных, да якіх належыць сучасны беларускі) найважнейшым крытэрам ёсьць характар улады, яе арыентацыя на захаваньне статус-кво або на зьмены ў грамадзтве. Калі кіравацца гэтым крытэрам, можна вылучыць наступныя разнавіднасьці аўтарытарызму: кансэрватыўныя, рэакцыйныя і лібэральныя рэжымы. Іншым ключавым крытэрам клясыфікацыі палітычных рэжымаў зьяўляецца *носьбіт улады*. На падставе гэтага крытэра аўтарытарныя рэжымы можна падзяліць на пэрсаналісцкія дыктатуры і алігархіі. Разглядаючы з гэтых пазыцыяў аўтарытарны рэжым у Беларусі, можна вызначыць як рэакцыйную, кансэрватыўна-савецкую пэрсаналісцкую дыктатуру з моцнымі таталітарнымі тэндэнцыямі.

Для пераважнае большыні паслясавецкіх краінаў, што пайшлі шляхам рэформаў, характэрная рэакцыя непрыняцьця новых грамадзкіх стасункаў. Палітычным і ідэалёгічным выразьнікам гэтае тэндэнцыі стаў левы савецкі кансэрватызм, які ў залежнасьці ад акалічнасьцяў набываў розныя формы — ад досыць памяркоўных да самых агрэсіўных і рэакцыйных. Аднак у Беларусі кансэрватыўна-савецкая тэндэнцыя ня толькі набыла найбольш рэакцыйныя рысы, але змагла стаць палітычнай дамінантай і, больш за тое, канстытувацца ў дзяржаўную ўладу. Інтэгральнай палітычна-ідэалёгічнай якасьцю гэтага рэжыму ёсьць рэакцыйны савецкі кансэрватызм, які выяўляе ня толькі тугу традыцыяналісцкае савецкае сьвядомасьці па эпосе, якая адыходзіць, але і сьвядомае імкненьне любым коштам спыніць у Беларусі (ды й ня толькі ў Беларусі) разьвіцьцё глябальнага працэсу дэмакратызацыі і рэстаўраваць у мадыфікаваным выглядзе асноўныя элементы савецкага ладу (ад СССР і кіраўнічае вэртыкалі кшталту «партыя — Саветы» да абавязковых суботнікаў).

Можна вылучыць наступныя доўгатэрміновыя, стратэгічныя кампанэнты палітычнага курсу кіраўнічага рэжыму, якія вызначаюць лёгіку ягоных паводзінаў:

- умацаваньне і максымальна доўгае існаваньне рэжыму асабістае ўлады прэзыдэнта Аляксандра Лукашэнкі;
- рэстаўрацыя і кансэрвацыя ў мадыфікаваным выглядзе некаторых асноўных элемэнтаў ранейшага савецкага ладу;
- экспансія ўсярэдзіну непадкантрольнае рэжыму грамадзянскае супольнасьці;
- экспансія вонкі і, насамперш, у багатую рэсурсамі «братнюю Расею» з фантастычнай пэрспэктывай захапіць «маскоўскі сталец».

Прынятая ў выніку дзяржаўнага перавароту ў лістападзе 1996 г. новая Канстытуцыя дазволіла:

- легалізаваць дэ-факта дыктатуру прэзыдэнта, напрыклад, юрыдычна аформіць надсыстэмныя інстытуты ўлады, якія не вызначаліся Канстытуцыяй 1994 г. (Адміністрацыя Прэзыдэнта, Управа справамі Прэзыдэнта);
- значна павысіць узровень канцэнтрацыі, цэнтралізацыі і кансалідацыі інстытутаў улады, замацаваць дыктатуру ў форме адзінаасобнага і практычна неабмежаванага панаваньня, г. зн. безумоўнага падпарадкаваньня іншых структураў улады любым загадам з боку прэзыдэнта.

Прэзыдэнт ёсьць асноўнай крыніцай улады і мае магчымасьць прыняцьця канчатковых палітычных рашэньняў практычна ўва ўсім спэктры значных для грамадства пытанняў. Пазыцыі ўсіх іншых асобаў у дзяржаўнай гіерархіі знаходзяцца ў простае залежнасьці ад ступені іхнага доступу, блізіні да прэзыдэнта, ад іх асабістае адданасьці кіраўніку дзяржавы і падтрымкі зь ягонага боку.

Прэзыдэнт і выканаўчая вэртыкаль – гэта адзіны паўнаважны інстытут улады. Апошняе азначае, што ў краіне практычна не існуе падзелу ўладаў. Няма паўнапраўнага парлямэнту. Суд цалкам залежыць ад выканаўчае ўлады. Ліквідаванае мясцовае самакіраваньне. Кіраўнікі мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў не абіраюцца, а прызначаюцца прэзыдэнтам.

Рэжым, што праўда, мае пэўныя прыкметы электаральнае дэмакратыі і дэляруе палітычны плюралізм. Аднак нават на заканадаўчым узроўні ён сур'ёзна абмяжоўвае, а на практыцы цалкам нэўтралізуе магчымасьць сумленных канкурэнтных выбараў, здольных прывесці да зьмены ўлады. Палітычныя партыі аказаліся выпхнутымі па-за палітычную сыстэму і адыгрываюць дысфункцыя-

нальную ролю. Асобныя групы інтарэсаў крыху ўплываюць на фармаваньне канкрэтнае палітыкі, але яны дзеюць лятэнтна і спрыяюць росту карупцыі.

Такім чынам, пэрсаналісцкі рэжым гранічна скараціў колькасць актараў, якія маюць рэальныя інстытуцыйныя магчымасці прыняцця важных дзяржаўных рашэньняў або істотнага ўплыву на цяперашнюю палітыку.

## **Структуры найвышэйшай выканаўчай і заканадаўчай уладаў**

Віктар Чарноў

### **Форма кіравання**

Каб зразумець мэханізм дзеяння найвышэйшае дзяржаўнае ўлады, неабходна дакладна ўяўляць сабе яе структуру і функцыі. Апісаньне дзяржавы звычайна пачынаецца з высвятленьня канстытуцыйнае формы кіравання.

Форма кіравання — гэта спосаб арганізацыі найвышэйшых органаў дзяржавы, сыстэмы іх стасункаў адзін з адным і з грамадствам. Яна ёсьць канкрэтным увасабленьнем пэўнага палітычнага рэжыму. Ад вызначанасьці формы кіравання шмат у чым залежыць кансалідаванасьць, легітымнасьць і эфэктыўнасьць дзяржаўных структураў, а значыць, устойлівасьць палітычнага рэжыму.

У Беларусі ў 1994 г. наўзамен квазіпарлямэнцкай, савецка-прэм'ерскай рэспублікі прыйшла прэзыдэнцкая форма кіравання, заснаваная на інстытуце простых выбараў прэзыдэнта. Фармальна яна ўяўляла сабой амаль клясычны ўзор канстытуцыйнае дэмакратыі прэзыдэнцкага кшталту. Аднак на практыцы прэзыдэнцкая рэспубліка трансфармавалася ў пэрсаналісцкую дыктатуру. Яе інстытуцыйным выражэньнем стала супэрпрэзыдэнцкая рэспубліка, якая ўсталявалася ў выніку дзяржаўнага перавароту ў лістападзе 1996 г.

Супэрпрэзыдэнцкая рэспубліка характарызуецца гранічнай канцэнтрацыяй усіх галінаў улады ў руках прэзыдэнта. Ён ёсьць ня толькі кіраўніком дзяржавы

і ўраду, але й валодае правам выдання нарматыўных актаў, што маюць моц закону, роспуску парламэнту, прызначэння і адхілення паводле адзінаасобнага рашэння судзьдзяў і кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў.

Асноўная асаблівасць Канстытуцыі Рэспублікі Беларусі ў рэдакцыі 1996 г. палягае ў тым, што, з аднаго боку, яна максымальна ўмацоўвае прэзыдэнцкую ўладу, робіць яе фактычна неабмежаванай і недатыкальнай, а з іншага — спрабуе надаць гэтай уладзе бачнасць канстытуцыйнай законнасці.

Новая Канстытуцыя Беларусі абвясчае прэзыдэнта кіраўніком дзяржавы, гарантам Канстытуцыі, правоў і свабодаў чалавека і грамадзяніна. Дзеля гэтага прэзыдэнт атрымлівае спецыфічныя арбітражныя функцыі пасярэдніцтва паміж органамі найвышэйшае дзяржаўнае ўлады. Юрыдычна прэзыдэнт ня ёсць кіраўніком выканаўчай улады, якая ажыццяўляецца ўрадам пад кіраўніцтвам прэм'ер-міністра. У той самы час прадугледжаны прынцып дваіное адказнасці ўраду: ён у сваёй дзейнасці падсправаздачны прэзыдэнту і адказны перад парламэнтам. Гэты прынцып выяўляецца ў тым, што прэзыдэнт мае права прыняць рашэнне аб адстаўцы ўраду, а парламент мае магчымасць вотуму недаверу ўраду, што, у сваю чаргу, абумоўлівае наяўнасць у прэзыдэнта права датэрмінавага роспуску парламэнту.

Такім чынам, перад намі нібыта тыповы варыянт прэзыдэнцка-парламенцкай рэспублікі. Аднак пільнейшы аналіз суадносінаў рэальных паўнамоцтваў галінаў улады, закладзеных у Канстытуцыі Рэспублікі Беларусі, паказвае, што сутнасці мы маем справу з аўтарытарнай, супэрпрэзыдэнцкай сыстэмай кіравання. Абвешчаны ў арт. 6 Канстытуцыі Беларусі прынцып падзелу ўладаў трансфармаваны ў зусім недарэчную і нязграбную канструкцыю ўзаемадзеяння ўладаў пад абсалютным патранажам прэзыдэнта.

## Інстытут прэзыдэнта

Найбольш навочна гэтая канструкцыя выяўляецца ў тым, як арганізаваная прэзыдэнцкая ўлада. Прэзыдэнт РБ займае асаблівае становішча ў структуры найвышэйшае ўлады. Канстытуцыя надае прэзыдэнту настолькі шырокія паўнамоцтвы, што яны становяцца практычна неабмежаванымі.

Хаця прэзыдэнт фармальна ня ёсьць кіраўніком выканаўчай улады (у Канстытуцыі няма нават такога пайма), ён тым ня менш валодае рэальнымі паўнамоцтвамі кіраўніка ўраду — Рады Міністраў. Прэзыдэнт мае права ня толькі прызначаць з згоды парламэнту прэм'ер-міністра і старшыняваць на паседжаньнях Рады Міністраў, але й аднаасобна вызначаць структуру ўраду, прызначаць і адхіляць ад пасады яго чальцоў, прымаць рашэньні аб адстаўцы ўраду. Апрача таго, прэзыдэнт мае права выдаваць указы і распараджэньні, якія маюць абавязковую моц на тэрыторыі краіны, а таксама скасоўваць якія-любы акты ўраду. Такое шырокае кола выканаўчых паўнамоцтваў прэзыдэнта характэрнае зьольшага для прэзыдэнцкіх і супэрпрэзыдэнцкіх сыстэмаў кіраваньня.

Пры гэтым прэзыдэнт мае паўнамоцтвы выдаваць ня толькі ўказы і распараджэньні, але й *дэкрэты*, якія маюць моц законаў. У выпадку разыходжаньня дэкрэту або ўказу з законам вяршэнства мае нарматыўны акт прэзыдэнта за выняткам тых выпадкаў, калі паўнамоцтвы на выданьне дэкрэту або ўказу былі дадзеныя законам. Наяўнасьць у прэзыдэнта *заканадаўчае* функцыі — тыповая адзнака супэрпрэзыдэнцкае формы кіраваньня.

Разам з тым прэзыдэнт надзвычай уплывае на фармаваньне і дзейнасьць парламэнту — Нацыянальнага Сходу. Па-першае, ён наўпрост прызначае восем (з 64) чальцоў верхняй палаты парламэнту — Рады Рэспублікі. Такое права маюць і прэзыдэнты некаторых парламэнцкіх рэспублік. Аднак іхнае права мае толькі сымбалічны характар. Апрача таго, прэзыдэнт ускосна прызначае і астатніх чальцоў Рады Рэспублікі, паколькі яны абіраюцца ад кожнай вобласьці і гораду Менску пад кантролем Адміністрацыі Прэзыдэнта на супольных паседжаньнях дэпутатаў мясцовых Радаў адпаведнага рэгіёну.

Па-другое, даючы прэзыдэнту права вярнуць закон або асобныя яго палажэньні з сваімі пярэчаньнямі ў Палату Прадстаўнікоў, Канстытуцыя адкрывае яму вялікія магчымасьці для роспуску парламэнту. Паўнамоцтвы Палаты Прадстаўнікоў — ніжняе палаты Нацыянальнага Сходу — могуць быць датэрмінова спыненыя прэзыдэнтам пры: 1) адмове даверу ўраду, 2) выказваньні вотуму недаверу ўраду, 3) двухразовай адмове ў згодзе на прызначэньне прэм'ер-міністра, 4) паўторным адхіленьні праграмы дзейнасьці ўраду, 5) нарэшце, абедзьве палаты могуць быць распушчаныя «ў выпадку сыстэматычнага або грубага

парушэння палатамі парламэнту Канстытуцыі»<sup>10</sup>, што зь юрыдычнага гледзішча зусім абсурдна.

У сваю чаргу, грувасткая працэдура імпічмэнту практычна выключае магчымасьць датэрміновага адхіленьня прэзыдэнта. Спалучэньне на гэтым тле ў адных руках функцыі кіраўніка ўраду і такіх шырокіх паўнамоцтваў для роспуску парламэнту ёсьць сьведчаньнем небясьпечнага перакосу ў суадносінах галінаў улады на карысьць прэзыдэнта, што характарызуе такую форму кіраваньня як супэрпрэзыдэнцкую.

Прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі мае фактычна неабмежаваныя паўнамоцтвы фармаваць іншыя дзяржаўныя структуры. Ён аднаасобна прызначае і адхіляе ад пасады шасьцёх (з 12) чальцоў Канстытуцыйнага Суду, усіх судзьдзяў агульных судоў, шасьцёх (з 12) чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў, старшыню Камітэту дзяржаўнага кантролю, кіраўнікоў мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў. Прычым, калі тэрмін паўнамоцтваў судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду абумоўліваецца ў Канстытуцыі 11 гадамі, дык іншыя службовыя асобы, уключаючы *судзьдзяў*, прызначаюцца на *нефіксаваны* тэрмін і могуць быць адхіленьня на жаданьне прэзыдэнта ў *любы час*. Гэта яшчэ адна прыкмета супэрпрэзыдэнцкае рэспублікі — *кадравая залежнасьць судовае ўлады* ад аднае асобы. Што праўда, шэраг найвышэйшых службовых асобаў прызначаецца прэзыдэнтам пры згодзе Рады Рэспублікі. Гэта — старшыня Канстытуцыйнага Суду, старшыня і судзьдзі Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, старшыня Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў, генэральны пракурор, старшыня і чальцы праўленьня Нацыянальнага банку. Аднак, што цікава, усе згаданыя службовыя асобы адхіляюцца ад пасады прэзыдэнтам бяз згоды Рады Рэспублікі, адно з інфармаваньнем апошняй.

Паводле дзейнае Канстытуцыі прэзыдэнт аднаасобна адхіляе ад пасады і тых нешматлікіх службовых асобаў, якія абіраюцца Радай Рэспублікі — шэсьць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду і шэсьць чальцоў Цэнтральнае камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў. На гэта нават не патрэбная

<sup>10</sup> Конституции стран СНГ и Балтии. — Москва, 1999. С. 142.

згода Рады Рэспублікі. Дастаткова адно «паведамленьня». Такім чынам, новая Канстытуцыя *легалізавала* аўтарытарную кадравую палітыку 1995–1996 гг., калі прэзыдэнт антыканстытуцыйным указам адхіляў ад пасады тых асобаў (напрыклад, старшыню Цэнтральнае камііі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў), якіх паводле Канстытуцыі 1994 г. прызначаў і адхіляў не прэзыдэнт, а Вярхоўная Рада РБ.

Прэзыдэнцкая ўлада абапіраецца на гэтак званую «прэзыдэнцкую вэртыкаль» – абласныя, раённыя, гарадзкія і раённыя (у гарадох) адміністрацыі, кіраўнікоў якіх, як ужо адзначалася, прызначае і адхіляе ад пасады прэзыдэнт. У структурах прэзыдэнцкае ўлады найперш трэба вылучыць *Адміністрацыю Прэзыдэнта*. Яна ўяўляе сабой вяршыню «прэзыдэнцкае вэртыкалі» і ў якасьці «паралельнага кабінэту» вельмі нагадвае ЦК кампартыі.

Адміністрацыя – гэта другі пасьля прэзыдэнта цэнтар улады, які ўзвышаецца над іншымі дзяржаўнымі ўстановамі (разам з Радай Міністраў і Нацыянальным Сходам). Аналіз арганізацыйнае схемы Адміністрацыі Прэзыдэнта і рэальных шляхоў разгляду праектаў дэкрэтаў, указаў і распараджэньняў кіраўніка дзяржавы паказвае, што на гэты працэс уплываюць у першую чаргу людзі Адміністрацыі і ў значна меншай ступені ўрад, не гаворачы пра парламэнт. Аднак функцыі Адміністрацыі ў Канстытуцыі зусім не пазначаныя. Таму яна ўяўляе сабой паўлегальны орган улады, своеасабліваю «дзяржаву ў дзяржаве», падуладную адно прэзыдэнту.

## Парлямэнт

Найвышэйшым прадстаўнічым і заканадаўчым органам Рэспублікі Беларусі ёсьць *Нацыянальны Сход*, які складаецца зь дзьвюх палатаў – *Палаты Прадстаўнікоў і Рады Рэспублікі*. Палата Прадстаўнікоў (110 дэпутатаў) абіраецца простым усеагульным галасаваньнем. Рада Рэспублікі (64 чальцы) лічыцца палатай тэрытарыяльнага прадстаўніцтва. 56 яе чальцоў абіраюцца на паседжаньнях дэпутатаў мясцовых Радаў. Ад кожнае вобласьці і гораду Менску дэпутаты мясцовых Радаў выбіраюць восем чальцоў Рады Рэспублікі. Пры гэтым, як правіла, выбіраюцца кандыдаты, якія ўяўляюць сабой крэатуру прэзыдэнта.



Паводле Канстытуцыі, Палата Прадстаўнікоў закліканая выконваць у асноўным *заканадаўчыя* функцыі. Аднак яе роля ў агульным законатворчым працэсе ня ёсьць вызначальнай. Падрыхтоўка законаў (у тым ліку канстытуцыйных законаў і законаў аб зацвярджэньні асноўных кірункаў унутранай і замежнай палітыкі краіны) і іх прыняцьце не ўваходзяць у лік імператывых функцыяў Палаты Прадстаўнікоў. Яна закліканая не распрацоўваць, а разглядаць праекты законаў і прымаць іх як *праекты*, якія затым ухваляюцца або адхіляюцца Радай Рэспублікі. Законапраект становіцца законам у выпадку ягонае ўхвалы верхняй палатай, пасля чаго ён трапляе на подпіс прэзыдэнта.

У той самы час Канстытуцыя прадугледжвае магчымасьць прыняцьця закону і Палатай Прадстаўнікоў. Але толькі ў тым выпадку, калі яна зможа пераадолець вэта Рады Рэспублікі. Для гэтага за адхілены законапраект мусяць прагаласаваць ня менш як 2/3 поўнага складу ніжняе палаты. Далей прыняты закон падаецца на подпіс прэзыдэнта, які таксама можа скарыстацца правам вэта. Вэта прэзыдэнта лічыцца пераадытым, калі закон будзе ўхвалены ня менш як дзевюма трацінамі галасоў ад поўнага складу абедзвюх палатаў.

Такім чынам, законапраект, распрацаваны і прыняты Палатай Прадстаўнікоў, можа сустрэць на сваім далейшым шляху трайнае вэта — Рады Рэспублікі, прэзыдэнта і зноў Рады Рэспублікі. Становіцца зразумелай галоўная функцыя паўпрызначанай верхняй палаты, існаваньне якой само па сабе ня мае ніякага сэнсу ў невялікай унітарнай дзяржаве: у выпадку выхаду з-пад прэзыдэнцкага кантролю Палаты Прадстаўнікоў Рада Рэспублікі закліканая стаць адным з бар'ераў на шляху законапраектаў і пастановаў ніжняй палаты, якія пярэчаць палітычнаму курсу прэзыдэнта.

Сур'ёзна абмяжоўвае заканадаўчую ініцыятыву Палаты Прадстаўнікоў артыкул 99 Канстытуцыі Беларусі: «Законапраекты, вынікам прыняцьця якіх можа быць скарачэньне дзяржаўных сродкаў, стварэньне або павелічэньне расходаў, могуць уносіцца ў Палату Прадстаўнікоў толькі з згоды прэзыдэнта або на яго даручэньне — урадам»<sup>11</sup>. Рэалізацыя практычна кожнага законапраекту суправаджаецца пэўнымі зьменамі ў дзяржаўных расходах. Таму паслядоўнае ўтар-

<sup>11</sup> Конституции стран СНГ и Балтии. — Москва, 1999. С. 145.

наваньне гэтага артыкула Канстытуцыі фактычна азначае пазбаўленьне парламэнту ўсялякае заканадаўчае ініцыятывы.

Заканадаўчая роля Палаты Прадстаўнікоў абмежаваная ня толькі Канстытуцыяй, але й антыканстытуцыйнай практыкай цяперашняга законатворчага працэсу. У 1997 г. указам прэзыдэнта быў створаны гэтак званы Нацыянальны цэнтар законапраектнай дзейнасьці пры Прэзыдэнту Рэспублікі Беларусі. Усе ўстановы, якія маюць права заканадаўчае ініцыятывы, абавязаныя падаваць законапраекты не беспасярэдне ў парламэнт, а ў гэты цэнтар. Ужо адно гэта прычына Канстытуцыі, паводле якой «любы законапраект... спачатку разглядаецца ў Палаце Прадстаўнікоў, а потым у Радзе Рэспублікі»<sup>12</sup>. Цэнтру даецца права ў шэрагу выпадкаў адмаўляць у прыняцьці замовы на падрыхтоўку праекту праўнага акту, у тым ліку ў выпадку, калі замова не адпавядае рашэньню кіраўніка дзяржавы або перашкаджае «падрыхтоўцы праектаў па даручэньні прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі або Адміністрацыі Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі»<sup>13</sup>.

Такім чынам, парламэнт практычна пазбаўлены заканадаўчае ініцыятывы. Прэзыдэнт і ягоная адміністрацыя могуць забякаваць любы законапраект яшчэ да стадыі ўключэньня яго ў парадак сэсіі Палаты Прадстаўнікоў. Штогод указам прэзыдэнта зацвярджаецца плян падрыхтоўкі законапраектаў, і Палата Прадстаўнікоў разглядае толькі тыя законапраекты, якія трапілі ў гэты плян. Палата Прадстаўнікоў ня мае дастатковых канстытуцыйных паўнамоцтваў, якія дазваляюць ёй уплываць на фармаваньне ўраду і іншых дзяржаўных органаў. У кампэтэнцыю Палаты Прадстаўнікоў уваходзяць толькі чатыры *кадравыя функцыі*, якія носяць да таго ж у асноўным фармальны характар:

1. *Даваньне згоды прэзыдэнту на прызначэньне прэм'ер-міністра*. Аднак, як ужо адзначалася, двухразовая адмова ў наданьні згоды дае магчымасьць датэрміновага роспуску Палаты прадстаўнікоў. Пры гэтым адхіленьне ад пасады прэм'ер-міністра не патрабуе ўхвалы Палаты.

---

<sup>12</sup> Тамсама, с. 145.

<sup>13</sup> Цыт. паводле: В. А. Бажанов, Конституция Республики Беларусь: политологический анализ. Минск, 2001. С. 45.

2. *Прыняцьце адстаўкі прэзыдэнта.* Паколькі пытаньне аб адстаўцы можа быць ініцыяванае толькі прэзыдэнтам, дык гэтая функцыя ёсьць выключна цырыманіяльнай.
3. *Прыняцьце рашэньня аб адхіленьні прэзыдэнта ад пасады ў парадку імпічмэнту.* Але Палата Прадстаўнікоў можа самастойна прыняць рашэньне толькі пра выстаўленьне абвінавачаньня і яго расьсьледаваньне. Само ж расьсьледаваньне абвінавачаньня арганізуецца Радай Рэспублікі, чальцы якой наўпрост або ўскосна прызначаюцца прэзыдэнтам. Рашэньне аб адхіленьні прэзыдэнта лічыцца прынятым, калі за яго прагаласавала ня менш як 2/3 ад поўнага складу абедзвюх палатаў. Прычым на ўсю працэдуру імпічмэнту даецца ня больш за адзін месяц з дня выстаўленьня абвінавачаньня. Калі за гэты тэрмін дэпутаты не паспеюць прыняць рашэньне аб адхіленьні, гэта азначае адхіленьне абвінавачаньня.
4. *Выказваньне вотуму даверу або недаверу ўраду.* Магчымасьць рэалізацыі гэтай працэдуры зьяўляецца выключна фармальнай. У выпадку адмовы ў даверы ўраду прэзыдэнт, аднак, мае права на выключна адвольны выбар: або распусьціць Палату Прадстаўнікоў, або адправіць у адстаўку Раду Міністраў. Магчымасьць вынясьленьня вотуму недаверу істотна абмежаваная й тым, што ён можа быць ініцыяваны ня менш за 1/3 складу Палаты Прадстаўнікоў. (Дзеля параўнаньня: у Малдове патрабуецца, каб гэтая прапанова паступіла ад ня менш за 1/4 дэпутатаў парламэнту, у Эстоніі — ня менш за 1/5, а ў Польшчы і Францыі — ня менш за 1/10 дэпутатаў ніжняй палаты парламэнту.)

У адрозьненьне ад Палаты Прадстаўнікоў, Рада Рэспублікі фармальна мае больш шырокія кадравыя паўнамоцтвы. Яна дае згоду на прызначэньне прэзыдэнтам шырокага кола найвышэйшых службовых асобаў, выбірае шэсьць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду, шэсьць чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў. Аднак, як было паказана, Канстытуцыя не дазваляе верхняй палаце ўплываць на рашэньні прэзыдэнта аб іх адхіленьні ад пасады. Апрача таго, на практыцы прэзыдэнт прапануе Радзе Рэспублікі не кандыдатаў на пасады, а ўжо прызначаных сваім указам кіраўнікоў.

Фактычная роля Рады Рэспублікі зводзіцца да безумоўнага пацвярджэння кадравых прызначэнняў, якія ўжо адбыліся. Пачынаючы з 1996 г. Рада Рэспублікі ані разу не адхіліла прапанаванае прэзідэнтам прызначэнне, нават тады, калі для гэтага былі пэўныя падставы.

Абедзьве палаты парламэнту ня маюць кантрольных функцыяў. У іх няма спецыялізаваных органаў кантролю за выкананнем законаў і пастановаў. У адрозненне ад Вярхоўнай Рады, падсправаздачнай якой была абраная ёй Кантрольная палата, цяперашні Камітэт дзяржаўнага кантролю падпарадкоўваецца беспасярэдне прэзідэнту.

Такім чынам, беларускі парламент у ягоным цяперашнім выглядзе мае значна абмежаваныя заканадаўчыя функцыі, не ўплывае на фармаванне ўраду і іншых дзяржаўных структураў, пазбаўлены кантрольных функцыяў. Гэта гранічна звужае легальную магчымасць распрацоўкі і зацвярджэння ў сьценах парламэнту альтэрнатыўнага палітычнага курсу. Канстытуцыя Беларусі фактычна робіць парламент «дэкаратыўным» органам, які механічна ўхваляе рашэнні прэзідэнта.

## Урад

Выканаўчую ўладу ў краіне здзяйсняе ўрад — *Рада Міністраў Рэспублікі Беларусі*, які лічыцца цэнтральным органам дзяржаўнага кіравання. Ён афіцыйна складаецца з 38 чалавек: прэм'ер-міністра, чатырох ягоных намеснікаў і 33 міністраў і кіраўнікоў іншых цэнтральных дзяржаўных органаў. Калі дадаць яшчэ дзевяць дзяржаўных камітэтаў пры Радзе Міністраў, дык агульная колькасць урадоўцаў узрасце да 47 чалавек. Гэтыя лічбы ў 2–3 разы перавышаюць колькасць чальцоў урадаў шэрагу іншых краінаў. Напрыклад, ува ўрадзе Латвіі налічваецца 12 чалавек, ЗША — 14, Летувы — 17, Нямецчыны — 20, Польшчы — 21, Расеі — 24. Скрайняя цэнтралізацыя кіравання і грувасткасць апарату абумоўліваюць нізкую эфектыўнасць улады.

Працай ураду кіруе прэм'ер-міністар, якога пры згодзе Палаты Прадстаўнікоў прызначае на няпэўны тэрмін прэзідэнт. Моц прэм'ер-міністра вызначаецца тым, у якой ступені ён уплывае на прызначэнне чальцоў кабінэту. Аднак у Беларусі прэм'ер не прымае сапраўднага ўдзелу ў фармаванні ўраду альбо

ў зьменах у яго складзе. Фармаваньне Рады Міністраў знаходзіцца ў выключнай кампэтэнцыі прэзыдэнта. Ён аднаасобна падбірае міністраў і іншых урадоўцаў ды звальняе іх. Прэм'ер можа прапаноўваць прэзыдэнту пэўныя кандыдатуры, але канчатковае рашэньне ўсё ж прымае кіраўнік дзяржавы. Пры гэтым лялянасьць да прэзыдэнта мае большае значэньне, чым прафэсійныя якасьці кандыдата на пасаду міністра.

Да ліку асноўных функцыяў прэм'ер-міністра ў парлямэнцкіх сыстэмах кіраваньня належыць вызначэньне разам з парлямэнтам палітычнага курсу ўраду. Аднак у Беларусі не прэм'ер і парлямэнт, а прэзыдэнт фармулюе асноўныя кірункі ўнутранай і вонкавай палітыкі. Функцыя прэм'ер-міністра — распрацоўка на гэтай аснове *праграмы дзейнасьці ўраду і прыняцьце захадаў па яе рэалізацыі*.

Паколькі прэзыдэнт Рэспублікі Беларусі ёсьць бясспрэчным палітычным кіраўніком цэнтральнае выканаўчае ўлады, прэм'ер апынаецца ў становішчы «адміністрацыйнага прэм'ер-міністра». Ягонай асноўнай функцыяй становіцца *беспасярэдняе кіраўніцтва* дзейнасьцю ўраду. Акурат за здзяйсненьне гэтай функцыі прэм'ер пэрсанальна адказвае перад прэзыдэнтам. Абсалютная залежнасьць прэм'ер-міністра ад прэзыдэнта вызначае і становішча Рады Міністраў. Гэта не палітычны орган, а «тэхнічны ўрад», функцыі якога зводзяцца адно да выкананьня і абслугоўваньня рашэньняў прэзыдэнта. Больш за тое, звычайнай практыкай стала простае ўмяшальніцтва прэзыдэнта і ягонае адміністрацыі ўва ўрадавыя функцыі. У той самы час наяўнасьць пасады прэм'ер-міністра і фармальнае адказнасьць ураду перад парлямэнтам робяць фактычнага кіраўніка ўраду — прэзыдэнта — недатыкальным: усе асноўныя ўрадавыя рашэньні прымаюцца ім, а адказнасьць за іх рэалізацыю нясуць прэм'ер і яго міністры.

Гэтую сытуацыю можна кардынальна зьмяніць толькі ў выпадку, калі ўрад атрымае паўнаважныя выканаўчыя паўнамоцтвы, будзе абапірацца на дэмакратычна абраны парлямэнт і несьці перад ім рэальную палітычную адказнасьць. Такім чынам, вяртаньне Беларусі на дэмакратычны шлях разьвіцьця пацягне за сабой дэмантаж цяперашняе сыстэмы найвышэйшай улады і стварэньне канстытуцыйнай формы кіраваньня, заснаванай на прынцыпах парлямэнтарызму і падзелу ўладаў.

## Мясцовае самакіраваньне Пётра Натчык

У беларускім заканадаўстве інстытут мясцовага кіраваньня і самакіраваньня рэпрэзэнтаваны на двух узроўнях: а) структурным (Канстытуцыя, законы, якія вызначаюць структуру і кампэтэнцыю органаў мясцовага самакіраваньня); б) працэдурным (указы прэзыдэнта, палажэньні Рады Міністраў<sup>14</sup>, якія рэгулююць дзейнасьць мясцовых выканаўчых органаў і тым самым уплываюць на рэалізацыю рашэньняў прадстаўнічых органаў).

На структурным узроўні фармальна існуе сыстэма органаў мясцовага кіраваньня і мясцовага самакіраваньня. Артыкул 117 Канстытуцыі абвешчае органамі мясцовага самакіраваньня мясцовыя Рады дэпутатаў, выканаўчыя і распарадчыя органы, органы тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня. Фактычна ж у Беларусі дзеюць палажэньні закону «Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні», а не Канстытуцыі<sup>15</sup>. Артыкул 1 названага закону, хоць і вызначае мясцовыя выканаўчыя органы як органы мясцовага кіраваньня, аднак падпарадкоўвае іх цэнтральным органам дзяржаўнага кіраваньня. Да таго ж мадэль адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі збудаваная такім чынам, каб забяспечваць эфэктыўную кіраванасьць грамадзтва «зверху».

Складаецца гэтая мадэль з грувасткіх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак, «прывязаных» да сельскагаспадарчых і прамысловых прадпрыемстваў. Насельніцтва, якое жыве на гэтай тэрыторыі, аб'яднанае ня столькі супольнымі лякальнымі інтарэсамі, колькі прыналежнасьцю да тамашніх вытворчых адзінак.

Адпаведна з адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзелам краіны (налічваецца 6 абласцей — статус вобласьці мае таксама горад Менск — і 121 раён)

---

<sup>14</sup> Гл.: Указ Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі «Аб структуры і ліку работнікаў выканаўчых камітэтаў і мясцовых адміністрацыяў раёнаў у гарадох» ад 7 сьнежня 2001 г. № 723; Палажэньне Рады Міністраў «Аб старшыні абласнога, Менскага гарадскога выканаўчага камітэту», зацьверджанае ўказам Прэзыдэнта ад 20 лістапада 1995 г. № 476.

<sup>15</sup> Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137.

вызначаюцца тры тэрытарыяльныя ўзроўні мясцовых Радаў і выканаўчых камітэтаў:

- першасны, які ўлучае сельскія, пасялковыя, гарадзкія (гарадоў раённага падпарадкаваньня) Рады;
- базавы, які ўлучае гарадзкія (гарадоў абласнога падпарадкаваньня), раённыя Рады;
- абласны, які ўлучае абласныя Рады.

Менская гарадзкая Рада валодае правамі базавай і абласной Рады.

Заканадаўства не прадугледжае існаваньня прамежкавага (рэгіянальнага) узроўню органаў самакіраваньня і кіраваньня. Рады ўсіх узроўняў ёсьць органамі мясцовага самакіраваньня і маюць прыблізна аднолькавую кампэтэнцыю.

У гарадох абласнога падпарадкаваньня найбольш блізкімі да насельніцтва інстытутамі ўлады ёсьць органы мясцовага кіраваньня. На тэрыторыі раёнаў і гарадоў фармаваньне прадстаўнічых органаў не прадугледжана, там ствараюцца мясцовыя адміністрацыі, якія ўваходзяць у сыстэму органаў выканаўчай улады. Кіраўнік мясцовай адміністрацыі прызначаецца і адхіляецца ад пасады прэзыдэнтам, а намесьнік – старшынём гарадскога выканкаму. Гарадзкія Рады адно зацьвярджаюць каштарысы выдаткаў мясцовых адміністрацыяў і справаздачы аб іх выкананьні.

Мясцовыя Рады выбіраюцца грамадзянамі адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак на чатыры гады і самастойна фармуюць свае органы. Закон дэкларуе права мясцовых Радаў, зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў насельніцтва, вырашаць у межах сваёй кампэтэнцыі пытаньні мясцовага значэньня, але пры гэтым абавязвае і выконваць рашэньні найвышэйшых дзяржаўных органаў. Дакладнага разьмежаваньня кампэтэнцыі Радаў розных узроўняў няма, таму значная частка іх функцыяў супадае (напрыклад у пытаньні зацьвярджэньня праграмаў). У той жа час закон дае вышэйпаложаным Радам права каардынаваць дзейнасьць ніжэйпаложаных. Такім чынам, межы кампэтэнцыі Радаў драбнейшых адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак фактычна дазваляюць ім дзейнічаць адно ў рамках рашэньняў, прынятых вышэйпаложанымі Радамі, а не прымаць уласныя. Вышэйпаложаныя Рады маюць права скасоўваць пастановы ніжэйпаложаных у выпадку, калі яны

пярэчаць закону. Пастановы скасоўваюцца альбо на ўласную ініцыятыву вышэйпаложаных Радаў, або на ініцыятыву прэзыдэнта (ён мае права прыпыняць дзеянне пастаноў Радаў любога ўзроўню да іх разгляду вышэйпаложанай Радай). Найвышэйшае права касаваць пастановы мясцовых Радаў мае Рада Рэспублікі.

Першапачаткова выканкамы былі выканаўчымі органамі Радаў. Аднак у выніку рэформы сыстэмы мясцовага кіравання і самакіравання 1994–1995 гг. яны сталі падпарадкоўвацца ўраду (у пытаннях кампэтэнцыі ўраду) і прэзыдэнту. І толькі ў пытаннях кампэтэнцыі мясцовых Радаў яны адказныя перад апошнімі.

Старшыняў абласных выканкамаў прызначае прэзыдэнт. Тыя, у сваю чаргу, прызначаюць старшыняў адпаведных ніжэйпаложаных выканкамаў. Мясцовыя Рады толькі зацвярджаюць іхныя кандыдатуры. У выпадку паўторнага адхілення прапанаванага функцыянера прэзыдэнт або старшыня вышэйпаложанага выканкаму мае права прызначыць кандыдата без узгаднення з Радай. Гэткім чынам, працэдура прызначэння функцыянераў выканкамаў фактычна пазбаўляе Рады магчымасці ўплываць на іхнюю дзейнасць. Да таго ж яны ня маюць права тарнаваць санкцыі што да чальцоў выканкамаў (гэта знаходзіцца ў выключнай кампэтэнцыі прэзыдэнта і старшыняў выканкамаў). А структура і штаты выканкамаў фармуюцца і зацвярджаюцца ня Радамі, а вышэйпаложанымі выканкамамі на падставе ўказу прэзыдэнта, які вызначае прыкладную структуру і колькасць чальцоў гэтых органаў.

Адсутнасць у Радаў вагароў уздзеяння на выканкамы моцна абясцэньвае іх і бяз гэтага невялікія паўнамоцтвы. Фактычна ў кампэтэнцыю Радаў уваходзіць толькі зацвярджэнне агульных праграмаў у розных сферах аказання публічных паслугаў насельніцтву і кантроль за рэалізацыяй гэтых праграмаў. Іншыя віды дзейнасці выканкамаў (ахова здароўя, адукацыя, сацыяльнае забеспячэнне і да т. п.) рэгляментуюцца толькі агульнымі палажэннямі заканадаўства Беларусі, а рашэнні аб іх прымаюцца на цэнтральным узроўні. Адзінае пытанне, па якім закон прадугледжвае беспасярэдняе падпарадкаванне выканкамаў Радам, – гэта распараджэнне камунальнай уласнасцю, зацвярджэнне рэжыму працы прадпрыемстваў, арганізацыяў, устаноў і аб'яднанняў. Аднак рэальнымі суб'ектамі



ў гэтай сфэры ёсць усё тыя ж выканкамы, у чые функцыі ўваходзіць стварэнне і рэарганізацыя прадпрыемстваў.

Рады маюць некаторыя паўнамоцтвы распараджацца фінансамі і маёмасцю. Яны маюць уласныя бюджэты, але іх вызначаюць вышэйпаложаныя дзяржаўныя органы.

Такім чынам, у РБ фактычна існуюць дзве сыстэмы кіравання: сыстэма мясцовага самакіравання ў выглядзе трохузроўневай іерархіі Радаў і сыстэма мясцовага кіравання (вэртыкаль), якая ўваходзіць у склад органаў выканаўчае ўлады. Рэальныя паўнамоцтвы здзяйснення ўлады належаць выканкамам, якія ажыццяўляюць беспасярэдняе кіраванне і знаходзяцца па-за ўплывам Радаў. У выпадку ўзнікнення спрэчак у рамках адной з гэтых сыстэмаў канчатковым будзе рашэнне вышэйпаложанага органу адпаведнай сыстэмы (прадстаўнічыя або выканаўчыя органы буйнейшых адміністрацыйных адзінак скасоўваюць пастановы адпаведных органаў улучаных у іх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак). Механізмы разьвязання спрэчак, якія ўзнікаюць паміж органамі мясцовага кіравання і самакіравання, адсутнічаюць. Нагляд за законнасцю дзейнасці Радаў, выканкамаў, мясцовых адміністрацыяў ажыццяўляюць пракуратура і Камітэт дзяржаўнага кантролю.

Ацэньваючы рэальнае становішча інстытуту мясцовага кіравання і самакіравання, можна канстатаваць, што ў Беларусі назіраецца парушэнне прынцыпаў Эўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання. Органы мясцовага самакіравання ня маюць рэальнай магчымасці рэгляментаваць значную частку дзяржаўных справаў. Выканкамы, якія фармальна прызначаныя выконваць рашэнні Радаў, ім не падсправаздачныя. Недакладнае вызначэнне кампэтэнцыі Радаў розных узроўняў не дазваляе ім дзеяць самастойна. Пастановы мясцовых Радаў ува ўсіх пытаннях могуць скасоўвацца вышэйпаложанымі прадстаўнічымі органамі, блякавацца выканаўчымі органамі, а іх дзеянне — прыпыняцца прэзідэнтам. Паўнамоцтвы вышэйпаложаных Радаў, як правіла, шырэшыя за паўнамоцтвы ніжэйпаложаных, у выніку паўнамоцтвы апошніх ня ёсць выключнымі. Падпарадкаванне вышэйпаложаным прадстаўнічым органам не дазваляе Радам ажыццяўляць эфектыўную дзейнасць, якая б адпавядала мясцовым варункам і разьвязвала спецыфічны мясцовыя праблемы.

Функцыянальная слабасць органаў мясцовага самакіравання і цэнтралізаваны характар кіравання абумоўліваюць слабасць мясцовых элітаў. Мясцовыя Рады функцыянуюць не як органы, якія разьвязваюць важныя для насельніцтва праблемы, а як «стартавыя пляцоўкі» для кар’еры ў цэнтры. Факультатыўны характар паўнамоцтваў дэпутатаў зьніжае аўтарытэт канкрэтных органаў мясцовае ўлады і спараджае скептычнае стаўленьне насельніцтва да ідэі мясцовага самакіравання. У выніку насельніцтва імкнецца дыстанцыявацца ад палітыкі на мясцовым узроўні, перадаць рашэньне льякальных праблемаў цэнтральнаму ўраду. А эліта выканаўчае ўлады на мясцох ня можа эфэктыўна і адказна выконваць свае функцыі.

Прызначэньне ня толькі функцыянераў (старшыняў выканкамаў), але й чыноўнікаў адміністрацыйнага ўзроўню адбываецца з палітычных матываў. Гэта робіць адміністрацыйны апарат, які ў бальшыні краінаў ёсьць гарантам забеспячэньня кіраўнічай эфэктыўнасьці і супрацьвагай кан’юнктурным палітычным рашэньням, вельмі слабым перад цэнтральнай палітычнай уладай. У сваю чаргу гэты чыньнік спрыяе цэнтралізацыі ўлады і павелічэньню яе ўплыву на мясцовым узроўні.

## Выбарчая сыстэма

Міхась Пліска

Асноўныя рысы сучаснага беларускага выбарчага заканадаўства абумоўленыя як узроўнем мысьленьня кіраўнічай намэнклятуры, якая не змагла выйсьці за рамкі савецкіх традыцыяў выбарчае сыстэмы, што базавалася на мажарытарным прынцыпе, гэтак і часам прыняцьця новай рэдакцыі Законаў аб выбарах дэпутатаў Вярхоўнай і мясцовых Радаў. А менавіта гэтыя законы прымаліся ў лістападзе 1994 г., г. зн. ужо пасля абраньня А. Лукашэнкі прэзыдэнтам. Кіраўнік дзяржавы прыклаў шмат намаганьняў, каб не дапусьціць прыняцьця прапарцыйна-мажарытарнай выбарчай сыстэмы на выбарах у Вярхоўную Раду, бо парлямэнт схіляўся прыняць палажэньне, згодна зь якім 25% дэпутатаў абіралася б паводле партыйных сьпісаў. Недасканаласьць выбарчага закана-

даўства сталася асабліва відавочнай пасля змены палітычнай сыстэмы ў лістападзе 1996 г. і ўсталявання аўтарытарнага рэжыму.

Прыняты ў лютым 2000 г. на ініцыятыву прэзідэнта Выбарчы кодэкс адрозьніваўся ад ранейшых заканадаўчых актаў толькі формай, але ня зместам. Выбары 110 дэпутатаў ніжняй палаты парламэнту – Палаты Прадстаўнікоў – і прадстаўнічых органаў улады – мясцовых Радаў – ажыццяўляюцца на аснове мажарытарнай сыстэмы: дзеля перамогі кандыдату ў першым туры неабходна набраць больш за 50% галасоў выбарцаў, якія ўзялі ўдзел у галасаванні, у другім – адносную бальшыню. Для абрання прэзідэнтам і ў першым, і ў другім туры неабходна набраць больш за 50% галасоў выбарцаў.

Паводле экспертных ацэнак Бюро па дэмакратычных інстытутах і правах чалавека АБСЭ і Вэнэцыянскай камісіі Рады Эўропы, Выбарчы кодэкс не забяспечвае з праўнага гледзішча правядзеньня ў краіне свабодных і дэмакратычных выбараў і не адпавядае мінімальным міжнародным стандартам. Да такіх высноваў прыйшлі і спецыяльныя камісіі міжнародных назіральнікаў АБСЭ, якія зьдзяйснялі маніторынг за падрыхтоўкай і правядзеньнем выбараў у Палату Прадстаўнікоў (кастрычнік 2000 г.) і прэзідэнцкіх выбараў (верасень 2001 г.).

Асноўная загана Выбарчага кодэксу – гэта наданьне органам выканаўчае і прадстаўнічае ўлады выключнага права фармаваньня выбарчых камісіяў. Як паказала практыка, фармаваньне складу выбарчых камісіяў не адбываецца паводле прынцыпу шырокага палітычнага прадстаўніцтва сяброў камісіяў. На фармальна законных падставах мясцовыя ўлады могуць адмовіцца ўлучыць у іхны склад прадстаўнікоў, прапанаваных дэмакратыямі. Такі парадак фармаваньня выбарчых камісіяў дазваляе выканаўчай уладзе цалкам кантраляваць ня толькі дзейнасьць гэтых камісіяў, але і хаду ўсяго выбарчага працэсу, пачынаючы ад рэгістрацыі кандыдатаў у дэпутаты і да падвядзеньня вынікаў галасаваньня.

У якасьці эфэктыўнага сродку ціску на выбарцаў і маніпуляцыяў з выбарчымі бюлетэнямі ўлады шырока практыкуюць датэрміновае галасаваньне, якое ажыццяўляецца цягам пяціх дзён сем гадзінаў за дзень, а таксама галасаваньне ўдома. На выбарах у Палату Прадстаўнікоў у дзвюх выбарчых акругах былі выпадкі, калі колькасьць выбарцаў, якія прагаласавалі датэрмінова, перавышала

50%. А ў сярэднім на мінулых выбарах колькасць выбарцаў, якія пад ціскам уладаў галасавалі датэрмінова, складала 20–30%.

Дзейнае заканадаўства не дазваляе кандыдатам у дэпутаты аспрэчваць у судовым парадку пастановы выбарчых камісіяў аб скасаванні іх рэгістрацыі, а таксама вынікі выбараў. Кандыдатам у прэзідэнты і дэпутаты забаронена ствараць уласныя выбарчыя фонды і прыцягваць да фінансавання выбарчае кампаніі сродкі фізічных і юрыдычных асобаў. Сродкаў, якія вылучае дзяржава кандыдатам, недастаткова для правядзення паўнаважнага выбарчае кампаніі.

Грамадзкія назіральнікі ня ў стане кантраляваць падліку галасоў, бо пазбаўленыя магчымасці бачыць запоўненыя бюлетэні і ў кожны момант могуць быць выдаленыя старшынямі камісіяў з памяшкання для галасавання. Апрача таго, участковыя камісіі не абавязаныя выдаваць назіральнікам завераныя копіі пратаколаў аб выніках галасавання на выбарчым участку.

Выбары, якія праводзяцца ў краіне, усё больш і больш нагадваюць савецкія выбары, якія былі закліканыя стварыць бачнасьць законнасьці ўсяўладззя кампартыі. Дарма што фармальна на выбарах захоўваецца канкурэнцыя паміж кандыдатамі, найчасцей дэпутатам можа стаць толькі кандыдат, які атрымаў папярэдняю ўхвалу выканаўчай улады. Таму для правядзення свабодных і спраўдных выбараў неабходна дамагацца ня толькі паляпшэння выбарчых працэдураў і выбарчага заканадаўства, але й дэмакратызацыі палітычнага рэжыму, які існуе ў краіне.

## Судовая ўлада

### Міхаіл Пастухоў

Да цяперашняга часу ў РБ працягвае функцыянаваць судовая сыстэма, якая склалася яшчэ пры СССР. Новая рэдакцыя Канстытуцыі ўнесла зьмены толькі ў парадак фармаванняў судоў. Калі паводле Канстытуцыі 1994 г. абраньне судзьдзяў найвышэйшых судоў належала вылучна да кампэтэнцыі парлямэнту, дык паводле новай рэдакцыі Канстытуцыі права прызначаць на пасаду старшыню і пяць судзьдзяў Канстытуцыйнага Суду, старшыню і судзьдзяў Вярхоўнага Суду

(ВС), старшыню і судзьдзяў Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, а таксама судзьдзяў іншых судоў мае прэзыдэнт. Яму ж належыць права адхіляць ад пасады старшыняў і судзьдзяў найвышэйшых судоў пры наяўнасці падставаў, прадугледжаных законам. Пры гэтым працэдура адхілення прадугледжвае адно інфармаваньне верхняй палаты парламэнту – Рады Рэспублікі – пра прынятыя прэзыдэнтам пастановы.

Сыстэму агульных судоў складаюць ВС РБ, абласныя (Менскі гарадзкі), раённыя (гарадзкія) суды, Беларускі вайсковы суд, міжгарнізонныя вайсковыя суды.

У раённых (гарадзкіх) судах, што складаюць першы ўзровень судовай сыстэмы, працуе звыш за 800 судзьдзяў. У абласных і Менскім гарадзкім судзе – звыш 160 судзьдзяў. Штатная колькасць судзьдзяў ВС – каля 60. У штаце раённых (гарадзкіх) судоў працуюць 185 судзьдзяў па адміністрацыйных справах.

Сыстэму гаспадарчых судоў у Рэспубліцы Беларусі ўтвараюць Найвышэйшы Гаспадарчы Суд, гаспадарчыя суды абласьцей і прыраўнаны да іх Гаспадарчы суд Менску. Яны разьвязваюць спрэчкі юрыдычных і фізычных асобаў, што ўзьнікаюць пры ажыццяўленьні гаспадарчай дзейнасці, а таксама спрэчкі аб прызнаньні несапраўднымі актаў дзяржаўных органаў, якія закранаюць інтарэсы суб'ектаў гаспадаранья.

Колькасны склад судзьдзяў гаспадарчых судоў невялікі. У гаспадарчых судах абласьцей (і гораду Менску) працуе ад 10 да 15 судзьдзяў, а ў штаце Найвышэйшага Гаспадарчага Суду – толькі 18 судзьдзяў.

Канстытуцыйны Суд (КС) РБ быў утвораны пры канцы красавіка 1994 г. Пасьля правядзеньня рэспубліканскага рэфэрэндуму ў лістападзе 1996 г. і ўвядзеньня ў дзеянне новай рэдакцыі Канстытуцыі першы склад судзьдзяў КС быў фактычна распушчаны. У студзені 1997 г. прэзыдэнт РБ А. Лукашэнка сваім указам прызначыў шэсьць судзьдзяў разам з старшынём суду. Яшчэ шэсьць судзьдзяў абрала верхняя палата парламэнту, сфармаваная Адміністрацыйй Прэзыдэнта.

У чэрвені 1997 г. у Закон аб Канстытуцыйным Судзе былі ўнесеныя шматлікія папраўкі, якія істотна зьмянілі месца і ролю гэтага дзяржаўнага органа. Назіраецца высокая цякучасць судзейскіх кадраў. Зь цяперашняга складу судзьдзяў агуль-

ных судоў больш за палову (54%) маюць стаж працы да 5 гадоў. Тых, хто працуе на пасадзе судзьдзі да 10 гадоў, усяго 25%, а судзьдзяў, якія працуюць на гэтай пасадзе да 20 гадоў, – 15,3%.

Залежнае становішча судоў ад органаў выканаўчай улады праяўляецца шмат у якіх сферах: у парадку прызначэння судзьдзяў на пасаду, у іх фінансавым забеспячэнні, прасоўваньні па службовай лесьвіцы, прысваеньні кваліфікацыйных клясаў, у парадку забеспячэння жыллём, прыцягненьні да дысцыплінарнае адказнасці.

Аплата працы судзьдзяў залежыць ад кіраўніка дзяржавы і ажыццяўляецца органамі выканаўчае ўлады.

Важным сродкам уплыву на судзьдзяў ёсць парадак забеспячэння іх жыллём. Зь верасня 1997 г. дзейнічае прэзыдэнцкі дэкрэт аб забеспячэнні судзьдзяў і пракурорскіх работнікаў, якія маюць патрэбу ў паляпшэнні жыллёвых умоваў, службовым жыллём. У выпадку адхіленьня ад пасады судзьдзя або пракурор і іхныя сем'і падлягаюць высяленьню з займанага памяшканьня. Каб атрымаць жыллё ўва ўласнасць, судзьдзі і пракуроры павінны адпрацаваць ня менш за 20 год.

Нягледзячы на бестэрміновы характар прызначэння судзьдзяў, яны без аніякіх праблемаў могуць быць адхілены ад пасады на падставе ўказу прэзыдэнта. І такая практыка дастаткова распаўсюджаная. У якасьці падставы адхіленьня выступае рэкамандацыя кваліфікацыйнай калегіі судзьдзяў.

Дзейнасьць судзьдзяў знаходзіцца пад сталым кантролем органаў юстыцыі. Ад гэтых органаў залежыць матэрыяльна-тэхнічнае і кадравое забеспячэнне судоў. Яны вядуць судовую статыстыку, удзельнічаюць у кваліфікацыйнай атэстацыі судзьдзяў, вылучаюць іх на кіраўнічыя пасады. Органы юстыцыі ажыццяўляюць таксама кантроль над захаваньнем тэрмінаў разглядаў справаў у судах. Пры неабходнасці яны могуць ініцыяваць разгляд дысцыплінарнае справы што да судзьдзяў.

Такім чынам, суды ў цяперашніх умовах страцілі ўласьцівыя органам права-судзьдзя якасьці – самастойнасьць, незалежнасьць і справядлівасьць. У выніку яны перасталі выконваць сваё асноўнае прызначэньне – быць гарантамі абароны правоў і свабоды грамадзянаў.

# Выклікі і матывацыі рэформы палітычнай сыстэмы Беларусі

Юрась Ліхтаровіч

## Выклікі

Мала хто з сур'ёзных палітыкаў у Беларусі не пагадзіўся б сёння з тым, што пытаньне рэфармаваньня беларускай палітычнай сыстэмы стаіць даволі востра. Нягледзячы на пэўную стабільнасьць эканамічнай сытуацыі (цягам апошніх гадоў не адбылося сур'ёзнага спаду жыцьцёвага ўзроўню насельніцтва), колькасьць незадаволеных сёньняшнім станам рэчаў павялічваецца. Ілюстрацыяй гэтаму можа служыць цяперашняе падзеньне рэйтыngu Лукашэнкі альбо заявы беларускай інтэлігенцыі, спэктар ацэнак сытуацыі ў якіх вар'юецца ад канстатацыі «крызыснага стану» і пастаноўкі пытаньняў кшталту «як з гэтага выйсьці»<sup>16</sup> да сьцьверджаньняў, што «пытаньне аб пераменах у Беларусі вырасла ў праблему нацыянальнага выратаваньня»<sup>17</sup>.

З канца 1994 г. палітычная сытуацыя ў краіне вызначаецца надзвычай нэгаўнай тэндэнцыяй: ідзе бесьперапынны працэс пэрсаналізацыі дзяржаўнай

<sup>16</sup> Так камэнтуе сытуацыю ў Беларусі П. Краўчанка, былы амбасадар Беларусі ў Японіі, пасля свайго вяртаньня. Гл.: Г. Абакунчык, Удзельнікі Ўсебеларускага сходу інтэлігенцыі выказаліся за згуртаваньне і актыўную дзейнасьць // Радые Свабода. 2003. 17 сакавіка. [www.svaboda.org](http://www.svaboda.org).

<sup>17</sup> З заяваў на Ўсебеларускім сходзе інтэлігенцыі. Гл.: В. Каліноўскі, У Менску пад лёзунгам «Незалежная Беларусь – свабоднае і заможнае грамадзтва» прайшоў Усебеларускі сход інтэлігенцыі. Радые Свабода. 2003. 17 сакавіка. [www.svaboda.org](http://www.svaboda.org).

улады. А з прыняццем Канстытуцыі 1996 г. адбылася легалізацыя аўтарытарнага рэжыму<sup>18</sup>, які ад той пары адно пашыраў свой уплыў на розныя сэгмэнты беларускага грамадства. Таму лягчна паставіць пытаньне: што нас чакае, калі сытуацыя ў краіне будзе разьвівацца ў рэчышчы, зададзеным яе сёньняшнім кіраўніцтвам, а дэмакратычныя рэформы ў палітыцы дый іншых сферах грамадства будуць і надалей блякавацца?

Найбольшая пагроза, якую нясе ў сабе любы аўтарытарны рэжым, гэта нарастаньне і назапашваньне найразьнейшых сацыяльных і эканамічных праблемаў, якія своечасова альбо ўвогуле не вырашаюцца. Адбываецца гэта як з прычыны неэфэктыўнасьці самой сыстэмы кіраваньня, заснаванай на падпарадкаванасьці ўсіх адной асобе, гэтак і з прычыны блякаваньня ўсялякіх палітычных, сацыяльных і эканамічных ініцыятываў, якія прадстаўнікі аўтарытарнага рэжыму ўспрымаюць як пагрозу асабістай уладзе і свайму ўласнаму дабрабыту. У выніку фармуецца сытуацыя, калі грамадства паступова страчвае кантроль над уладай, а значная частка людзей увогуле аказваецца ня ў стане ўплываць ня толькі на палітычныя падзеі, але ж і на сваё ўласнае жыцьцё.

Небясьпека, якую нясе аўтарытарны рэжым у Беларусі, палягае і ў тым, што на рэштках былой савецкай намэнклятуры (у асноўным гэта людзі з спэцыяльных службаў, часткова былыя спэцыялісты па ідэалёгіі і «гаспадарнікі»), перамяшанай з прадстаўнікамі «новых элітаў», якія выйшлі з рэгіёнаў і трымаюцца адзін аднаго паводле прынцыпу зямляцтва і кланавасьці, ужо сёньня паўстае своеасаблівая гібрыдная посткамуністычная сыстэма, у якой акрэсьліваецца кола «актараў», зацікаўленых у сталым захаваньні пры ўладзе адной асобы (Лукашэнкі) і замацаваньні новага ўладнага парадку. У падобнай сытуацыі «дзяржава», у сэнсе розных інстытутаў улады, мае тэндэнцыю ператварацца ўва ўласнасьць пэўнай групойкі людзей, якая канцэнтруецца каля Лукашэнкі і фактычна кантралюе сытуацыю ў краіне.

Дзяржаўным органам у такой схеме застаецца адно выкананьне некалькіх неўласьцівых ім функцыяў: а) кантролю над грамадствам (рэпрэсіі супраць

---

<sup>18</sup> Так вызначае сытуацыю ў Беларусі палітоляг В. Чарноў. Гл.: В. Чарнов, Форма правления в посткоммунистической Беларуси и проблема выбора оптимальной конституционной модели // *Адкрытае грамадства. Інфармацыйна-аналітычны бюлетэнь*. 2000. № 3 (9).



адных і адбор іншых у якасці новага папаўнення); б) зьбіраньне і падаваньне інфармацыі пра стан грамадства; в) вырашэньне бягучых праблемаў, а таксама роля грамаадводу грамадзкага незадавальненьня\*. Функцыянаваньне дзяржаўнага апарату робіцца пры гэтым неэфектыўным, а атрыманьне грамадзянамі адміністрацыйных паслугаў абцяжарваецца рознымі бюракратычнымі перашкодамі.

Невысокая эфэктыўнасьць дзейнасьці адміністрацыйнага апарату і адсутнасьць інстытуцыяналізаванай (яснай для ўсіх і вызначанай) працэдуры прыняцьця рашэньняў спрыяе карупцыі і нэпатызму (прасоўваньню ўва ўладныя структуры сваякоў і блізкіх). У такой сытуацыі атрыманьне шараговымі грамадзянамі паслугаў ад органаў дзяржаўнай адміністрацыі робіцца праблематычным, а якасьць гэтых паслугаў аказваецца вельмі нізкай. У выніку неэфектыўнасьці кіраваньня запавольваецца стварэньне адпаведнай інфраструктуры для разьвіцьця эканомікі і сацыяльнай сфэры; у краіне не забясьпечваюцца высокія мэдычныя, адукацыйныя і пэнсійныя стандарты, а насельніцтва аказваецца бяспраўным.

Атрыманьне такой сыстэмы абыходзіцца падаткаплатнікам занадта дорага; яно непарпарцыйна высокае ў параўнаньні з эфэктыўнасьцю дзейнасьці самой сыстэмы. Пры незьліквіданасьці яшчэ савецкіх адбываецца цяпер назапашваньне новых, лукашэнкаўскіх даўгоў, якія вынікаюць зь нерэфармаванасьці пэнсійнай сыстэмы, сыстэмы аховы здароўя, адукацыйнай сфэры, неразьвітасьці і зношанасьці тэхнічнай інфраструктуры. Усе гэтыя праблемы кладуцца цяжарам на насельніцтва, і за іх вырашэньне наступным пакаленьням давядзецца плаціць несувмерна больш, чымся цяпер.

Разам з тым аўтарытарная ўлада блякуе станаўленьне грамадзянскай супольнасьці ў краіне. Нагадаем, што разьвіцьцё грамадзянскай супольнасьці базуецца на магчымасьці грамадзянаў вольна артыкуляваць свае інтарэсы, а таксама самаарганізоўвацца дзеля рэалізацыі грамадзкіх ініцыятываў.

---

\* Для параўнаньня: дзяржаўнае кіраваньне пры дэмакратыі — перадусім гэта выкананьне дзвюх узаемадапаўняльных функцыяў: моцная і справядлівая ўлада, якая паважае грамадзкі інтарэс і дакладна вызначае свабоды асобы ў пэрспэктыве супольнага інтарэсу; будова і рацыянальнае кіраваньне дзяржаўнымі органамі.

У Беларусі першым каналам артыкуляцыі грамадзкіх інтарэсаў сталі ў свой час палітычныя партыі, якія бурна разьвіваліся да сярэдзіны 1990-х гг. Паступова пачала складвацца палітычная сыстэма краіны\*, аднак зьмены, унесеныя ў Канстытуцыю ў 1996 г., і кампаніі дыскрэдытацыі і рэпрэсіяў супраць партыяў значна аслабілі іхны патэнцыял як прадстаўнікоў грамадзкіх інтарэсаў.

Разьвіцьцё ўласна грамадзкіх ініцыятываў, так звананага «трэцяга сэктару» праз уцягваньне як мага большай колькасьці грамадзянаў у дзейнасьць НДА пачалося даволі позна, ужо ўва ўмовах сьвядомага супрацьдзеяньня аўтарытарна-нэасавецкага рэжыму\*\*. Гэта істотна паўплывала на працэсы разьвіцьця гэтых арганізацыяў і грамадзянскай супольнасьці ў краіне. Ізаляванасьць дзейнасьці НДА толькі пашырае кола скептыкаў. Да таго ж ужываньня дасюль імі лёзунгі агульнага кшталту\*\*\* проста не ўспрымаліся большынёй грамадзтва.

Большая частка грамадзтва з прычыны нерэфармаванасьці нацыянальнай эканомікі занятая ў дзяржаўным сэктары. Прыхаванае беспрацоўе робіць такіх

---

\* Да прыходу А. Лукашэнка да ўлады ядро сыстэмы ўтваралі некалькі партыяў: БНФ, АДПБ і ГП (з 1995 г. – АГП), БСДГ, ПНЗ, КПБ, АП, якія пачалі актыўна супрацоўнічаць, утвараючы перадвыбарныя блёкі. Пры далейшым дэмакратычным разьвіцьці можна было б чакаць стабільнай працы парламэнту ў ўраду, які б абаяраўся на парламэнцкую большыню (бліжэй за некалькіх блізкіх партыяў). Праграмныя дакумэнты большыні партыяў (апроч 2 апошніх) утрымлівалі прапановы для далейшай дэмакратызацыі палітычнай сыстэмы, а таксама правядзеньня рынкавых рэформаў. Пасьля 1996 г. на першы плян у дзейнасьці партыяў выходзіць пастуляты барацьбы з дыктатурай, пра розьніцы ў праграмах часова забыліся. Аднак апазыцыйныя Лукашэнка палітычныя сілы пакуль не змаглі забясьпечыць свайго адзінства. Магчыма, што паразуменьне будзе магчымае на глебе «эўрапейскіх вартасьцяў».

\*\* Да 1994 г. «трэці сэктар» змагаўся за сваё прызнаньне. Закон аб грамадзкіх аб'яднаньнях, які ствараў праўнае поле для дзейнасьці НДА, быў прыняты толькі 4 кастрычніка 1994 г. Асноўную частку НДА першых гадоў незалежнасьці прадстаўлялі арганізацыі, якія паўсталі на рэштках камсамолу і іншых тыпова савецкіх арганізацыяў (аб'яднаньні вэтэранаў вайны, працы і г. д.). Некаторыя з іх змаглі пазбавіцца дзяржаўнага кантролю і стаць незалежнымі. Першыя зь незалежных НДА канцэнтраваліся на экалягічнай тэматыцы, як Фонд «Дзецям Чарнобыля» (1989), альбо на працы з моладзьдзю, як «Канфэдэрацыя маладзёвых суполак» (1989). Прыход Лукашэнка пазначыў новыя тэндэнцыі: дзяржава паспрабавала ўзяць пад свой кантроль «трэці сэктар» праз стварэньне дзяржаўных грамадзкіх арганізацыяў (як БРСМ), а астатніх задушыць рэпрэсіямі і абмежаваньнямі. У адказ у самым асяродзьдзі грамадзкіх арганізацыяў адбылася палітычная радыкалізацыя – шматлікія актывісты НДА далучыліся да барацьбы супраць дыктатуры.

\*\*\* «Барацьба за правы чалавека», «падтрымка свабоды слова і самавыяўленьня», «дэмакратызацыя інстытутаў улады і мясцовага кіраваньня» і г. д.

грамадзянаў істотна залежнымі ад працадаўцаў, г. зн. ад улады, якая імкнецца ўзмацніць кантроль над незадаволенымі, плянуючы ўвядзеньне сыстэмы ідэалягічнай працы на дзяржаўных прадпрыемствах.

У аўтарытарнай сыстэме ўлады мець найвышэйшы ўзровень жыцця дазваляецца толькі тым, хто належыць да кіраўнічых групавак. Пастаянны ж ціск на кіраўнікоў дзяржаўных прадпрыемстваў мае на мэце не дапусьціць раптоўнага спаду жыцьцёвага ўзроўню. У падобнай сытуацыі грамадства прызвычайваецца да пасыўнасьці і апатыі ды адчувае страх перад уладаю. Такім чынам, мы губляем магчымасьці да лягчэйшай (успрынятай грамадствам) і таму больш пасьпяховай дэмакратызацыі.

### Матывацыі

Адваротную мадэль такому разьвіцьцю рэпрэзэнтэе Эўрапейскі Зьвяз (ЭЗ). Доўгі час у нас крытычна заўважалі, што глябальнасьць працэсаў палітычнага, эканамічнага, сацыяльнага разьвіцьця, якія цяпер перажывае адзіная Эўропа, прывядзе да канчатковага зьнікненьня розных эўрапейскіх народаў і культураў. Адбылося інакш. Дзякуючы больш празрыстым і беспасярэднім гандлёвым і культурным кантактам аб'яднаньне розных эўрапейскіх дзяржаваў у адзіны палітычны і гаспадарчы зьвяз паспрыяла павелічэньню іхнага дабрабыту і культурнаму ўзаемаўзбагачэньню. Так, напрыклад, Ірляндыя, якая перад далучэньнем да ЭЗ была адной з найбяднейшых эўрапейскіх краінаў, цяпер ёсьць адной з найзаможнейшых. Эўрапейскі выбар для Беларусі таксама не прывядзе да зьнішчэньня краіны і нацыі — да гэтага нас хутчэй давядзе палітычная самаізаляцыя, да якой схінаецца сёньняшні аўтарытарны рэжым. Самаізаляцыя азначае спыненьне разьвіцьця і ослабленьне нашае канкурэнтаздольнасьці на вонкавых рынках. Сыстэма, якая складваецца пры адсутнасьці палітычных рэформаў у Беларусі, больш уласьцівая краінам трэцяга сьвету.

Сяброўства ў ЭЗ насамрэч азначае: высокія стандарты жыцця, заможнасьць, высокую якасьць прадуктаў, вяршэнства закону, а таксама пачуцьцё асабістай бясьпекі і абароненасьці. Гэта шанец забясьпечыць недатыкальнасьць чалавечага жыцця і сацыяльную справядлівасьць, бо праўныя рэглямэнтацыі (так званыя

*acquis communautaire*), якія існуюць у эўрапейскіх краінах, якраз і дазваляюць дасягнуць такіх мэтаў.

Як паказвае практыка, ідэя «эўрапейскай Беларусі» нашмат больш кампрамісная і зразумелая для грамадства, чым лёзунгі «дэмакратыі», «правоў чалавека» ці «свабоды прэсы», рэальны сэнс якіх «просты чалавек» уяўляе даволі цьмяна. Аднак гэта не азначае, што ў нашым грамадстве немагчыма распаўсюдзіць уласна дэмакратычныя вартасці. Імпарт дэмакратычнага ладу жыцця ў нашу краіну ўсё роўна будзе адбывацца, і мноства распрацаваных у ЭЗ мікра-праграмаў зрабілі б гэту справу больш зразумелай для грамадства, а таму і больш паспяховай. Не выклікае сумневу, што пэўныя сацыяльныя групы нашага грамадства зацікаўленыя ў рэформах, якія б набліжалі Беларусь да ЭЗ. Можна таксама спрагназаваць, што такое зацікаўленьне будзе ўзрастаць разам з пагаршэньнем сацыяльнай і эканамічнай сытуацыі ў краіне.

Якія ж канкрэтныя выгады можа мець насельніцтва ад такога шляху рэформаў, які набліжаў бы нас да ЭЗ? Асноўныя дасягненні, якімі сёння ганарыцца Лукашэнкаўская прапаганда, гэта тое, што «ў нас няма ні ўнутраных, ні вонкавых узброеных канфліктаў... У нас няма ворагаў і тэрытарыяльных прэтэнзій ні да кога. У нас няма рэлігійнай і нацыянальнай варожасці»<sup>19</sup>. Адсутнасць вайны і ўзброеных канфліктаў гэта, безумоўна, дадатны факт. Аднак у сённяшнім сьвеце бяспека ўжо не базуецца толькі на вайскова-палітычнай магутнасці той ці іншай краіны, яе аснову складаюць перадусім разьвітая і дынамічная эканоміка, дзейная сыстэма сацыяльнай падтрымкі і эфэктыўная сыстэма дзяржаўных інстытуцыяў, якія мусяць забяспечваць дабрабыт грамадзянаў. У Беларусі, на жаль, усяго гэтага няма.

Тыповы аргумэнт, якім карыстаюцца, каб тлумачыць немагчымасць правядзеньня дэмакратычных рэформаў у Беларусі, гэта адсутнасць інвэстыцыяў ды інтарэсу да нашай краіны з боку Эўропы. Асноўная перашкода на шляху рэформаў у краіне – гэта, аднак, нежаданьне групы асобаў, якія знаходзяцца пры ўладзе, іх праводзіць. Бо дэмакратычныя рэформы якраз і пагражаюць

---

<sup>19</sup> А. Лукашенко, «Мы создали страну – будем создавать граждан!» Новогоднее поздравление Президента белорусскому народу // Советская Белоруссия. 2003. 3 студзеня.

аўтарытарнай сыстэме кіравання ў Беларусі. Між тым праэўрапейскі кірунак развіцця Беларусі ляжыць у інтарэсах той часткі палітычнай эліты, якая бачыць сваю краіну заможнай і цывілізаванай. Сённяшняя ж сыстэма палітычнага ўладкавання робіць урад і дэпутатаў марыянэткавага парламэнту не палітыкамі, а толькі выканаўцамі волі прэзідэнта, які насамрэч ёсць адзіным палітыкам. Правядзеньне рэформаў, якія б збялянсавалі розныя галіны ўлады, якраз і паклікана нармалізаваць палітычную сыстэму, інстытуцыяналізаваць палітычную канкурэнцыю і тым самым дазволіць вярнуцца ў палітыку ўсім тым людзям, якіх зь яе выкінулі з прычыны нязгоды з «галюўным палітыкам».

Гэтаксама праэўрапейскі кірунак развіцця адпавядае інтарэсам бальшыні функцыянераў дзяржаўнага апарату. Сёння палітычны лад у краіне стварае такую сытуацыю, што лёс чынавенства залежыць ад сваволі вышэйшага кіраўніцтва. Статус і прэстыж прафэсіі дзяржаўнага службоўцы зьніжаецца. Правядзеньне рэформаў азначае, што на першае месца выйдуць акурат прафэсійныя мэнэджэры, людзі, якія маюць неабходныя веды і досвед. Яны стануць больш незалежнымі, будуць займацца выкананьнем сваіх беспасярэдніх абавязкаў. Іх службовым абавязкам стануць кантакты з калегамі з усяе Эўропы, бо эўрапейская мадэль прадугледжвае развіццё самакіравання рэгіёнаў і іхнае шчыльнае супрацоўніцтва.

Беручы пад увагу разьбежнасьць пазыцыяў асноўнай часткі палітычных элітаў краіны што да кірунку правядзеньня дэмакратычных рэформаў, кампрамісам у гэтай сытуацыі можа стацца эўрапейскі выбар. Гэта выбар, які прапанувае зразумелую альтэрнатыву «лукашэнкаўскай» мадэлі. Такі выбар мае таксама найбольш высокую верагоднасьць атрымаць падтрымку бальшыні нашага грамадства як з прычыны «геаграфічнага» палажэньня Беларусі ў Эўропе, так і з прычыны гістарычна-культурных сувязяў, якія наша краіна мела з эўрапейскім кантынэнтам.

З увагі на сённяшняю палітычную, эканамічную і сацыяльную сытуацыю ў краіне далучэньне Беларусі да ЭЗ ня можа быць лёгкай і простым працэсам. У 1993 г. на паседжаньні Эўрапейскай Рады ў Капэнгагене былі выпрацаваныя тры крытэры, якія мусіць выканаць любая краіна, каб быць прынятай у ЭЗ:

1) палітычны: стабільныя дзяржаўныя інстытуцыі, якія гарантуюць наяўнасць дэмакратыі, вяршэнства закону, павагу да правоў чалавека, павагу да правоў мяншыняў;

2) эканамічны: жыццяздольная рынкавая гаспадарка;

3) здольнасць краіны інтэграваць у сваю дзяржаўна-адміністрацыйную і юрыдычную сыстэму нормы эўрапейскага права.

Асноўная роля ў гэтым працэсе належыць дзяржаўнаму апарату, які і мусіць прывесці заканадаўства ў адпаведнасць з эўрапейскімі праўнымі стандартамі. Гэтага, аднак, немажліва дасягнуць без правядзення глыбокіх палітычных, адміністрацыйных і эканамічных рэформаў у краіне.

# Мадэль рэформы палітычнае сыстэмы Беларусі

## Форма кіраваньня Віктар Чарноў

Новая мадэль палітычнае сыстэмы Рэспублікі Беларусі павінна базавацца на агульнапрызнаных прынцыпах эўрапейскага права: дэканцэнтрацыі і дэцэнтралізацыі ўлады, парлямэнтарызму, падзелу і балянсу ўладаў, незалежнасьці судовае ўлады, вяршэнстве закону, павагі да правоў і свабодаў грамадзянаў.

Нэгатыўны досьвед беларускага прэзыдэнцыялізму значна ўмацаваў пазыцыі тых палітыкаў і навукоўцаў, якія лічаць, што аптымальнай формай кіраваньня для Беларусі ёсьць заходнеэўрапейская парлямэнцкая мадэль. *Парлямэнцкая сыстэма* прываблівае значную частку беларускай контрэліты тым, што яна, на іх думку, дазваляе забякаваць усялякую магчымасьць узурпацыі ўлады адным чалавекам. Парлямэнтарысты апэлююць пры гэтым да традыцыяў канстытуцыйнае манархіі Вялікага Княства Літоўскага, падкрэсьліваючы больш дэмакратычны характар парлямэнцкага кіраваньня і гнуткасьць, уласьціваю выканаўчай уладзе.

Аднак ідэі «чыстага» парлямэнтарызму адлюстроўваюць адно абстрактна-дэмакратычныя памкненьні. Бо пад увагу не бяруцца рэальныя ўмовы, неабходныя для нармальнага функцыянаваньня парлямэнцкага рэжыму.

Эфэктывнае функцыянаваньне парлямэнцкай формы кіраваньня праду-гледжае:

- эканамічную і сацыяльна-палітычную стабільнасьць;
- грамадзкі кансэнсус што да фундаментальных вартасьцяў;
- кансалідаваную партыйную сыстэму;
- наяўнасьць выбарчай сыстэмы, якая абмяжоўвае колькасьць «дзеяных» партыяў;
- дэмакратычную палітычную культуру кіраўнічае эліты і контрэліты;
- глыбока ўкаранёныя традыцыі дэмакратыі.

Аднак для беларускага пераходнага грамадства характэрная супрацьлеглая сытуацыя, якая захаваецца і ў агляднай будучыні:

- пэрманэнтная сацыяльна-эканамічная нестабільнасьць;
- глыбокі раскол у грамадстве што да фундаментальных вартасьцяў і рэзка адрозныя палітычныя арыентацыі, што выклікае сур'ёзныя перашкоды на шляху іх узгадненьня;
- фрагмэнтаваная партыйная сыстэма, якая мае ўсе прыкметы «скрайняга плюралізму»;
- неадэкватная выбарчая сыстэма, рэфармаваньне якой толькі павялічыць на першых этапах палітычнае трансфармацыі фрагмэнтаваную шматпартыйнасьць;
- аўтакратычныя традыцыі;
- брак досьведу дэмакратычнага кіраваньня.

У такім расколатым і фрагмэнтаваным грамадстве вбды парлямэнцкай сыстэмы праявляцца асабліва выразна. Галоўная зь іх будзе ў наступным. У выніку прыняцьця прапарцыйнай або зьмяшанай выбарчай сыстэмы сфармуецца парлямэнцкі рэжым не аднапартыйнае, а кааліцыйнае бальшыні. Кіраўнічыя кааліцыі найхутчэй ня будуць трывалымі. Пры першых жа сур'ёзных рознагалосьях паміж парлямэнцкімі фракцыямі яны пачнуць разбурацца. Дадамо да гэтага невысокую здольнасьць партыйных лідэраў выкарыстоўваць кансэнсусныя тэхналёгіі кіраваньня. Гэта прывядзе да замарожваньня заканатворчага працэсу, непазьбежнымі зрабяцца частыя адстаўкі ўраду і парлямэнцкія крызысы. У такіх умовах урад стане закладнікам



унутрыпарлямэнцкіх канфліктаў і проста будзе няздольны на рашучыя і паслядоўныя рэформы.

Нельга не адзначыць і такую істотную загану «чыста» парлямэнцкай мадэлі, як адсутнасць фармальных інстытуцыйных абмежаванняў улады парлямэнцкае большыні. Калі парлямэнцкая большыня праводзіць памылковую палітычную лінію, дык няма ніякае іншае, апроча інстытуту рэфэрэндуму, легальнае магчымасці выправіць яе. Аднак у рэфэрэндуму таксама ёсць свае недахопы, галоўнымі зь якіх ёсць некампэтэнтнасць грамадзянаў і магчымасць маніпуляваць іх волевыяўленьнем.

Некаторыя беларускія прыхільнікі парлямэнцкай рэспублікі прапануюць у якасці супрацьвагі парлямэнту КС, які будзе вырашаць, ці адпавядае прыняты закон Канстытуцыі і міжнароднаму праву<sup>20</sup>. Такая прапанова выглядае досыць спрэчнай, паколькі нярэдка бывае, што законапраект можа цалкам адпавядаць канстытуцыйным і міжнародным нормам і ў той самы час быць памылковым з сацыяльна-эканамічнага або палітычнага гледзішча. А ацэнкі такога тыпу не знаходзяцца ў кампэтэнцыі КС.

Адсутнасць інстытутаў эфектыўнага кантролю за дзейнасцю парлямэнту стварае пагрозу тыраніі з боку парлямэнцкае большыні, што й назіраецца ў пераходных грамадзтвах. Улада ў такім выпадку пэрсаніфікуецца ў дыктатару-прэм'еру, які маніпулюе воляй паслухмянае большыні. Пад ціскам аднаасобнай улады прэм'ер-міністра роля парлямэнту — быць калегіяльным органам — нівэлюецца. Да такой «прэм'ерскай» рэспублікі Беларусь імкліва ішла ў 1993–1994 гг.

Пры пэўных варунках парлямэнцкая сыстэма, безумоўна, больш спрыяльная для ўсталяваньня ўстойлівае дэмакратыі, чым іншыя формы кіравання. Гэтак, у пэрыяд паміж 1979 і 1989 гг. у сьвеце налічвалася ўсяго 43 краіны з трывалымі дэмакратычнымі сыстэмамі, сярод якіх 35 краін былі з парлямэнцкай мадэллю, 3 краіны — зь зьмяшанай і яшчэ 5 краінаў з «чыста» прэзыдэнцкай мадэллю дзяржаўнага ладу<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Гл., напрыклад, матэрыялы круглага стала палітолягаў-юрыстаў: *Какой быть Беларуси: президентской или парламентской?* // *Адкрытае грамадства*. 2000. № 1. С. 15–18.

<sup>21</sup> Падлічана на падставе статыстычных дадзеных, прыведзеных у артыкуле: А. Степэн, С. Скэн, *Различные типы демократического устройства и укрепление демократии* // *Демократия 1990-х*. Вена, 1994.

Тым ня менш ува ўмовах расколатага грамадства «чыста» парлямэнцкая форма часта прыводзіць да зусім супрацьлеглага выніку. Мае рацыю беларускі палітоляг В. Карбалевіч, які лічыць, што «для правядзеньня рэформаў неабходная палітычная воля, якую значна лягчэй сканцэнтравать у руках або аднаго чалавека, або невялікай групы асобаў, але не ў парлямэнце, які налічвае дзясяткі дэпутатаў розных палітычных кірункаў»<sup>22</sup>. І ў гэтым выпадку ўзьнікаюць моцныя падставы для адраджэньня ў Беларусі прэзыдэнцкай рэспублікі або пераходу да зьмяшанае формы кіраваньня. Як паказвае практыка, бывае часам лепш перадаць вялікія паўнамоцтвы вузкай, нават адзінаасобнай выканаўчай уладзе, усталяваўшы, праўда, над ёй эфэктыўны парлямэнцкі кантроль.

Прыхільнікі рэанімацыі *прэзыдэнцкай формы кіраваньня* паводле Канстытуцыі ўзору 1994 г. у большай ступені ўлічваюць канкрэтныя рэаліі. Яны апэлююць да традыцыяў і мэнталітэту беларускага грамадства. А таму і лічаць, што ў сытуацыі падзеньня жыцьцёвага ўзроўню, пэрманэнтнага палітычнага крызысу, расколатасьці і неструктураванасьці грамадства толькі стабільная выканаўчая ўлада, адносна незалежная ад барацьбы партыйных фракцыяў і суадноснаў сілаў у парлямэнце, здольная правесці неабходныя рэформы і вывесць краіну на шлях сацыяльна-эканамічнага росту. Небясьпека, аднак, палягае ў тым, што ў краінах з працяглымі аўтарытарнымі традыцыямі прэзыдэнцыялізм найчасьцей выраджаецца ў супэрпрэзыдэнцкую форму кіраваньня. Не выпадкова бальшыня постсавецкіх краінаў сталі супэрпрэзыдэнцкімі рэспублікамі з той або іншай ступенню пэрсаналізацыі дзяржаўнае ўлады. Беларусь на гэтым тле не вынятак.

Што ж штурхае новасьпечаных «дэмакратычных» лідэраў у абдоймы прэзыдэнцыялізму? Гэта найперш іхныя аўтакратычныя звычкі, успадкаваныя ад таталітарнае мінуўшчыны. Канцэнтрацыя вялікай улады ў руках прэзыдэнта, ягоная адносная незалежнасьць ад парлямэнту і тое, што ён заўсёды прадстаўляе (няхай нават адносную) бальшыню выбарцаў, значна спрашчае задачы здушэньня апазыцыі й усталяваньня пэрсаналісцкае дыктатуры. Парадокс у тым, што прэзыдэнцкая рэспубліка зь ейным прынцыпам двайное ле-

---

<sup>22</sup> Гл. матэрыялы круглага стала палітолягаў-юрыстаў: *Какой быть Беларуси: президентской или парламентской?* // Адкрытае грамадства. 2000. № 1. С. 15–16.

гітымнасьці, абумоўленым простымі выбарамі прэзыдэнта і парлямэнту, патрабуе большай культуры узгадненьняў інтарэсаў паміж заканадаўчым органам і ўрадам, чым «чыста» парлямэнцкая мадэль, але выбіраюць яе, як правіла, менавіта тыя краіны, якія ня маюць трывалых дэмакратычных традыцыяў\*.

Прэзыдэнт, каб быць сымбалам нацыі і ўвасабляць стабільнасьць дзяржавы, закліканы быць вышэй за партыйныя і іншыя адносна вузкія палітычныя інтарэсы. Аднак у прэзыдэнцкіх рэспубліках кіраўніку дзяржавы даводзіцца спалучаць свае цырыманяльныя функцыі з функцыямі кіраўніка выканаўчае ўлады, лідэра пэўнай палітычнай групойкі, які змагаецца за ажыцьцяўленьне яе праграмы. Таму прэзыдэнцкая сыстэма апырэры не дапускае тонкае дыфэрэнцыяцыі дзёвюх роляў.

Практыка беларускага прэзыдэнцыялізму пацьвердзіла, што адным зь неабсяпечных наступстваў спалучэньня цырыманяльнага і выканаўчага («эфэктыўнага») кіраўніцтва становіцца падмена паняцьця «народ» групай прыхільнікаў прэзыдэнта. Кіраўнік дзяржавы пачынае разглядаць сваю палітыку як увасабленьне «волі народу», а палітыку сваіх апанэнтаў — як антынародную, накіраваную на абарону вузкіх інтарэсаў. У выніку ён адмаўляецца прызнаваць абмежаваньні свайго мандату і надзвычай варожа ставіцца да апазыцыі. Таму сыстэма беларускага прэзыдэнцыялізму пазбаўленая ня толькі гнуткасьці, але й усялякіх сродкаў абмежаваньня ўлады.

Да таго ж трэба мець на ўвазе, што ў расколатым грамадзтве прэзыдэнту складана дамагачыся стабільнае большыні ў парлямэнце. Больш за тое, непазьбежны раскол кааліцыі, утворанай вакол кандыдата-пераможцы: калі ўрад падпарадкаваны не парлямэнту, а прэзыдэнту, няма лепшага спосабу набраць палітычныя пункты для наступных выбараў, чымся канфрантацыя з адказнай за ўсё прэзыдэнцкай уладай. Прэзыдэнт, у сваю чаргу, ня можа не патрабаваць усё новых і новых паўнамоцтваў, а гэта яшчэ больш абвастрае супярэчнасьці ў ягоных стасунках з парлямэнтам і палітычнымі партыямі.

---

\* Паказальна, што многія былыя брытанскія калёніі (Кенія, Танзанія, Пакістан) пачыналі з спробаў капіяваньня парлямэнтарызму былое мэтраполіі, а потым адпаведна з сваімі аўтарытарнымі традыцыямі прасякаліся даверам да прэзыдэнцкай мадэлі.

Акурат з прычыны гэтых акалічнасьцяў прэзыдэнцкая дэмакратыя спараджае ў пераходных грамадзтвах (асабліва ўва ўмовах абвастрэньня сацыяльна-эканамічнага крызысу) жорсткі канфлікт паміж прэзыдэнтам і апазыцыяй у парламэнце, адзіным выйсьцем зь якога становіцца дзяржаўны пераварот, які ініцыюе, як правіла, выканаўчая ўлада.

Існуюць, прынамсі, тры ўмовы, неабходныя для хаця б частковае нэўтралізацыі адмоўных наступстваў прэзыдэнцыялізму ў расколатым грамадзтве.

*Першая:* неабходная такая сыстэма прэзыдэнцкіх выбараў, якая магла б забяспечыць шырока разьмеркаваную падтрымку абранага прэзыдэнта. Напрыклад, мэтад рэйтынгавага галасаваньня, калі выбарца можа галасаваць за некалькіх кандыдатаў на пасаду прэзыдэнта, разьмясьціўшы іх у парадку адданьня перавагі. У гэтым выпадку кандыдат можа атрымаць найбольшую падтрымку, калі ўлічыць таксама другі і трэці голас тых выбарцаў, якія свой першы аддалі іншым кандыдатам. Або гэта можа быць прынцып «двайной умовы», калі кандыдату ў прэзыдэнты дзеля абраньня неабходна мець ня толькі бальшыню галасоў выбарцаў усяе краіны, але і атрымаць падтрымку бальшыні ў пэўнай колькасьці яе адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.

*Другая:* патрэбная такая сыстэма парламэнцкіх выбараў, якая спрыяла б таму, каб колькасьць «дзейных» палітычных партыяў не перавышала 3–4. Гэта можа быць выбарчая сыстэма адноснае бальшыні, якая судзіць зацьвярджэньню двухпартыйнасьці, або мажарытарныя выбары ў два туры, якія вядуць да зьяўленьня ў парламэнце дзвюх устойлівых партыйных кааліцыяў. Чым больш партыяў у парламэнце, тым менш шанцаў на захаваньне стабільнай прапрэзыдэнцкай партыйнай кааліцыі, тым вышэйшая вераемянасьць таго, што прэзыдэнт будзе кіраваць краінай ува ўмовах сталае меншыні ягоных прыхільнікаў у парламэнце. А адсюль будзе вынікаць немагчымасьць правядзеньня хуткіх і жорсткіх рэформаў; непазьбежнымі робяцца канфлікты і ўжываньне сілы. Вось чаму ўва ўсіх трывалых дэмакратычных сыстэмах прэзыдэнцкага тыпу дзейнічае ня больш за 2,6 палітычных партыяў<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> А. Степэн, С. Скэч, Пазнач. сач., с. 58.

*Трэцяя ўмова:* гэта здольнасць і гатоўнасць палітычных элітаў да супрацоўніцтва і кампрамісу, што ў расколатым грамадстве можа выглядаць адно добрым пажаданнем.

Да ўмоваў, якія змяняюць небяспеку інстытуту моцнага прэзідэнта, можна было б дадаць увядзены інстытут калегіі выбарцаў, а таксама спрашчэнне звычайна празмерна ўскладненай працэдуры імпічменту пры наяўнасці дэведзенага абвінавачання кіраўніка выканаўчай улады ў службовых злачынствах.

Аднак усе пералічаныя вышэй умовы ёсць неабходнымі, але зусім не дастатковымі для нармальнага функцыянавання прэзідэнцкай дэмакратыі ў разьдзеленым грамадстве. Сыстэма прэзідэнцыялізму пазбаўляецца ад бальшыні сваіх недахопаў адно пры ўмовах, якія прадукуюцца кансалідаваным дэмакратычным рэжымам. Да іх ліку належаць:

- трывалы кансэнсус у грамадстве што да дэмакратычнага ўладкавання як найлепшага спосабу кіравання;
- двухпартыйная сыстэма, пры якой партыі не ідэалізаваныя, не ўвабляюць супрацьлеглых палітычных плыняў расколатага грамадства, а ўтрымліваюць у сабе асноўную частку спэктру палітычных настрояў. (Аднак нельга не адзначыць, што двухпартыйная сыстэма – даволі рэдкая зьява ў сусветнай практыцы, і стварыць яе «на замову» немагчыма.);
- дэцэнтралізацыя кіравання (фэдэралізм або разьвітае мясцовае самакіраванне ўва ўнітарнай дзяржаве), калі рэальная палітыка чыніцца таксама на ўзроўні рэгіёнаў і лякальных супольнасцяў. Найважнейшыя сфэры прыняцця рашэнняў кантралююцца мясцовымі органамі. Цэнтар не нясе адказнасці «за ўсё», і гэта змяняе небяспеку ціску на яго;
- агульнапрызнаная роля КС як арбітра ў спрэчках паміж заканадаўчай і выканаўчай галінамі ўлады, паміж цэнтральным урадам і мясцовым самакіраваннем.

Паколькі ў пераходным грамадстве гэтых умоваў няма, рэзка ўзрастае небяспека прэзідэнцыялізму. І гэта пацвярджае як лацінаамерыканскі дось-

вед, гэтак і найноўшы досьвед краінаў СНД зь Беларусьсю ўлучна. У сытуацыі крызысу, ува ўмовах палярызаванага грамадства «чысты» прэзыдэнцкі рэжым з падпарадкаванымі яму вэртыкальнымі структурамі найчасьцей аказваецца контрпрадуктыўным. Ён яшчэ больш расколвае грамадства замест таго, каб прывесьці яго да згоды, і таму не гарантуе стабільнасьці.

Сусьветная практыка паказвае, што «чыстыя» формы кіраваньня маюць недахопы, якія асабліва выразна праяўляюцца ў пераходных грамадзтвах. Для парлямэнцкай рэспублікі характэрныя нестабільнасьць ураду, частыя ўрадавыя крызысы і адстаўкі. Прэзыдэнцкая ж рэспубліка мае тэндэнцыю да ўсталяваньня пэрсаналісцкае дыктатуры. З увагі на гэта дыскусія аб праблеме выбару аптымальнае для Беларусі канстытуцыйнай формы кіраваньня, якая час ад часу ажывае сярод беларускіх палітыкаў, юрыстаў і палітолягаў, дасюль вялася, на наш погляд, у мэтадалягічна няправільным кірунку. Праблема выбару канстытуцыйнае сыстэмы дзяржаўнага ладу зводзілася да простага дылемы: «парлямэнцкая або прэзыдэнцкая рэспубліка». Між тым сёньня колькасьць «чыста» прэзыдэнцкіх і «чыста» парлямэнцкіх рэспублікаў у сьвеце паступова скарачаецца. Апошнімі дзесяцігодзьдзямі адбываецца пераплячэньне гэтых дзьвюх формаў, зьяўляюцца розныя варыянты зьмяшанае, «гібрыднае», формы кіраваньня, што ёсьць спробай спалучыць перавагі парлямэнцкай і прэзыдэнцкай рэспублікаў з адначасовым пераадоленьнем іхных заганаў.

Зьмяшаная форма рэспубліканскага кіраваньня магчымая ў двух варыянтах. Першы зь іх – *прэзыдэнцка-парлямэнцкая* рэспубліка – прадугледжвае інстытут падвойнае адказнасьці ўраду перад прэзыдэнтам і парлямэнтам, выражаны ў праве прэзыдэнта прызначаць і адхіляць прэм’ер-міністра, іншых чальцоў ураду і адначасова ў магчымасьці вотуму недаверу кабінэту міністраў з боку парлямэнту (Эгіпэт, Пэру, Турцыя, Украіна і фармальна – Расея). Аднак гэты прынцып дастаткова спрэчны, бо стварае вядомую няпэўнасьць у становішчы ўраду як «служы двух панюў». Акрамя таго, як паказвае гістарычны досьвед, прэзыдэнцка-парлямэнцкая рэспубліка таксама схільная пры пэўных абставінах трансфармавацца ў супэрпрэзыдэнцкую сыстэму кіраваньня (напрыклад, Ваймарская Нямецчына, Пятая Француская Рэспубліка пры дэ Голю, Расея і часткова Ўкраіна).

Другі варыянт — *парлямэнцка-прэзідэнцкая* рэспубліка — характарызуецца тым, што прэм'ер-міністар і кабінэт адказныя толькі перад парламэнтам. Прызначэньне і адхіленьне прэм'ера (а часам і асобных міністраў) ёсьць выключнай прэрагатывай прадстаўнічага сходу. Прэзыдэнт, за выняткам асобных выпадкаў, можа прызначыць на пасаду прэм'ер-міністра толькі тую кандыдатуру, якую абрала парлямэнцкая бальшыня. У той самы час, у адрозьненьне ад чыста парлямэнцкай сыстэмы, гэтая форма кіраваньня прадугледжвае наяўнасьць у прэзыдэнта ня толькі цырыманіяльных, але й пэўных уладных паўнамоцтваў, якія забясьпечваюць баянс уладаў і пэўную ўстойлівасьць, стабільнасьць выканаўчай улады (найперш права вяртаць законы на дапрацоўку і права роспуску парламэнту). Гэтая сыстэма кіраваньня характэрная сёньня для такіх краінаў, як Францыя, Партугалія, Фінляндыя, Аўстрыя, Ісьляндыя, Польшча, Летува.

Права парламэнту на замену прэм'ер-міністра і ўраду забясьпечвае *гнуткасьць* тэрмінаў знаходжаньня ўраду ўва ўладзе, магчымасьць своечасова карэктаваць палітычны курс і тым самым значна зьменшыць небясьпеку канфліктаў паміж выканаўчай уладай і парламэнтам. А права прэзыдэнта ў пэўных, строга вызначаных Канстытуцыяй выпадках распусаць парламэнт і прызначаць новыя выбары становіцца магутнай зброяй супраць частых урадавых і парлямэнцкіх крызысаў, што тым самым умацоўвае *стабільнасьць* ураду<sup>24</sup>.

Нескладана заўважыць, што такая сыстэма накіраваная на пераадоленьне асноўных заганаў як «чыстага» парлямэнтарызму, гэтак і «чыстага» прэзідэнцыялізму. *На наш погляд, пераход да парлямэнцка-прэзідэнцкай рэспублікі ёсьць аптымальным варыянтам канстытуцыйнай трансфармацыі сыстэмы найвышэйшае ўлады ў Беларусі.* Гэта прадугледжвае пераразьмеркаваньне паўнамоцтваў прэзыдэнта на карысьць парламэнту і ўраду, аднаўленьне традыцыйных функцыяў парламэнту і забесьпячэньне адноснай палітычнай самастойнасьці ўраду. *Такім чынам, з улікам эўрапейскага досьведу і гістарычных традыцыяў беларускага народу, парлямэнцка-прэзідэнцкая форма кіраваньня можа разглядацца ў якасьці «ідэальнай мадэлі» беларускае дзяржаўнасьці.*

<sup>24</sup> «Сілай кабінэту ёсьць неабходнасьць правядзеньня новых выбараў пры паразе кабінэту падчас парлямэнцкага галасаваньня» (С. М. Липсет, Роль политической культуры // Век XX и мир. 1994. № 7–8. С. 37).

Што праўда, пры гэтым важна не забыцца, што пераходнае грамадства як правіла не валодае ўстойлівымі дэмакратычнымі традыцыямі, характэрнымі для разьвітае дэмакратыі. Так, французская Канстытуцыя фармальна не абавязвае прэзыдэнта прызначаць прэм'ер-міністрам лідэра палітычнага блёку, які перамог. Аднак яму і да галавы ня прыйдзе зрабіць супрацьлеглае. Само сабой зразумела, што фармаваць урад будзе акурат тая партыйная кааліцыя, якая перамагла. У Беларусі, Расеі, Украіне і некаторых іншых дзяржавах СНД таксама дзеіць вельмі падобная да французскай канстытуцыйная норма, паводле якой акурат прэзыдэнт прызначае прэм'ер-міністра. Але на практыцы яна набывае зусім іншую палітычную інтэрпрэтацыю. Напрыклад, у Расеі перамога апазыцыі на парлямэнцкіх выбарах ані фармальна, ані фактычна не зьвязаная зь зьменай ураду. Больш за тое, расейскі прэзыдэнт можа самахоць адправіць у адстаўку прэм'ер-міністра, нават калі ён карыстаецца падтрымкай парлямэнту. *Тое, што ў кансалідаваных дэмакратыях ёсьць няпісанаю канстытуцыяй, ува ўмовах Беларусі павінна быць узьведзенае на ўзровень дакладна прапісаных канстытуцыйных нормаў і працэдураў.*

Найперш у новай дэмакратычнай Канстытуцыі неабходна дакладна расьпісаць працэдуру фармаваньня (замены) ураду і роспуску парлямэнту. І насамперш неабходна выразна зафіксаваць палажэньне, што прэзыдэнт прызначае прэм'ер-міністрам акурат таго кандыдата, якога абрала парлямэнцкая большыня. Па рэкамэндацыі прэм'ер-міністра прэзыдэнт прызначае і іншых чальцоў кабінэту. У той самы час парлямэнт можа пры пэўных варунках выказаць ураду канструктыўны вотум недаверу (калі рэзалюцыя аб недаверы прымаецца з адначасовым абраньнем новага прэм'ер-міністра), за якім аўтаматычна ідзе адстаўка кабінэту. Гэтая працэдура павінна перашкаджаць апазыцыйным фракцыям распускаць урад, калі яны аб'яднаныя патрабаваньнем яго адстаўкі, а не альтэрнатыўнай праграмай. Роспуск парлямэнту можа дапускацца толькі ў дакладна абумоўленых канстытуцыяй выпадках. Тым ня менш ніякая, нават самая прадуманая і дасканалая фармулёўка тых або іншых артыкулаў канстытуцыі ня можа стаць панацэяй ад парушэньняў дэмакратычных прынцыпаў. Гатоўнасьць палітычных элітаў да кампрамісу і супрацы — мінімальная ўмова нармальнага функцыянаваньня любое дэмакратычнае, у тым ліку і парлямэнцка-прэзыдэнцкае, формы кіраваньня.



## Роля парламэнту

Віктар Чарноў, Міхаіл Пастухоў

Для Рэспублікі Беларусі, як адносна невялікае і параўнальна аднароднае паводле нацыянальнага складу дзяржавы, аптымальнай мадэллю найвышэйшага прадстаўнічага і адзінага заканадаўчага органа ўлады бачыцца аднапалатны парламэнт (*з умоўнай назвай Сойм*).

У адпаведнасці з адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзелам і колькасцю насельніцтва краіны рэкамендаваны склад парламэнту – 260 дэпутатаў (гэткай жа была колькасць парламентароў паводле Канстытуцыі РБ 1994 г.).

У сыстэме падзелу ўладаў парламэнт закліканы выконваць наступныя асноўныя *функцыі*:

- рыхтаваць і прымаць законы;
- вызначаць супольна з урадам асноўныя кірункі ўнутранай і замежнай палітыкі;
- фармаваць органы выканаўчае ўлады і кантраляваць іхную дзейнасць;
- фармаваць судовую ўладу й забяспечваць яе незалежнасць;
- прызначаць выбары (рэфэрэндумы) і ажыццяўляць кантроль за іх правядзеннем.

Дзеля рэалізацыі сваіх функцыяў парламэнт мусіць мець наступныя асноўныя *паўнамоцтвы*:

- прымаць і змяняць Канстытуцыю;
- прымаць законы і пастановы і ажыццяўляць кантроль за іх выкананнем;
- прызначаць выбары прэзідэнта, парламэнту і органаў мясцовага самакіравання, а таксама ўсебеларускія рэфэрэндумы;
- абіраць або не абіраць кіраўніка ўраду;
- прымаць рашэнні аб ухвале або няўхвале праграмы дзеянняў новастворанага ўраду;
- згодна з прапановай ўраду ствараць або ліквідаваць міністэрствы і іншыя дзяржаўныя ўстановы;

- выбіраць і адхіляць старшыню і чальцоў Цэнтральнай камісіі па выбарах і правядзеньні рэспубліканскіх рэфэрэндумаў;
- абіраць і адхіляць старшыню і чальцоў Падліковай (Кантрольнай) палаты;
- абіраць на пэўны тэрмін судзьдзяў КС, судзьдзяў Вярхоўнага Суду, судзьдзяў Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, генэральнага пракурора, старшыню і чальцоў управы Нацыянальнага банку;
- зацьвярджаць дзяржаўны бюджэт і прымаць ад ураду справаздачу аб яго выкананьні;
- усталёўваць дзяржаўныя падаткі і зборы, ажыццяўляць кантроль за грашовай эмсіяй;
- ратыфікаваць і дэнансаваць міжнародныя дамовы;
- прымаць рашэньні аб выказваньні недаверу кіраўніку ўраду з адна-часовым абраньнем новага кіраўніка ўраду;
- прымаць рашэньні аб выказваньні недаверу асобным чальцам ураду;
- прымаць адстаўку прэзыдэнта ў выпадку зьняцьця ім паўнамоцтваў, а таксама адхіляць ад пасады праз працэдуру імпічмэнту прэзыдэнта ў выпадку парушэньня ім Канстытуцыі і законаў РБ.

У пераходны пэрыяд (у агляднай будучыні) парлямэнт павінен выбірацца паводле зьмяшанае (прапарцыйна-мажарытарнае) сыстэмы. Такая выбарчая сыстэма дазваляе спалучаць агульнанацыянальныя і рэгіянальныя інтарэсы, а таксама забясьпечвае прадстаўніцтва ў парлямэнце ўсіх буйных палітычных партыяў і найбольш аўтарытэтных грамадзянаў.

Парлямэнт павінен выбірацца на 5 гадоў і дзеяць стала. Дэпутаты павінны працаваць на прафэсійнай аснове і не павінны мець права займаць іншыя пасады ў органах дзяржаўнае ўлады. Дзеля належнага выкананьня сваіх функцыяў парлямэнт павінен мець адпаведныя фінансавыя, матэрыяльна-тэхнічныя і арганізацыйныя магчымасьці.

## Паўнамоцтвы прэзыдэнта Віктар Чарноў, Міхаіл Пастухоў

У выніку пераходу да парлямэнцка-прэзыдэнцкае рэспублікі паўнамоцтвы прэзыдэнта павінны быць істотна абмежаваныя з тым, каб забяспечыць у сыстэме органаў улады вяршэнства парлямэнту і павысіць ролю ўраду як самастойнага палітычнага органа. Прэзыдэнт у гэтае мадэлі ёсць толькі кіраўніком дзяржавы. Ягоныя асноўныя *функцыі*:

- цырыманіяльнае кіраўніцтва;
- арбітражная функцыя, забеспячэньне балянсу і стабільнасьці ўладаў;
- забеспячэньне вонкавай бясьпекі дзяржавы;
- абарона канстытуцыйнага ладу.

Прынцыповай асаблівасьцю парлямэнтарызму ёсць падзел выканаўчага і цырыманіяльнага кіраўніцтва. Першае зьдзяйсняецца ўрадам на чале з прэм'ер-міністрам, які адказны перад парлямэнтам, другое ўскладаецца на фармальнага кіраўніка дзяржавы. Аднак у адрозьненьне ад «чыстага» парлямэнтарызму, парлямэнцка-прэзыдэнцкая мадэль значна пашырае аб'ём прэзыдэнцкіх функцыяў і канкрэтных паўнамоцтваў. Кіраўнік дзяржавы выступае ня толькі як сымбаль нацыянальнага адзінства, але й выконвае важную функцыю пасярэдніка, арбітра ў рэгуляваньні спрэчак і канфліктаў паміж галінамі ўлады або парлямэнцкімі фракцыямі, напрыклад, адыгрывае пэўную ролю ў падборы кандыдатуры прэм'ера, якая задаволіла б большыню парлямэнту, падтрымлівае стабільнасьць выканаўчае ўлады, нэўтралізуе небяспеку ўсяўладзьдзя парлямэнту.

У парлямэнцка-прэзыдэнцкай сыстэме прэзыдэнт мае наступныя *паўнамоцтвы*:

- з улікам суадносін палітычных сілаў у парлямэнце прапануе яму для абраньня кандыдатуру кіраўніка ўраду;
- юрыдычна прызначае абранага кандыдата на пасаду кіраўніка ўраду;
- на прапанову кіраўніка ўраду прызначае і адхіляе ад пасады іншых чальцоў ураду;
- прымае адстаўку ўраду пры ўступленьні на пасаду новага ўраду;

- зацвярджае на пасадах судзьдзяў, апроч тых, абраньне якіх належыць да кампэтэнцыі парлямэнту і міністра юстыцыі;
- прызначае на пасаду і адхіляе ад пасады начальніка канцылярыі;
- прадстаўляе дзяржаву ў стасунках зь іншымі краінамі і міжнароднымі арганізацыямі;
- вядзе перамовы і падпісвае міжнародныя дамовы;
- прымае даверчыя і адклікальныя граматы дыпламатычных прадстаўнікоў замежных дзяржаваў;
- у часе ваеннага становішча зьяўляецца галоўнакамандуючым;
- вырашае пытаньні аб прыёме ў грамадзянства Рэспублікі Беларусі, аб выхадзе з грамадзянства Рэспублікі Беларусі, а таксама аб наданьні палітычнага прытулку;
- спыняе паўнамоцтвы парлямэнту і абвешчае датэрміновыя выбары ў выпадку неканструкцыйнага вотуму недаверу кіраўніку ўраду (ураду) або немагчымасьці сфармаваць новы ўрад;
- у выпадку немагчымасьці фармаваньня ўраду, які абаліраецца на парлямэнцкую бальшыню, можа пасьля кансультацыяў з дэпутаткімі фракцыямі або распусьціць парлямэнт, або прапанаваць яму абраць кіраўніка «кабінэту меншынi».

У межах сваіх паўнамоцтваў прэзыдэнт выдае ўказы. Яны ня могуць мець нарматыўнага характару і контрасыгнуюцца прэм'ер-міністрам за выняткам выпадкаў, прадугледжаных Канстытуцыяй.

Прэзыдэнт выбіраецца грамадзянамі РБ тэрмінам на чатыры гады і можа балятавацца яшчэ на адзін тэрмін. Прэзыдэнтам можа быць грамадзянін РБ, які дасягнуў 45 гадоў, стала пражываў да выбараў на тэрыторыі краіны ня менш за 10 гадоў, ня быў асуджаны, прыгодны па стане здароўя да выкананьня абавязкаў дзяржаўнага службоўца.

Пры прэзыдэнту не павінна быць ніякіх структураў, апрача канцылярыі прэзыдэнта. Прэзыдэнт ня можа быць чальцом парлямэнту, палітычнае партыі і іншых грамадзка-палітычных арганізацыяў, займаць іншыя пасады і атрымліваць іншы аклад за выняткам платы за творчую дзейнасьць.

## Прэм'ер-міністар і ўрад Віктар Чарноў

У рамках парлямэнцка-прэзыдэнцкай мадэлі ўрад будзе выступаць у ролі цэнтральнага органа палітычнага кіраўніцтва, адказнага перад парлямэнтам. У гэтай якасці найвышэйшая выканаўчая ўлада заклікана выконваць тры асноўныя *функцыі*:

- 1) вызначэнне супольна з парлямэнтам асноўных кірункаў палітыкі дзяржавы;
- 2) ажыццяўленне палітычнага курсу;
- 3) мабілізацыя грамадства і кіраўнічае эліты ў падтрымку праводжанай палітыкі.

Для рэалізацыі гэтых функцыяў урад абавязаны:

- распрацоўваць і ажыццяўляць унутраную і замежную палітыку Рэспублікі Беларусі;
- выконваць законы і пастановы парлямэнту, а таксама ўказы прэзыдэнта;
- каардынаваць дзейнасць міністэрстваў і іншых дзяржаўных устаноў;
- падрыхтоўваць праекты дзяржаўнага бюджэту і кіраваць працэсам яго нага выканання, падаваць у парлямэнт справаздачы аб выкананні бюджэту;
- падрыхтоўваць і ўносіць у парлямэнт на разгляд законапраекты;
- захоўваць бяспеку дзяржавы і грамадзкі парадок.

Урад (умоўна – Рада Міністраў) складаюць прэм'ер-міністар і міністры. Праграма дзейнасці ўраду, ягоная структура і выдаткі на ўтрымліванне апарату ўраду зацьвярджаюцца парлямэнтам і ўносяцца асобным радком у дзяржаўны бюджэт. Малалікі і кампактны ўрад, затраты на дзейнасць якога будуць адносна невялікімі, павінен мець пэўную палітычную самастойнасць.

Прэм'ер-міністар абіраецца Соймам на прапанову прэзыдэнта. Кандыдатура кіраўніка ўраду прапануецца прэзыдэнтам парлямэнту пасля яе ўзгаднення зь лідэрамі дэпутацкіх фракцыяў. Абраным лічыцца кандыдат, які атрымаў простую бальшыню галасоў чальцоў парлямэнту. Прэзыдэнт абавязаны зацьвердзіць прызначэнне абранае асобы. Пасля гэтага прэм'ер-міністар фармуе перса-

нальны склад ураду і падае Сойму праграму дзеянняў разам з прапановай надзяліць яго вотумам даверу.

У выпадку, калі прапанаваны кандыдат у прэм'ер-міністры не атрымае большыні галасоў «за», або ня зможа сфармаваць ураду, або яму не дадуць вотуму даверу, Сойм можа абраць прэм'ер-міністра простаі большынёй галасоў дэпутатаў, пасля чаго прэзыдэнт павінен правесць адпаведныя прызначэнні. Калі абраны ўрад не сабраў такое большыні, прэзыдэнт можа пасля кансультацыяў з дэпутацкімі фракцыямі або распусьціць парламэнт, або прапанаваць яму абраць кіраўніка «кабінэту меншыні».

Міністры прызначаюцца і адхіляюцца ад пасады прэзыдэнтам па рэкамэндацыі кіраўніка ўраду. Вотум недаверу кабінэту (прэм'ер-міністра) або асобным ягоным чальцам магчымы толькі за год з дня фармавання ўраду і на ініцыятыву ня менш як 1/5 дэпутатаў парламэнту. Пры гэтым Сойм можа выказаць недавер прэм'ер-міністра, толькі абраўшы большынёй галасоў ягонага наступніка, пасля чаго Сойм зьвяртаецца да прэзыдэнта з просьбай аб адхіленьні ад пасады прэм'ер-міністра. Прэзыдэнт павінен задавоільць просьбу парламэнту і прызначыць абраную асобу. Паўторны разгляд пытання аб вотуме недаверу ўраду можа быць прызначаны не раней, чым за год з моманту папярэдняга абмеркавання.

У сваю чаргу, прэм'ер-міністра можа выступіць з хадайніцтвам пра выказваньне яму даверу большынёй дэпутатаў Сойму. Калі гэтае хадайніцтва ня будзе ўхваленае Соймам, прэзыдэнт можа на прапанову прэм'ера абвясьціць роспуск парламэнту. Аднак права на роспуск страчваецца, як толькі Сойм абярэ большынёй галасоў іншага прэм'ер-міністра.

Паўнамоцтвы прэм'ер-міністра спыняюцца пасля ўзгаднення праграмы дзейнасьці новага ўраду. Паўнамоцтвы асобных міністраў і кабінэту ў цэлым спыняюцца разам з адстаўкай прэм'ер-міністра. Урад таксама абавязаны падаць у адстаўку, калі Сойм большынёй галасоў выкажа недавер прэм'ер-міністра і абярэ ягонага наступніка.

## **Разьмежаваньне цэнтральнае і мясцовае ўлады (мадэль тэрытарыяльнага самакіраваньня)**

Андрэй Завадзкі, Міраслаў Кобаса

Мадэль рэальнага і эфэктыўнага тэрытарыяльнага самакіраваньня ў РБ павінна ўлічваць нацыянальны гістарычны досьвед нашага народу і адпавядаць сучасным эўрапейскім патрабаваньням, выкладзеным у Эўрапейскай Хартыі мясцовага самакіраваньня.

Прадугледжваецца падзел усяе публічнае ўлады ў дзяржаве на два складнікі: дзяржаўную ўладу ў асобе парлямэнту, прэзыдэнта, ураду, суду, іхных структурных і функцыянальных падразьдзяленьняў і ўладу тэрытарыяльнага самакіраваньня, незалежную ад цэнтральных дзяржаўных інстытутаў. Паміж дзяржаўнай уладай і тэрытарыяльным самакіраваньнем павінен быць дакладны падзел кампэтэнцыі.

Ажыццяўленьне тэрытарыяльнага самакіраваньня плянуецца на двух узроўнях улады — лякальным і рэгіянальным — з дакладным разьмежаваньнем кампэтэнцыі.

Мяркуецца, што цэнтральная дзяржаўная ўлада будзе фармаваць на мясцовым узроўні свае рэгіянальныя органы і структуры з кампэтэнцыяй, дакладна разьмежаванай з кампэтэнцыяй, адпаведнай дадзенаму ўзроўню органа тэрытарыяльнага самакіраваньня.

### **Тэрытарыяльная арганізацыя самакіраваньня**

Асноўным узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць лякальны ўзровень тэрытарыяльнае супольнасьці грамадзянаў, якія жывуць у некалькіх сёлах, селішчах і невялікіх мястэчках або ў вялікім горадзе. Для тэрытарыяльнага самакіраваньня лякальнага ўзроўню прапануецца назва «павет». Агульная колькасьць адзінак тэрытарыяльнага самакіраваньня лякальнага ўзроўню павінна складаць 220—250.

Органы тэрытарыяльнага самакіраваньня ствараюцца выходзячы з наступных прынцыпаў. У мястэчках і гарадох, якія ёсьць цэнтрамі самакіраваньняў лякальнага

ўзроўню, ствараецца толькі адзін орган тэрытарыяльнага самакіраваньня (і для населенага пункту, і для навакольнай тэрыторыі зь сёламі). У гарадох з насельніцтвам больш за 100 тыс. жыхароў паводле пастановы Рады або мясцовага рэфэрэндуму могуць стварацца дадатковыя адзінкі тэрытарыяльнага самакіраваньня, для якіх прапануецца назва «грамада». У кампэтэнцыю грамады ўваходзяць заданыя павету, дэлегаваньня грамадзе.

Другім узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць рэгіянальны ўзровень тэрытарыяльнае супольнасьці грамадзянаў, якія жывуць у колькіх самакіраваньнях лякальнага ўзроўню.

Для тэрытарыяльнага самакіраваньня рэгіянальнага ўзроўню прапануецца назва «зямля». Агульная колькасьць тэрытарыяльных самакіраваньняў рэгіянальнага ўзроўню павінна складаць 8–9 адзінак.

Горад Менск адначасова мае кампэтэнцыю і павету, і зямлі.

Тэрытарыяльнае супадзеньне адміністрацыйных цэнтраў земляў з гарадамі, якія маюць права павету, улучае згаданыя гарады ў склад земляў, але не перашкаджае ім самастойна рэалізаваць свае правы павету.

Зьмены межаў тэрытарыяльных самакіраваньняў праводзяцца толькі з улікам меркаваньня гараджанаў, выказанага адпаведна з законам, у тым ліку на мясцовым рэфэрэндуме.

## **Прынцыпы і формы рэалізацыі тэрытарыяльнага самакіраваньня**

Тэрытарыяльнае самакіраваньне лякальнага і рэгіянальнага ўзроўняў ажыццяўляецца абранымі Радамі дэпутатаў. Тэрытарыяльнае самакіраваньне ажыццяўляецца таксама органамі тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня (радамі і камітэтамі мікрараёнаў, жыллёвых комплексаў, дамовымі, вулічнымі, квартальнымі, пасялковымі, сельскімі камітэтамі) шляхам правядзеньня мясцовых рэфэрэндумаў, сходаў грамадзянаў і прась іншыя формы простага ўдзелу грамадзянаў у дзяржаўных і грамадзкіх справах.

Выбары ў органы тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць усеагульнымі, свабоднымі, простымі і роўнымі. Яны праводзяцца шляхам таёмнага галасаваньня.



Ужываецца зьмяшаная сыстэма галасавання. Тэрмін паўнамоцтваў органаў тэрытарыяльнага самакіравання 4 гады. Першыя два скліканьні ад пачатку рэфармавання сыстэмы тэрытарыяльнага самакіравання маюць скарачаны тэрмін па 2 гады.

### **Кампэтэнцыя тэрытарыяльнага самакіравання**

Тэрытарыяльныя самакіраваньні ўсіх узроўняў маюць арганізацыйнае і функцыянальнае адзінства сваіх прадстаўнічых і выканаўчых органаў. Размежаваньне кампэтэнцыі ў тэрытарыяльным самакіраваньні адбываецца паміж рознымі ўзроўнямі тэрытарыяльнага самакіравання. Пры замацаваньні паўнамоцтваў бярэцца пад увагу прынцып субсыдыярнасьці, паводле якога мяркуецца ажыццяўляць паўнамоцтвы пераважна лякальным узроўнем тэрытарыяльнага самакіравання як найбольш блізім да грамадзянаў узроўнем публічнае ўлады. Кампэтэнцыя кожнага ўзроўню тэрытарыяльнага самакіравання, як правіла, мае выключны і ўсёахопны характар. Згаданая кампэтэнцыя ня можа быць абмежаваная пастановамі або дзеяньнямі іншага ўзроўню самакіравання або цэнтральнае ўлады, калі гэта не прадугледжана законам.

Кампэтэнцыя тэрытарыяльнага самакіравання складаецца з абавязковых паўнамоцтваў самакіравання, а таксама паўнамоцтваў, добраахвотна прынятых на сябе самакіраваньнем, і паўнамоцтваў, дэлегаваных самакіраваньню іншым суб'ектам або ўзроўнем публічнай ўлады.

### **Кіраўнікі тэрытарыяльнага самакіравання**

Кіраўнік органа тэрытарыяльнага самакіравання спалучае ў адной асобе пасады кіраўніка прадстаўнічага і выканаўчага органа ўлады. Кіраўнік органа тэрытарыяльнага самакіравання выбіраецца адпаведнай тэрытарыяльнай супольнасьцю грамадзянаў адначасова з выбарамі тэрытарыяльнага прадстаўнічага органа ў выніку ўсеагульных, свабодных, простых і роўных выбараў пры таемным галасаваньні. Пасады і віды дзейнасьці, несумяшчальныя з пасадай кіраўніка

органа тэрытарыяльнага самакіраваньня, а таксама варункі заняцця пасады кіраўніка і ягонае датэрміновае пераабраньне вызначаюцца законам.

Тэрмін паўнамоцтваў кіраўніка органа тэрытарыяльнага самакіраваньня — 4 гады. Першыя два тэрміны ад пачатку рэфармаваньня сыстэмы тэрытарыяльнага самакіраваньня скарачаныя да 2 гадоў кожны.

Прапануюцца наступныя найменні пасадаў кіраўнікоў органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня:

- кіраўнік лякальнага органа самакіраваньня — павету — завецца «бурмістар»;
- кіраўнік рэгіянальнага органа самакіраваньня — зямлі — завецца «земскі галава»;
- кіраўнік дадатковай адзінкі самакіраваньня — грамады — завецца «стараста».

## **Фінансава-эканамічныя асновы самакіраваньня**

Паводле прынцыпу субсыдыярынасьці на ўзроўні павету канцэнтруецца максымальны аб'ём паўнамоцтваў. Матэрыяльна-фінансавыя рэсурсы кожнага ўзроўню самакіраваньня павінны адпавядаць аб'ёму паўнамоцтваў гэтага ўзроўню.

Вызначаныя заканадаўствам для кожнага падатку адлічэньні ў мясцовы бюджэт, а таксама мясцовыя падаткі, зборы і плацяжы залічваюцца на рахункі тэрытарыяльнага самакіраваньня адразу пасля зьбіраньня без залічэньня ў іншыя бюджэты. Забараняецца адбіраць рэсурсы тэрытарыяльнага самакіраваньня паводле пастановы органаў іншага самакіраваньня або органаў дзяржавы. Дзеля абароны інтарэсаў тэрытарыяльных самакіраваньняў, што ня маюць дастатковых фінансавых сродкаў, мусіць быць уведзеная працэдура выраўноўваньня даходаў, якая б не перашкаджала свабоднай дзейнасьці органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня ў межах іхных паўнамоцтваў.

Тэрытарыяльныя самакіраваньні маюць права атрымліваць асыгнаваньні зь дзяржаўнага бюджэту, а таксама павінны мець доступ да мясцовага і нацыянальнага рынкаў крэдытаў.

Любое дэлеганьне паўнамоцтваў дзяржаўным органам самакіраваньню або органам самакіраваньня грамадзе павінна суправаджацца адначасовай перадачай сродкаў дзеля ажыццяўленьня згаданых паўнамоцтваў.

## **Муніцыпальная служба**

Рэалізацыя заданьняў тэрытарыяльнага самакіраваньня ажыццяўляецца абранымі службовымі асобамі або службовымі асобамі тэрытарыяльнага самакіраваньня, што працуюць на ўмовах кантракту і ня ёсьць дзяржаўнымі службоўцамі. Праўнае становішча службовых асобаў тэрытарыяльнага самакіраваньня павінна рэгулявацца законам і гарантаваць ім свабоднае выкананьне сваіх службовых абавязкаў. Гэтае становішча павінна гарантаваць ім належную ўзнагароду за працу, кампэнсацыю выдаткаў, зьвязаных з выкананьнем службовых абавязкаў, а таксама адпаведнае сацыяльнае забесьпячэньне.

Дзейнасьць службовых асобаў і органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, якія яны прадстаўляюць (як прадстаўнічых, гэтак і выканаўчых), павінна ажыццяўляцца паводле прынцыпаў законнасьці, публічнасьці і празрыстасьці, замацаваных у заканадаўстве. Любыя пастановы і дзеяньні муніцыпальных службоўцаў, якія парушаюць законныя інтарэсы і правы грамадзянаў, могуць быць абскарджаныя ў судзе. Якія-любыя дакумэнты органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, калі яны не трапляюць пад дзеяньне закону аб ахове таямніцы або недатыкальнасьці асабістага жыцьця, ёсьць адкрытымі і даступнымі для грамадзянаў.

## **Права тэрытарыяльных самакіраваньняў на аб'яднаньне**

Тэрытарыяльныя самакіраваньні пры ажыццяўленьні сваіх паўнамоцтваў маюць права на аб'яднаньне дзеля вырашэньня пытанняў, якія складаюць узаемны інтарэс, у асацыяцыі і зьвязы тэрытарыяльнага самакіраваньня. У рамках, вызначаных законам, гэтыя правы распаўсюджаюцца на супрацоўніцтва з самакіраваньнямі і іх аб'яднаньнямі зь іншых краінаў.

Магчымае стварэнне асацыяцыяў паводле тэрытарыяльнага, вытворча-гаспадарчага, дэмаграфічнага, ландшафтнага і іншых адзнакаў. Дзеля прадстаўлення інтарэсаў тэрытарыяльных самакіраванняў на міжнароднай арэне, у прыватнасці, у Кангрэсе мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Эўропы, тэрытарыяльныя самакіраванні могуць аб'ядноўвацца ў Нацыянальную асацыяцыю або Зьвяз асацыяцыяў. Дзяржава ў асобе цэнтральных органаў улады абавязана кансультавацца зь Зьвязам асацыяцыяў тэрытарыяльных самакіраванняў ува ўсіх пытаннях, датычных іхнае дзейнасці, правоў і паўнамоцтваў.

## **Дзяржаўная адміністрацыя на мясцовым узроўні**

Дзеля ажыццяўлення дзяржаўных заданняў на ўзроўні павету і зямлі цэнтральныя выканаўчыя органы ўлады могуць ствараць структуры дзяржаўнае адміністрацыі. Дзейнасьць дзяржаўнае адміністрацыі фінансуецца зь дзяржаўнага бюджэту.

Выкананьне заданняў, што ўваходзяць у кампэтэнцыю дзяржаўнае адміністрацыі, можа быць даручанае органам лякальнага або рэгіянальнага самакіравання. На ўзроўні павету гэта датычыць усіх заданняў, а на ўзроўні зямлі — за выключэньнем заданняў, датычных агульнадзяржаўных нацыянальных інтарэсаў.

Дзяржаўная адміністрацыя на мясцовым узроўні не ўваходзіць у сыстэмы органаў мясцовай улады і не рэалізуе заданняў тэрытарыяльнага самакіравання. Службовыя асобы дзяржаўнае адміністрацыі на мясцовым узроўні ёсць дзяржаўнымі службоўцамі. Дзейнасьць службовых асобаў і органаў дзяржаўнае адміністрацыі, якія яны прадстаўляюць, павінна ажыццяўляцца паводле прынцыпаў законнасьці, публічнасьці і празрыстасьці, замацаваных у заканадаўстве. Якія-любя пастановы і дзеянні службоўцаў органаў дзяржаўнае адміністрацыі, якія парушаюць законныя інтарэсы і правы грамадзянаў, могуць быць абскарджаныя ў судзе.

Якія-любя дакумэнты органаў дзяржаўнае адміністрацыі, калі яны не трапляюць пад дзеянне закону аб ахове таямніцы або недатыкальнасьці асабістага жыцьця, адкрытыя і даступныя для грамадзянаў.

## **Кантроль і нагляд за дзейнасцю тэрытарыяльнага самакіравання**

Функцыі адміністрацыйнага кантролю й нагляду за дзейнасцю органаў тэрытарыяльнага самакіравання ажыццяўляе дзяржаўная адміністрацыя на рэгіянальным узроўні і толькі ў межах, прадугледжаных Канстытуцыяй і законамі. Які-любы адміністрацыйны кантроль дзейнасці органаў тэрытарыяльнага самакіравання павінен мець на мэце толькі забеспячэнне законнасці і канстытуцыйных прынцыпаў. Адміністрацыйны кантроль мэтазгоднасці прыняцця рашэння або выканання задання можа ажыццяўляцца суб'ектамі публічнае ўлады толькі што да заданняў, выкананне якіх даручанае гэтымі суб'ектамі органам тэрытарыяльнага самакіравання.

Пры выяўленні неадпаведнасці дзейнасці тэрытарыяльнага самакіравання заканадаўству або пры ўзьнікненні паміж кантрольным і падкантрольным органам рознагалоссяў кантрольны орган можа зьвярнуцца ў суд дзеля прыняцця судовага рашэння што да падкантрольнага органа тэрытарыяльнага самакіравання.

Ступень умяшальніцтва пры адміністрацыйным кантролі дзейнасці органаў тэрытарыяльнага самакіравання павінна быць сувымернай значнасці інтарэсаў, якія ён збіраецца абараняць.

## **Судовая абарона тэрытарыяльных самакіраванняў**

Паветы і землі маюць права зьвяртацца ў суды дзеля абароны сваіх інтарэсаў, забеспячэння свабоды ажыццяўляць свае паўнамоцтвы і выканання прынцыпаў тэрытарыяльнага самакіравання, замацаваных у Канстытуцыі і законах. Дзеля развязаання спрэчак у сфэры дзейнасці мясцовых органаў улады і органаў дзяржаўнага кіравання на мясцох ствараецца адмысловы адміністрацыйны суд. Згаданы суд закліканы разглядаць спрэчкі паміж тэрытарыяльным самакіраваннем і дзяржавай, паміж тэрытарыяльнымі самакіраваннямі, паміж тэрытарыяльным самакіраваннем і грамадзянамі, паміж грамадзянамі і дзяржавай.

Спрэчкі маёмаснага характару паміж тэрытарыяльным самакіраваннем і дзяржаваю, а таксама паміж тэрытарыяльнымі самакіраваннямі павінны разглядаць гаспадарчыя суды.

## **Выбарчая сыстэма**

Міхась Пліска, Сяргей Альфер

Легітымнасьць улады грунтуецца на волевыяўленьні народу, якое адбываецца на свабодных і дэмакратычных выбарах. Таму выбарчая сыстэма і выбарчае заканадаўства мусяць гарантаваць правядзеньне выбараў паводле асноўных прынцыпаў, якія сфармуляваныя ў міжнародных праўных актах, а менавіта: выбары павінны быць усеагульнымі, роўнымі, таемнымі, справядлівымі, сапраўднымі, свабоднымі і празрыстымі. Правядзеньне выбараў, вынікі якіх не аспрэчваюцца ні адным зацікаўленым бокам унутры краіны і прызнаныя міжнароднай супольнасьцю, ёсьць складнікам дэмакратычнага разьвіцьця краіны і неабходнай умовай уступленьня Беларусі ў Раду Эўропы і ЭЗ.

Ніжэй падаюцца палажэньні выбарчай сыстэмы, якія могуць стаць грунтам для распрацоўкі новага беларускага выбарчага заканадаўства.

### **Сыстэма галасаваньня**

З мэтай аптымальнага спалучэньня агульнанацыянальных і рэгіянальных інтарэсаў, наданьня большай стабільнасьці палітычным інстытутам краіны, а таксама выходзячы зь неабходнасьці ўмацаваньня пазыцыяў палітычных партыяў, якія павінны стаць асноўнымі суб'ектамі выбарчага працэсу, неабходна ўвесць зьмяшаную прапарцыйна-мажарытарную сыстэму, пры якой 50% дэпутатаў аднапалатнага парлямэнту будуць выбірацца паводле адзіных агульнанацыянальных сьпісаў партыяў і 50% па аднамандатных мажарытарных акругах. Агульная колькасць дэпутатаў парлямэнту – 260 чалавек. Выбары дэпутатаў у органы мясцовага самакіраваньня першага ўзроўню праводзяцца па аднамандатных мажарытарных акругах, а другога ўзроўню, як у парлямэнт, – па мажарытарна-прапар-

цыйнай сыстэме: 50% дэпутатаў выбіраюцца па партыйных сьпісах, а 50% па аднамандатных мажарытарных акругах.

Выбары дэпутатаў парлямэнту і органаў мясцовага самакіраваньня па мажарытарных акругах адбываюцца ў адзін тур: абраным лічыцца дэпутат, які атрымаў бальшыню галасоў выбарцаў. Пры галасаваньні за сьпіс дэпутатаў партыі або выбарчага блёку на парлямэнцкіх выбарах, а таксама на выбарах дэпутатаў органаў мясцовага самакіраваньня (прапарцыяная сыстэма) выбарца мае права ўнутры сьпісу адзначыць прозьвішчы пяцёх кандыдатаў ад партыі (выбарчага блёку), якім ён аддае перавагу (сыстэма адкрытых партыйных сьпісаў).

Да разьмеркаваньня дэпутацкіх мандатаў на выбарах дэпутатаў парлямэнту і дэпутатаў органаў мясцовага самакіраваньня (з мэтай недапушчэньня празьмернай сэгмэнтацыі абраных органаў улады) дапускаюцца толькі тыя партыйныя сьпісы, якія маюць падтрымку ня менш за 4% выбарцаў (абмежавальны пункт). Калі за сьпісы, што ўдзельнічаюць у разьмеркаваньні мандатаў, прагаласавала менш за 70% ад агульнай колькасьці выбарцаў, што ўзялі ўдзел у выбарах, права на ўдзел у разьмеркаваньні мандатаў набывае сьпіс, які дагэтуль ня ўдзельнічаў у разьмеркаваньні мандатаў і за які прагаласавала найбольшая колькасьць выбарцаў. Такое разьмеркаваньне мандатаў доўжыцца датуль, пакуль не атрымаецца, што за сьпісы кандыдатаў, што ўдзельнічаюць у разьмеркаваньні мандатаў, прагаласавала ня менш за 70% усіх выбарцаў, якія ўзялі ўдзел у выбарах. Разьмеркаваньне мандатаў паміж партыйнымі сьпісамі ажыццяўляецца паводле мэтаду простаі квоты з найбольшымі рэштамі.

Выбары дэпутатаў парлямэнту і органаў мясцовага самакіраваньня праводзяцца адзін раз за чатыры гады і ня могуць супадаць па часе.

Выбары прэзыдэнта праводзяцца адзін раз на чатыры або пяць гадоў паводле мажарытарнай сыстэмы абсалютнае бальшыні на ўсеагульных выбарах і ня могуць супадаць па часе з парлямэнцкімі і мясцовымі выбарамі.

Выбары прэзыдэнта і дэпутатаў лічацца адбытымі пры яўцы якой-любя колькасьці выбарцаў.

## Выбарчыя правы

Выбарчае права надаецца ўсім грамадзянам РБ, якія дасягнулі 18-гадовага ўзросту, апрача тых, хто прызнаны судом недзеяздольным. Ня могуць быць абранымі асобы, якія ўтрымліваюцца ў месцах пазбаўленьня волі паводле судовага выраку. Абраны дэпутат ня можа быць адкліканы выбарцамі або палітычнай партыяй (выбарчым блёкам). Прэзыдэнтам можа быць абраны грамадзянін РБ з нараджэньня, не маладзейшы за 35 гадоў, які мае выбарчыя правы. Адна і тая асоба ня можа быць прэзыдэнтам больш за два выбарныя тэрміны. Дэпутатам парлямэнту можа быць абраны грамадзянін РБ, які дасягнуў 21 году, а органа мясцовага самакіраваньня – 18 гадоў. Дэпутат парлямэнту ня можа быць адначасова дэпутатам органа мясцовага самакіраваньня.

## Стварэньне выбарчых камісіяў

Правядзеньне выбараў забясьпечваюць выбарчыя камісіі: Цэнтральная, тэрытарыяльныя, акруговыя і ўчастковыя. Парадак фармаваньня выбарчых камісіяў павінен забясьпечваць іх максымальную незалежнасьць ад органаў прадстаўнічай і выканаўчай улады і ня весьці да манапалізацыі прадстаўніцтва аднае палітычнае партыі.

Цэнтральная выбарчая камісія фармуецца парлямэнтам на парытэтнай аснове з прадстаўнікоў палітычных партыяў (яны могуць быць і не чальцамі партыяў), якія маюць у парлямэнце дэпутацкія фракцыі або дэпутацкія групы. Старшыня Цэнтральнай выбарчай камісіі павінен мець вышэйшую юрыдычную адукацыю. Старшыня і сакратар Цэнтральнай выбарчай камісіі працуюць стала і ня могуць прадстаўляць адну і тую партыю.

Тэрытарыяльныя, акруговыя і ўчастковыя выбарчыя камісіі фармуюцца на парытэтнай аснове з прадстаўнікоў палітычных партыяў (яны могуць быць і не чальцамі партыяў), якія маюць у парлямэнце дэпутацкія фракцыі або дэпутацкія групы. Склад згаданых камісіяў зацьвярджаецца пастановай Цэнтральнай выбарчай камісіі.



## Парадак вылучэння і рэгістрацыі кандыдатаў

Права вылучаць кандыдатаў у прэзідэнты, у дэпутаты маюць палітычныя партыі і грамадзяне РБ, якія маюць выбарчыя правы. Каб зарэгістравацца кандыдатам у прэзідэнты, кандыдатам у дэпутаты па аднамандатнай мажарытарнай акрузе, неабходна сабраць прадугледжаную законам колькасць подпісаў выбарцаў або ўнесці выбарчы заклад. Праверка сабраных подпісаў можа ажыццяўляцца адпаведнай выбарчай камісіяй толькі па пісьмовай заяве іншага прэтэндэнта на прэзідэнцкі або дэпутацкі мандат.

Для рэгістрацыі кандыдату ў прэзідэнты неабходна падаць у Цэнтральную выбарчую камісію ня менш за 50 тыс. верагодных подпісаў грамадзянаў РБ, прычым у кожнай з абласцей і г. Менску неабходна сабраць ня менш за 5 тыс. подпісаў або ўнесці выбарчы заклад памерам у 200 мінімальных заробкаў. Для рэгістрацыі кандыдату ў дэпутаты неабходна падаць у адпаведную выбарчую камісію ня менш за 1% верагодных подпісаў грамадзянаў РБ, якія жывуць на тэрыторыі выбарчае акругі, або ўнесці выбарчы заклад памерам у 20 мінімальных заробкаў.

Калі паводле вынікаў праверкі колькасць подпісаў будзе недастатковай для рэгістрацыі, меркаваны кандыдат у прэзідэнты або ў дэпутаты можа ўнесці прадугледжаны законам выбарчы заклад.

Для рэгістрацыі ў адпаведнай выбарчай камісіі сьпісаў кандыдатаў у дэпутаты ад палітычных партыяў неабходна ўнесці выбарчы заклад: на парламэнцкіх выбарах памерам 200 мінімальных заробкаў, а на выбарах органаў мясцовага самакіравання — 50.

Калі паводле вынікаў выбараў кандыдаты ў прэзідэнты або ў дэпутаты аднамандатнай мажарытарнай акрузе, палітычныя партыі, якія вылучылі сьпісы кандыдатаў, не набралі больш за 3% галасоў выбарцаў, выбарчы заклад не вяртаецца.

На парламэнцкіх выбарах і выбарах органаў мясцовага самакіравання палітычныя партыі могуць ствараць выбарчыя блёкі, якія рэгіструюцца ў адпаведных выбарчых камісіях.

## Фінансаваньне выбараў

Фінансаваньне дзейнасьці выбарчых камісіяў ажыццяўляецца за кошт сродкаў дзяржаўнага бюджэту, матэрыяльна-тэхнічнае забесьпячэньне ўскладаецца на цэнтральныя і мясцовыя органы кіраваньня.

Для фінансаваньня перадвыбарнай кампаніі кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, якія балютаюцца па мажарытарных акругах, палітычныя партыі і выбарчыя блёкі, якія вылучылі сьпісы кандыдатаў у дэпутаты, абавязаныя ствараць выбарчыя фонды. Выбарчыя фонды ствараюцца за кошт уласных сродкаў кандыдата ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, сродкаў палітычнай партыі або выбарчага блёку, а таксама добраахвотных ахвяраваньняў фізычных і юрыдычных асобаў (за выняткам тых выпадкаў, калі згаданыя сродкі маюць замежнае паходжаньне). Права распараджацца сродкамі выбарчага фонду належыць кандыдату ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, палітычнай партыі, што стварылі гэты фонд, або выбарчаму блёку, які вылучыў сьпісы кандыдатаў у дэпутаты. Кандыдаты ў дэпутаты, якія балютаюцца толькі ў складзе партыйнага сьпісу або выбарчага блёку, не ствараюць собскіх выбарчых фондаў.

Кандыдат у прэзыдэнты або ў дэпутаты, палітычная партыя і выбарчы блёк абавязаны весьці ўлік паступленьня і выдаткоўваньня сродкаў выбарчых фондаў, а пасля заканчэньня выбараў падаваць у адпаведную выбарчую камісію фінансавыя справаздачы.

## Перадвыбарная агітацыя

Усе кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты маюць роўныя правы. Кандыдатам у прэзыдэнты або ў дэпутаты забараняецца выкарыстоўваць у інтэрэсах абраньня сваё службовае становішча. Заканадаўча замацоўваецца роўнае права палітычных партыяў на разьмяшчэньне палітычнай рэкламы на тэлебачаньні і ў СМІ, а таксама на правядзеньне абавязковых перадвыбарных дэбатаў паміж кандыдатамі ў прэзыдэнты і палітычнымі партыямі, якія вылучылі сьпісы кандыдатаў у дэпутаты. У пэрыяд правядзеньня перадвыбарнае кампаніі кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, палітычныя партыі і выбарчыя блёкі маюць

права праводзіць агітацыйныя мерапрыемствы (пікеты, дэманстрацыі, мітынгі, шэсьці, хаджэньні па кватэрах, сустрэчы ў дварох і г. д.). Правядзеньне сустрэчаў з выбарцамі не патрабуе папярэдняга паведамленьня. Перадвыбарныя імпрэзы, што маюць масавы характар, — мітынгі, вулічныя шэсьці, дэманстрацыі — праводзяцца ў парадку інфармаваньня.

Агітацыя (у тым ліку заклікі да байкатаваньня выбараў) у дзень галасаваньня не дапускаецца. Цягам апошніх 3 дзён да выбараў не дапускаецца публікаваньне вынікаў апытаньняў грамадзкае думкі, зьвязаных з выбарамі і прагнозам іх вынікаў.

Агітацыйныя перадвыбарныя матэрыялы, выступы кандыдатаў у прэзыдэнты або ў дэпутаты на сходах, мітынгах, у СМІ не павінны зьмяшчаць прапаганды вайны, выказваньняў, якія ўзбуджаюць расавую, нацыянальную або рэлігійную варожасьць, заклікаў да гвалтоўнае зьмены канстытуцыйнага ладу і парушэньня тэрытарыяльнае цэласьці РБ.

## **Парадак галасаваньня**

Сьпісы выбарцаў па кожным выбарчым участку складаюцца мясцовымі органамі самакіраваньня і перадаюцца адпаведным участковым выбарчым камісіям. Сьпісы павінны быць даступныя для ўсеагульнага азнаямленьня за 15 дзён да выбараў.

Працэс вырабу, захаваньня і перадачы выбарчых бюлетэняў мае адкрыты і публічны характар. Выбарчыя бюлетэні павінны мець некалькі ступеняў абароны.

Галасаваньне на выбарах адбываецца з 8 да 20 гадзінаў.

Разам з галасаваньнем на выбарчым участку праводзіцца галасаваньне па пошце. Галасаваньне па пошце дае магчымасьць удзельнічаць у выбарах выбарцам, якія паводле стану здароўя або паводле іншых прычынаў у дзень выбараў ня могуць прыйсьці на выбарчы ўчастак. Галасаваньне па пошце ажыццяўляецца пры дапамозе двух адмысловых канвэртаў, бюлетэня для галасаваньня і дакумэнту, які пацвярджае асобу выбарца, што павінна быць засьведчана іншай асобай. Выбарчы бюлетэнь кладзецца ў першы канвэрт. Той разам з дакумэнтам, што сьведчыць асобу, зьмяшчаецца ў другі канвэрт.

## **Адказнасць за парушэньне заканадаўства аб выбарах**

Асобы, якія жадаюць стаць кандыдатамі ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, гэтак як і кандыдаты ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, а таксама палітычныя партыі і выбарчыя блёкі, што бяруць удзел у выбарах, маюць права абскардзіць у судзе ўсе пастановы, прынятыя выбарчымі камісіямі любога ўзроўню, у тым ліку – і пастанову аб вызначэньні вынікаў выбараў.

Скасаваньне рэгістрацыі кандыдата ў прэзыдэнты або ў дэпутаты, зарэгістраванага сьпісу дэпутатаў ад палітычнай партыі або выбарчага блёку можа зьдзяйсняцца толькі ў судовым парадку на ініцыятыву адпаведнай выбарчай камісіі, іншых кандыдатаў у прэзыдэнты або ў дэпутаты, а таксама палітычных партыяў і выбарчых блёкаў, якія вылучылі сьпісы дэпутатаў.

За фальшаваньне дакумэнтаў па выбарах, парушэньне таямніцы галасаваньня, загадзя няправільны падлік галасоў, што зьдзяйсняюцца чальцамі выбарчых камісіяў і іншымі ўдзельнікамі выбарчага працэсу, а таксама іншыя парушэньні выбарчага заканадаўства вызначаецца крымінальная і адміністрацыйная адказнасць.

## **Адкрытасьць выбарчага працэсу**

Падрыхтоўка і правядзеньне выбараў ажыццяўляюцца адкрыта і публічна. Пастановы аб парадку правядзеньня выбараў, якія прымаюцца дзяржаўнымі і прадстаўнічымі органамі ўлады, а таксама выбарчымі камісіямі, падлягаюць абавязковай публікацыі ў СМІ.

Адкрытасьць выбарчага працэсу гарантуецца плюралістычным складам выбарчых камісіяў і інстытутам мясцовых назіральнікаў.

Назіральнікі ад палітычных партыяў і грамадзкіх аб'яднаньняў маюць права: а) без папярэдняга паведамленьня прысутнічаць на паседжаньнях выбарчых камісіяў і на ўчастках галасаваньня; б) пры падліку галасоў на выбарчым участку бачыць зьмест выбарчага бюлетэня; в) у выпадку неабходнасьці зьдзяйсняць паўторны пералік бюлетэняў; г) атрымліваць ад выбарчых камісіяў засьведчаныя копіі пратаколаў аб выніках галасаваньня.

Пасля падпісання пратаколу аб выніках галасавання на выбарчым участку ўчастковая выбарчая камісія абавязаная вывесіць яго ў памяшканні для галасавання для ўсеагульнага азнаямлення.

## Судовая ўлада і праваахоўныя органы

### Міхаіл Пастухоў

У РБ, як і ў іншых эўрапейскіх краінах, асноўнымі гарантамі правоў і свабоды грамадзянаў павінны стаць суды. Неабходнай умовай для гэтага ёсць забеспячэнне іхнай незалежнасці і самастойнасці.

У гэтай працы пад судовай уладай разумеецца сыстэма адмысловых дзяржаўных органаў, якія маюць паўнамоцтвы для раз'вязання ад імя дзяржавы праўных спрэчак і прыняцця прадугледжаных законам захадаў уздзеяння на асобаў, вінаватых у здзяйсненні правапарушэнняў<sup>25</sup>. У дэмакратычнай дзяржаве судовая ўлада да таго ж паклікана забяспечыць выкананне закону, супрацьстаяць любому самавольству, а таксама абараняць правы і свабоды грамадзянаў.

Цяперашняя сыстэма судовай улады ў РБ хоць і мае адпаведную структуру, што базуецца на адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле краіны, моцна цэнтралізаваная. З прычыны залежнасці судоў ад органаў выканаўчай улады яна па-ранейшаму ажыццяўляе пераважна рэпрэсіўную функцыю і ня ёсць надзейным сродкам абароны ад незаконных дзеянняў. А таму паўстае неабходнасць яе рэфармавання.

Новая мадэль дэмакратычнай сыстэмы судовай улады, што падаецца ніжэй, бярэ пад увагу шэраг міжнародных праўных актаў у сферы здзяйснення правасудзьдзя, а таксама ўлічвае пазытыўны досвед вядучых эўрапейскіх краінаў. У якасці аўтаномных падсыстэмаў у гэтай мадэлі вылучаюцца КС, суды агульнае юрысдыкцыі, гаспадарчыя, адміністрацыйныя і іншыя спецыялізаваныя суды.

---

<sup>25</sup> И. И. Мартинович, М. И. Пастухов, Судебно-правовая реформа в Республике Беларусь. Минск, 1995. С. 22.

## Канстытуцыйны Суд

Аляксандар Вашкевіч

Канстытуцыйны Суд ёсьць адным з найвышэйшых органаў дзяржаўнае ўлады і займае асаблівае месца ў судовай сыстэме дзяржавы. Праз ажыццяўленьне канстытуцыйнага кантролю ён істотна ўплывае на дзейнасьць органаў публічнае ўлады. Канстытуцыйны Суд адыгрывае асаблівую ролю ў забесьпячэньні прынцыпу падзелу ўладаў і абароне правоў і свабодаў грамадзянаў<sup>26</sup>.

## Кампэтэнцыя КС

Прапануецца пашырыць паўнамоцтвы КС РБ. Да ягонае кампэтэнцыі варта аднесці:

- 1) афіцыйнае тлумачэньне Канстытуцыі. Гэтая функцыя ўласьцівая большыні органаў канстытуцыйнае юстыцыі эўрапейскіх дзяржаваў, у тым ліку Рэспублікі Польшчы, Фэдэрацыйнай Рэспублікі Нямецчыны, Вугоршчыны, Гішпаніі, Баўгарыі, Чэхіі, Славацчыны, Славеніі і іншых краінаў. Канстытуцыя РФ таксама замацоўвае гэтыя права за КС;
- 2) праверку канстытуцыйнасьці міжнародных дамоваў, якія не ўступілі ў моц. Гэтая функцыя магла б прадухіліць узьнікненьне сытуацыі, пры якой дамова, стаўшы абавязковай для дзяржавы, прычыла б ейнае канстытуцыі. Папярэдні кантроль канстытуцыйнасьці міжнародных дамоваў замацаваны ў канстытуцыйным заканадаўстве РП, ФРН, Летувы, Малдовы, Вугоршчыны, Славацчыны, Баўгарыі і шэрагу іншых краінаў;

---

<sup>26</sup> Гл.: Н. В. Витрук, Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. Москва, 1998; Конституционное правосудие в Республике Беларусь: пятилетний опыт, проблемы и перспективы. Минск, 1999; Конституции государств Европы. В 3 т. Москва, 2001; Правовое государство. Конституционный суд (Материалы международных семинаров). Минск, 2000.

- 3) развязаць пытаньняў аб канстытуцыйнасьці праграмных дакумэнтаў або дзейнасьці палітычных партыяў. Наяўнасьць такой функцыі ў КС умацніла б гарантыі законнай дзейнасьці палітычных партыяў. Гэтае ж права маюць органы канстытуцыйнае юстыцыі ў Армэніі, РП, Партугаліі, Турцыі, ФРН;
- 4) правэрку канстытуцыйнасьці фармулёвак пытаньняў, што выносяцца на ўсебеларускі рэфэрэндум. Згаданую функцыю маюць канстытуцыйныя суды ў Армэніі, Грузіі, Італіі, Малдове і іншых дзяржавах;
- 5) разгляд спрэчак аб кампэтэнцыі паміж найвышэйшымі канстытуцыйнымі органамі дзяржавы (такія правы мае, напрыклад, Канстытуцыйны Трыбунал РП);
- 6) разгляд канстытуцыйных скаргаў. Згаданая функцыя ўласьцівая органам канстытуцыйнае юстыцыі бальшыні эўрапейскіх дзяржаваў, улучна з Аўстрыяй, Вугоршчынай, ФРН, Гішпаніяй, Чэхіяй, Харватыяй, Швайцарыяй. Канстытуцыйная скарга ёсьць адным з найважнейшых і вельмі эфэктыўных сродкаў абароны канстытуцыйных правоў і свабоды асобы. Аднак каб пазьбегчы залішняй перагружанасьці суду, у законе аб КС належыць прадугледзець пэўныя варункі прыёмальнасьці скаргаў. У прыватнасьці: а) асоба павінна вычарпаць усе іншыя сродкі абароны, прадугледжаныя законам, г. зн. скарга мае субсыдыярны характар; б) тэрмін падачы скаргі мусіць быць абмежаваны пэўным пэрыядам (напрыклад, у РП гэта 2 месяцы з моманту атрымання ініцыятарам скаргі канчатковага рашэньня ў ягонай справе); в) павінна існаваць працэдура папярэдняга разгляду скаргаў дзеля высвятленьня іхнае прыёмальнасьці; г) можна прадугледзець выплату дзяржаўнага збору і аплату заяўнікам судовых выдаткаў у выпадку неабгрунтаванага звароту ў суд, як гэта зроблена ў ФРН;
- 7) кантроль канстытуцыйнасьці нарматыўна-праўных актаў, што выдаюцца цэнтральнымі дзяржаўнымі органамі.

Пашырэнне кампэтэнцыі КС можна правесці шляхам унясення зьменаў у дзейны закон аб КС РБ.

## Суб'екты звароту ў КС

Дзеля надання большага дынамізму дзейнасці КС прапануецца пашырыць кола суб'ектаў, што маюць права звароту ў КС. Належыць надаць такія правамоцтвы групе дэпутатаў (мінімальная колькасць можа быць рознай, у залежнасці ад колькаснага складу парламэнту); упаўнаважанаму па правах чалавека; судом усіх узроўняў пры пэўных варунках; індывідам (дзеля рэалізацыі права на канстытуцыйную скаргу).

Разгляд справаў у КС мяркуецца ажыццяўляць у новых арганізацыйна-праўных формах, падчас пленарных паседжанняў і паседжанняў палатаў. У пленарных паседжаннях бяруць удзел усе судзьдзі, і на іх разглядаюцца асноўныя пытанні, датычныя кампэтэнцыі КС. У паседжаннях палатаў у спрошчаным парадку будуць разглядацца пераважна канстытуцыйныя скаргі грамадзянаў.

## Суды агульнае юрысдыкцыі

Сыстэма судовоў агульнае юрысдыкцыі павінна базавацца на наступных прынцыповых палажэннях: 1) эктэрытарыяльнасці асноўнага зьявна судовай арганізацыі; 2) максымальнага набліжэння суду да грамадства; 3) спалучэння калегіяльнасці і адзінаасобнага парадку пры разглядзе судовых справаў; 4) удзелу грамадзянаў у зьдзяйсненні правасудзьдзя ў якасці прысяжных засядальнікаў; 5) утварэння спецыялізаваных судовых калегіяў; 6) увядзэння працэдуры апэляцыі як дадатковай формы праверкі судовых пастановаў.

Прапануецца трохузроўневая сыстэма судовоў агульнай юрысдыкцыі: Вярхоўны Суд; абласныя (Менскі гарадзкі) суды; міжраённыя (акруговыя) суды.

Самастойным зьявном судовае сыстэмы ёсць міравыя (участковыя) суды. Да іх падсуднасці неабходна аднесці параўнальна простыя катэгорыі крымінальных і цывільных справаў. Найвышэйшай інстанцыяй міравых судовоў стане Рада міравых судзьдзяў акругі, якая будзе збірацца на штомесячныя сесіі. Утварэнне інстытуту міравых судзьдзяў зробіць судовую абарону даступнейшай.



У межах кожнае судовае акругі дзейнічае міжраённы (акруговы) суд, які разглядае ўсе катэгорыі справаў, апроч тых, што аднесеныя да падсуднасці міравых судаў і абласных (Менскага гарадскога) судаў.

Міжраённыя (акруговыя) суды, у залежнасці ад катэгорыі разгляданых справаў, дзейнічаюць у складзе:

- прафэсійнага судзьдзі, які аднаасобна разглядае крымінальныя справы аб злачынствах, што цягнуць пакараньне пазбаўленьнем волі ня больш як на пяць гадоў, і цывільныя справы, не падсудныя міравому суду;
- трох прафэсійных судзьдзяў, якія разглядаюць крымінальныя справы аб злачынствах, за здзяйсненне якіх прадугледжваецца пакараньне пазбаўленьнем волі на тэрмін ад пяці да дзесяці гадоў, калі абвінавачаны не патрабуе разгляду справы з удзелам прысяжных засядальнікаў, а таксама складаныя цывільныя справы;
- прафэсійнага судзьдзі і прысяжных засядальнікаў, якія разглядаюць крымінальныя справы аб злачынствах, за здзяйсненне якіх прадугледжваецца пакараньне пазбаўленьнем волі на тэрмін ад пяці да дзесяці гадоў, калі абвінавачаны не прызнае сябе вінаватым і патрабуе разгляду справы з удзелам прысяжных засядальнікаў.

Абласныя (Менскі гарадзкі) суды выступаюць у якасці апэляцыйнай ці касацыйнай інстанцыі ў дачыненні да судовых пастаноў міжраённых (акруговых) судаў, што яшчэ не набылі моц. Калі абвінавачаны падае апэляцыйную скаргу, тады праверка судовае пастановы ажыццяўляецца па сутнасці, з выклікам усіх удзельнікаў судовага паседжання і вынясеннем новай пастановы. Пры падачы касацыйнае скаргі вышэйпаложаны суд, беручы пад увагу ўсе матэрыялы, што маюцца ў справе, правярае законнасць судовае пастановы.

Абласныя (Менскі гарадзкі) суды, у якасці першай інстанцыі, разглядаюць крымінальныя справы аб злачынствах, за здзяйсненне якіх прадугледжана пакараньне пазбаўленьнем волі на тэрмін ад 10 гадоў або пажыццёвае зняволенне. Па патрабаванні абвінавачанага, калі ён не прызнае сябе вінаватым у здзяйсненні злачынства, разьбіральніцтва справаў праводзіцца пры ўдзеле прысяжных засядальнікаў.

У дачыненні да судовых пастановаў усіх судоў агульнае юрысдыкцыі Вярхоўны Суд выступае ў якасці нагляднае інстанцыі, а таксама апеляцыйнае або касацыйнае інстанцыі ў дачыненні да пастановаў абласных (Менскага гарадскога) судоў.

Мяркуецца, што ў дзейнасці агульных судоў далейшае разьвіццё атрымае прынцып спецыялізацыі судзьдзяў. Такая неабходнасць вынікае з тэндэнцыі павелічэння колькасці розных справаў, кампэтэнтнае вырашэнне якіх вымагае адмысловых ведаў у той ці іншай сфэры судовай дзейнасці.

Арганізацыйнай формай пераўтварэння сыстэмы агульных судоў стануць судовыя акругі, межы якіх не супадаюць з межамі сучасных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак краіны. Памер кожнай акругі вызначаецца колькасцю насельніцтва (прыблізна 350–400 тыс. чалавек). А вызначэнне колькасці судзьдзяў мусіць залежаць ад навукова-абгрунтаванага разьліку нагрузкі і затратаў часу на разгляд справы.

Судовыя акругі будуць падзяляцца на судовыя ўчасткі. На кожным зь іх будзе дзеяць міравы (участковы) суд. У адной судовай акрузе можа быць 5–7 судовых участкаў. Колькасны склад міравога (участковага) суду – 2–3 судзьдзі (у залежнасці ад нарузкі).

Інстытут народных засядальнікаў, які засьведчыў сваю нежыццяздольнасць, прапануецца ліквідаваць. Замест яго ствараецца інстытут прысяжных засядальнікаў, які мае шэраг бясспрэчных перавагаў, а менавіта, больш шырокую калегіяльнасць, незалежнасць, меншую рызыку злоўжыванняў і судовых памылак, прыўнясенне ў атмасфэру строгай юстыцыі жыццёвага і маральнага досведу, стымуляваньне спаборнасці працэсу і інш.<sup>27</sup>

З улікам беларускіх рэаліяў (дэфіцыту сродкаў, памяшканьняў, цяжкасцяў з прыцягненьнем засядальнікаў) належыць абмежавацца мінімальнай колькасцю калегіі прысяжных: 7–9 чалавек у міжраённых (акруговых) судах і 9–12 – у абласным (Менскім гарадзкім) судзе.

---

<sup>27</sup> 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.

## Гаспадарчыя суды

Сыстэма гаспадарчых судаў як судаў спецыялізаваных захоўваецца. Пры гэтым на заканадаўчым узроўні варта больш дакладна вызначыць сферу іхнай падсуднасці, а таксама больш дэтальна ўрэгуляваць працэдуру судаводства.

У гаспадарчых судах абласцей (гораду Менску) магчымае стварэнне калегіяў па падатковых, зямельных, мытных спрэчках і справах аб банкруцтве. Адпаведныя калегіі ствараюцца і ў Найвышэйшым Гаспадарчым Судзе, які можа выступаць у якасці апеляцыйнае і касацыйнае інстанцыі.

## Адміністрацыйныя суды

Прапануецца стварыць сыстэму адміністрацыйных судаў для разгляду скаргаў грамадзянаў, грамадзкіх аб'яднанняў і суб'ектаў гаспадарання аб актах і дзеяннях (бяздзяннях) органаў дзяржаўнага кіравання і службовых асобаў.

Да падсуднасці адміністрацыйных судаў могуць быць аднесены наступныя катэгорыі справаў:

- аб аспрэчванні праўных актаў прэзідэнта і ўраду РБ, калі ў скарзе не ставіцца пытаньне аб прызнанні іх неканстытуцыйнымі;
- аб аспрэчванні пастановаў Цэнтральнае выбарчае камісіі і ніжэйшых выбарчых камісіяў;
- аб аспрэчванні пастановаў іншых органаў дзяржаўнага кіравання і дзеянняў (бяздзянняў) службовых асобаў, якія парушаюць правы грамадзянаў, а ў выпадках, прадугледжаных заканадаўствам, і правы юрыдычных асобаў;
- аб прыпыненні і спыненні дзейнасці грамадзкіх аб'яднанняў краіны ў выпадку парушэння імі заканадаўства РБ;
- іншыя публічна-праўныя спрэчкі, якія вынікаюць з адміністрацыйна-праўных адносінаў.

З улікам цяперашняга адміністрацыйна-тэрытарыяльнага ўпарадкавання краіны прапануецца двухз'яўнавая сыстэма адміністрацыйных судаў: адмініст-

рацыйныя суды абласцей (гораду Менску) і Найвышэйшы Адміністрацыйны Суд.

Графічна новая мадэль сыстэмы судовай улады прадстаўлена ў дадатку да гэтага разьдзелу.

## **Парадак фармаваньня судоў**

Уводзіцца зьмяшаны парадак фармаваньня судоў пры ўдзеле ў гэтым працэсе заканадаўчай, выканаўчай і судовай уладаў.

Судзьдзі КС, Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду і Найвышэйшага Адміністрацыйнага Суду абіраюцца парламэнтам краіны зь ліку некалькіх прэтэндэнтаў на кожную пасаду. Старшыні вышэйшых судоў і іхныя намесьнікі абіраюцца на агульных сходах судзьдзяў шляхам таёмнага галасаваньня. Адзін і той судзьдзя ня можа займаць пасаду старшыні больш за два тэрміны запар.

Судзьдзі іншых агульных, гаспадарчых і адміністрацыйных судоў прызначаюцца на пасаду прэзыдэнтам РБ на падставе прапановаў адпаведна – старшыняў Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, Найвышэйшага Адміністрацыйнага Суду. У сваю чаргу, старшыні вышэйшых судоў абпіраюцца на рэкамандацыі органаў судзейскага самакіраваньня.

Міравыя судзьдзі могуць прызначацца на пасаду загадам міністра юстыцыі па рэкамандацыі органаў судзейскага самакіраваньня.

## **Гарантыі судзейскае незалежнасьці**

У новым заканадаўстве асабліваю ўвагу неабходна надаць гарантыям судзейскае незалежнасьці. У якасьці такіх гарантыяў павінны стаць: 1) парадак прызначэньня (абраньня) на пасаду; 2) правіла нязьменнасьці судзьдзяў; 3) парадак спыненьня і прыпыненьня паўнамоцтваў судзьдзі; 4) асаблівы парадак прыцягненьня да дысцыплінарнае адказнасьці; 5) годны ўзровень матэрыяльнага забесьпячэньня; 6) забарона на перамяшчэньне судзьдзі безь ягонае/ейнае згоды; 7) права на адстаўку; 8) права на недатыкальнасьць; 9) абарона з боку судзейскага самакіраваньня.

## Судзейскае самакіраваньне

Пры фармаваньні судовае ўлады будзе ўзрастаць роля судзейскага самакіраваньня. Судзейскія таварыствы (усебеларускія і тэрытарыяльныя) павінны мець права браць удзел у разьвязаньні ўсіх пытанняў, што датычаць дзейнасьці судоў, у тым ліку: разьмяркоўваць фінансавыя сродкі, рэкамэндаваць на пасады судзьдзяў, прымаць кваліфікацыйныя іспыты ў кандыдатаў у судзьдзі, уздымаць пытаньне аб спыненьні паўнамоцтваў судзьдзі і інш.

## Пракуратура

Істотныя перамены павінны адбыцца ў сфэры арганізацыі і дзейнасьці пракуратуры. Яе асноўнымі функцыямі мусяць стаць: крымінальны перасьлед, падтрыманьне абвінавачаньня ў судзе, ажыццяўленьне нагляду за дзейнасьцю органаў дазнаньня і папярэдняга сьледзтва, а таксама за выкананьнем законаў у месцах папярэдняга зьняволеньня і пазбаўленьня волі.

Пракуратуру належыць пазбавіць санкцыі на зьнявольненне абвінавачаных (падазраваных), а таксама на правядзеньне сьледчых дзеяньняў, зьвязаных з замахам на асабістае жыцьцё і маёмасьць грамадзянаў. Дзеля ажыццяўленьня гэтых функцыяў у міжраённым (акруговым) судзе прапануецца стварыць пасаду сьледчага судзьдзі.

У судовым працэсе пракурор выступае не ад імя дзяржавы, а ад імя свайго ведамства. Ягоныя правы ў судовым працэсе павінны быць аднолькавымі з прадстаўніком абароны (адвакатам).

Парлямэнт краіны абірае генэральнага пракурора тэрмінам на пяць год. Выбары адбываюцца на альтэрнатыўнай аснове.

## Органы дазнаньня і папярэдняга сьледзтва

Па прыкладзе эўрапейскіх краінаў міліцыя пераймяноўваецца ў паліцыю. Асноўнымі функцыямі паліцыі зьяўляюцца ахова грамадзкага парадку і расьсьледаваньне злачынстваў.

Дзеля забеспячэння незалежнасці паліцыі ад мясцовых адміністрацый ўводзяцца паліцэйскія акругі, якія, у сваю чаргу, падзяляюцца на паліцэйскія ўчасткі. Пры пастанове органаў мясцовага самакіравання можа стварацца муніцыпальная паліцыя, якая знаходзіцца на балянсе муніцыпалітэтаў.

Сьледчыя падраздзяленні, якія ёсць у пракуратуры, МУС, КДБ, Дэпартаменты фінансавых расьсьледаванняў, касуюцца. Ствараецца самастойны Сьледчы камітэт і ягоныя тэрытарыяльныя падраздзяленні на месцах. Работнікі гэтага ведамства будуць займацца расьсьледаваньнем найбольш небяспечных і складаных крымінальных справаў.

## **Спэцыяльныя службы**

КДБ прапануецца пераўтварыць у Службу нацыянальнае бяспекі (СНБ). Функцыі гэтага ведамства павінны быць дакладна замацаваныя ў законе, а ягоная дзейнасьць – знаходзіцца пад пастаянным парлямэнцкім кантролем.

## **Адвакатура**

Забарона на арганізацыю і дзейнасьць прыватнае адвакатуры скасоўваецца. Адвакаты павінны быць вольныя ў выбары арганізацыйна-праўных формаў свае дзейнасьці. Яны могуць працаваць у адвакацкіх аб'яднаньнях або ствараць прыватныя канторы.

Для забеспячэння права грамадзянаў на атрыманьне юрыдычнае дапамогі па даступных тарыфах, а таксама здзяйсненьня абароны па прызначэньні органаў дазнаньня, папярэдняга сьледзтва і суду пры міжраённых (акруговых) судах ствараецца сацыяльная (муніцыпальная) адвакатура.

## **Натарыят**

Дзяржаўны натарыят прапануецца скасаваць. Замест яго ўводзіцца інстытут прыватнага натарыяту лацінскага тыпу, пры якім натарыюс ажыццяўляе сваю дзейнасьць на прынцыпах законнасьці, незалежнасьці, бесстароннасьці, заха-

ваньня службовае таямніцы і поўнае матэрыяльнае адказнасьці за вынікі дзейнасьці. Арганізацыя і дзейнасьць натарыяту рэгулююцца законам<sup>28</sup>.

## Органы юстыцыі

У органаў юстыцыі застаюцца функцыі, зьвязаныя з арганізацыяй і дзейнасьцю судоў (матэрыяльна-тэхнічнае забесьпячэньне, вызначэньне патрэбы судоў у кадрах, прыняцьце захадаў да іх падрыхтоўкі, вядзеньне судовае ста-тыстыкі і інш.).

Новымі кірункамі ў дзейнасьці органаў юстыцыі могуць стаць: падбор кандыдатур на пасады міравых судзьдзяў; арганізацыя службы судовых прыставаў; кіраўніцтва крымінальна-выканаўчымі ўстановамі і інш.

## Мэханізм ажыццяўленьня рэформы

Гэтыя рэформы прапануецца рэалізаваць шляхам прыняцьця новае Канцэпцыі судова-праўнай рэформы ў РБ. Яе праект падрыхтаваны групай незалежных юрыстаў і прайшоў апрабачыю на Ўсебеларускай навукова-практычнай канфэрэнцыі ў лістападзе 2000 г.<sup>29</sup> Паводле гэтага дакумэнту, мяркуецца істотна абнавіць цяперашняе заканадаўства і на ягонай аснове ажыццявіць пераўтварэньне судовае сыстэмы і адпаведных праваахоўных органаў.

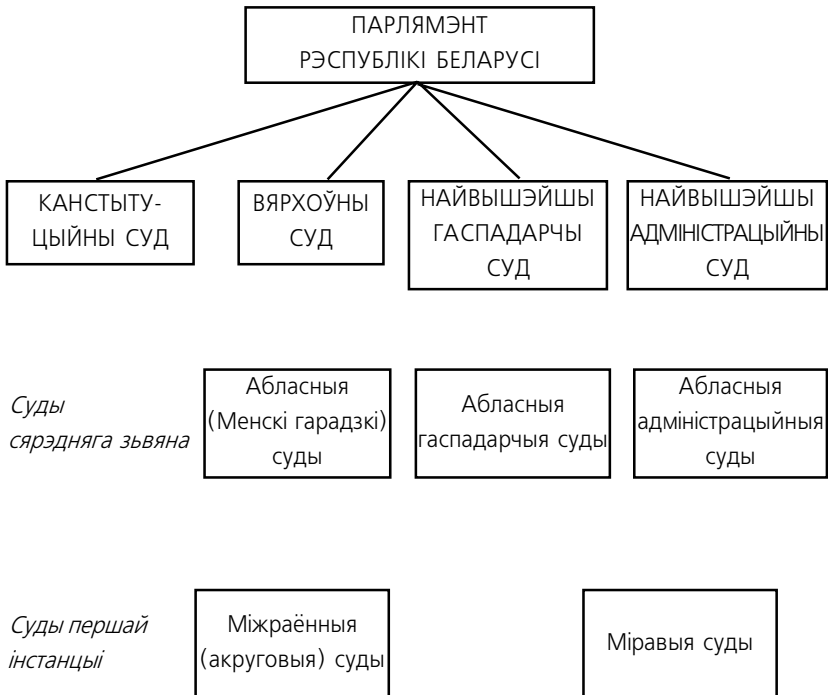
Канцавая мэта судова-праўнай рэформы – стварэньне спрыяльных умоваў для функцыянаваньня ў РБ уплывовай і незалежнай судовай улады як асноўнага гаранта правоў і свабоды грамадзянаў і дзейснага сродку ажыццяўленьня прынцыпаў дэмакратычнае праўнае дзяржавы.

Адказнасьць за рэалізацыю Канцэпцыі ўскладаецца на парлямэнцкую камісію па судова-праўнай рэформе, якая павінна кантраляваць ход правядзеньня

<sup>28</sup> Падрабязней пра рэформу натарыяту ў Рэспубліцы Беларусі гл.: А. К. Турмовіч, Канцэпцыя новаго закона о нотариате // Материалы международных семинаров «Нотариат. Уполномоченный по правам человека». Минск, 2000. С. 35–40.

<sup>29</sup> М. И. Пастухов, Каким быть новому суду в Беларуси. Обоснование новой редакции Концепции судебно-правовой реформы // Материалы международных семинаров «Судебно-правовая реформа. Нотариат». Минск, 2000. С. 5–11.

## Судовая сыстэма ў Рэспубліцы Беларусі пасля рэформы



1. Вышэйшыя суды фармуюцца парламентам на альтэрнатыўнай аснове.
2. Судзьдзі судоў сярэдняга зьявiana прызначаюцца на пасаду прэзыдэнтам краіны зь ліку кандыдатаў, прапанаваных органамі судзейскай супольнасьці.
3. Міравыя судзьдзі прызначаюцца на пасаду міністрам юстыцыі па рэкамандацыі органаў судзейскай супольнасьці тэрмінам на тры гады.



рэформы, каардынуючы пры гэтым сваю дзейнасць з адпаведнымі дзяржаўнымі органамі і грамадзкімі арганізацыямі.

## Канстытуцыйная рэформа

Міхаіл Пастухоў

Прапанаваныя змены і дапаўненні ў сфэры заканадаўчае, выканаўчае і судовае ўлады мяркуецца рэалізаваць на канстытуцыйным узроўні. Таму належыць абмеркаваць пытаньне: які варыянт Канстытуцыі варта абраць за аснову — Канстытуцыю, прынятую 15 сакавіка 1994 г., або новую рэдакцыю Канстытуцыі, уведзеную ў дзеянне 26 лістапада 1996 г.?

Новую рэдакцыю Канстытуцыі з прычыны шматлікіх парушэньняў дзейнага заканадаўства пры яе прыняцці нельга разглядаць у якасці легітымнай. Апрача таго, яна была ўведзеная ў дзеянне насуперак пастановы КС ад 4 лістапада 1996 г. аб рэкамендацыйным характары галасавання што да пытаньняў аб унясенні зменаў і дапаўненняў у Канстытуцыю.

Адзіна легітымнай асновай канстытуцыйных пераўтварэньняў у Беларусі можа выступаць Канстытуцыя 1994 г. Працэс зацвярджэньня канстытуцыйнае законнасьці Беларусі павінен пачацца з аднаўленьня дзеяньня гэтае Канстытуцыі. Аднак з часу фактычнае адмены Канстытуцыі 1994 г. мінула шмат часу. Істотна змянілася заканадаўства, функцыянуе новая сыстэма органаў дзяржаўнае ўлады, сфармаваліся новыя праўныя дачыненні. Надаваць дзеянню заканадаўства зваротную моц неметазгодна. Лепш выкарыстаць іншы варыянт: на базе палажэньняў Канстытуцыі 1994 г. падрыхтаваць на пераходны пэрыяд Малую Канстытуцыю Рэспублікі Беларусі. У ёй належыць замацаваць прынцыпы канстытуцыйнага ладу, вызначыць сыстэму органаў дзяржаўнае ўлады, удакладніць іхныя паўнамоцтвы, акрэсьліць пэрспэктывы канстытуцыйнага будаўніцтва.

Падрыхтоўка Малой Канстытуцыі на пераходны пэрыяд і ўзгадненьне яе тэксту з асноўнымі палітычнымі сіламі могуць разглядацца як падрыхтоўчы этап канстытуцыйнай рэформы ў РБ.

Пасьля падрыхтоўкі праекту Малой Канстытуцыі і яго шырокага абмеркавання на розных узроўнях вядучыя палітычныя партыі зьвяртаюцца да грамадства з прапановай склікаць на аснове пэўных квотаў ад палітычных партыяў і грамадзкіх аб'яднаньняў, якія імкнуцца рэалізаваць палітычныя мэты, Канстытуцыйны сход. Паводле заяўнага прынцыпу, паўнамоцнымі чальцамі Канстытуцыйнага сходу могуць стаць дэпутаты Вярхоўнай Рады 12-га і 13-га скліканьняў пры ўмове, што яны прызнаюць Канстытуцыю 1994 г.

Пытаньнямі падрыхтоўкі і правядзеньня Канстытуцыйнага сходу займаецца аргкамітэт, у які ўвойдуць найбольш уплывовыя прадстаўнікі палітычных партыяў і іншых грамадзкіх арганізацыяў. У залежнасьці ад палітычных варункаў Канстытуцыйны сход можа быць праведзены як на тэрыторыі Беларусі, гэтак і ў адной з сумежных краінаў.

У парадак дня Канстытуцыйнага сходу РБ прапануецца ўлучыць наступныя пытаньні:

- 1) аб выбарах старшыні Канстытуцыйнага сходу, трох ягоных намесьнікаў і адказнага сакратара;
- 2) аб зацьвярдзеньні структуры і складу камісіяў Канстытуцыйнага сходу;
- 3) аб часовым рэглямэнце дзейнасьці Канстытуцыйнага сходу;
- 4) аб прыняцьці Малой Канстытуцыі РБ;
- 5) аб прыняцьці шэрагу часовых законаў (аб выбарах прэзыдэнта; аб выбарах парламэнту (Сойму); аб выбарах у мясцовыя Рады дэпутатаў і кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў; аб Цэнтральнай камісіі па выбарах і тэрытарыяльных выбарчых камісіях; аб парадку фармаваньня ўраду; аб судовай сыстэме; аб Канстытуцыйным Судзе; аб Кантрольнай палаче пры парламэнце (Сойме); аб упаўнаважаным па правах чалавека ў РБ; аб пракуратуры і інш.);
- 6) аб прызначэньні выбараў прэзыдэнта РБ, парламэнту (Сойму), мясцовых Радаў дэпутатаў, кіраўнікоў мясцовых адміністрацыяў.

Канстытуцыйны сход працуе ў рэжыме сэсіі датуль, пакуль ня вырашыць усіх пытаньняў, улучаных у парадак дня. Ніякіх уладных паўнамоцтваў Канстытуцыйны сход ня мае, як і службовыя асобы, якія арганізуюць яго працу.

Пасля абрання Цэнтральнае камісіі па выбарах Канстытуцыйны сход прымае пастанову аб даце (датах) правядзення выбараў.

Дзейныя органы ўлады і кіравання, уключаючы прэзydэнта, урад, міністэрствы, ведамствы, КДБ, пракуратуру, суды, захоўваюць свае паўнамоцтвы да фармавання ўва ўсталяваным парадку легітымных органаў улады. Паводле пастановы Канстытуцыйнага сходу могуць вызначацца часовыя выканаўцы абавязкаў кіраўнікоў згаданых органаў.

Выбары прэзydэнта, у парламэнт, мясцовыя Рады дэпутатаў, кіраўнікоў мясцовых адміністрацый а ажыццяўляюцца пад кантролем міжнародных і ўнутраных назіральнікаў, што выключае фальсыфікацыю іхных вынікаў. Вынікі выбараў публікуюцца. Яны могуць быць абскарджаныя ў судовым парадку. Канчатковыя вынікі галасавання зацвярджаюцца на паседжанні Канстытуцыйнага сходу.

Пасля прывядзення прэзydэнта і дэпутатаў парламэнту да прысягі на вернасць Канстытуцыі паўнамоцтвы Канстытуцыйнага сходу спыняюцца.

Урад РБ – Рада Міністраў – фармуецца парламэнцкай бальшынёй на каліцыйнай аснове або паводле прынцыпу аднапартыйнай бальшыні. Кандыдатуру кіраўніка ўраду прапануе прэзydэнт РБ пасля яе папярэдняга ўзгаднення з парламэнцкімі фракцыямі.

Судзьдзі КС, Вярхоўнага Суду, Найвышэйшага Гаспадарчага Суду, іншых найвышэйшых судаў (калі яны будуць створаныя) выбіраюцца парламэнтам на альтэрнатыўнай аснове на прапанову органаў судзейскага самакіравання, навуковых і адукацыйных юрыдычных устаноў, усебеларускіх праваабарончых арганізацый, дэпутацкіх фракцый з улікам патрабаванняў, якія выстаўляюцца кандыдатам у судзьдзі.

Кандыдатура ўпаўнаважанага па правах чалавека выбіраецца зь спісу кандыдатур, прапанаваных праваабарончымі арганізацыямі з улікам патрабаванняў, што выстаўляюцца кандыдатам на гэтую пасаду.

Адўляецца Кантрольная палата пры парламэнце (на правах сталае камісіі). Апрача дэпутатаў у яе ўваходзяць спецыялісты паводле штатнага раскладу.

Генэральны пракурор выбіраецца зь ліку юрыстаў, прапанаваных дэпутацкімі фракцыямі. У сваёй дзейнасці генэральны пракурор падсправаздачны парламэнту і дзейць выключна на падставе Канстытуцыі і законаў РБ.

Наступным этапам канстытуцыйных пераўтварэньняў можа стаць падрыхтоўка на базе Малое Канстытуцыі новай рэдакцыі Канстытуцыі РБ. З гэтай мэтай парлямэнт стварае на дэмакратычнай аснове Канстытуцыйную камісію. Чальцы гэтай камісіі — дэпутаты парлямэнту, чальцы палітычных партыяў, навукоўцы-юрысты, эканамісты і інш. — з улікам айчыннага і замежнага досведу рыхтуюць праект новай Канстытуцыі краіны. Праца над праектам Канстытуцыі павінна адбывацца ўва ўмовах шырокае публічнасьці, абмяркоўвацца ў дэпутацкіх камісіях, на сэсіях парлямэнту, у сродках масавае інфармацыі.

Тэкст новай Канстытуцыі павінен прымацца парлямэнтам пайменным галасаваньнем ня менш як 2/3 сьпісавага складу дэпутатаў. Пасьля прыняцьця парлямэнтам тэкст Канстытуцыі выносіцца на ўсенароднае абмеркаваньне. Канстытуцыя лічыцца прынятай, калі за яе прагаласавала ня менш як 50% зь ліку выбарцаў, улучаных у сьпісы для галасаваньня.

З моманту зацьвярджэньня тэксту Канстытуцыі на ўсенародным галасаваньні (рэфэрэндуме) новая рэдакцыя Канстытуцыі РБ уступае ў моц. Пасьля гэтага абвешчаюцца выбары прэзыдэнта, дэпутатаў парлямэнту, мясцовых органаў самакіраваньня ў адпаведнасьці з прынятым заканадаўствам.

Па сфармаваньні новых прадстаўнічых органаў улады на падставе новае Канстытуцыі РБ канстытуцыйную рэформу ў краіне можна лічыць завершанай.

# Агляд і ацэнка праектаў і ідэяў рэфармаваньня эканомікі Беларусі

Аляксандар Гатоўскі

# 2

Дагэтулешнія канцэпцыі і праграмы рэфармаваньня беларускай эканомікі неаднастайныя паводле структуры і мэтаў напісаньня. Іх можна падзяліць на тры буйныя групы:

- 1) праграмныя дакумэнты асноўных партыяў і кандыдатаў у прэзыдэнты краіны;
- 2) канцэпцыі і праграмы рэфармаваньня эканомікі, распрацаваныя незалежнымі групамі экспэртаў;
- 3) дзяржаўныя праекты і праграмы рэфармаваньня эканомікі.

## Праграмныя дакумэнты партыяў і кандыдатаў у прэзыдэнты

Да найбольш значных дакумэнтаў гэтай групы належаць:

«Праграма Беларускага Народнага Фронту за перабудову „Адраджэньне“ (БНФ)», 1989 г.<sup>1</sup> Гэта першая праграма рэформаў, распрацаваная БНФ яшчэ да распаду СССР, якая прадугледжвала:

---

<sup>1</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Минск, 2001. С. 7–46.

- незалежнасьць Беларусі ад органаў саюзнага кіраваньня, у тым ліку скасаваньне паставак прадукцыі ў агульнасаюзныя фонды, права ўласнасьці Беларусі на нацыянальныя рэсурсы;
- раўнапраўнае суіснаваньне розных відаў уласнасьці, у тым ліку прыватнай; права працоўных калектываў абіраць форму ўласнасьці на сваіх прадпрыемствах;
- самастойнасьць прадпрыемстваў, узаемны паміж якімі маюць будавацца на таварна-грашовай аснове і на поўным гаспадарчым разьліку;
- увядзеньне плянава-рэгуляванага рынкавага мэханізму, у межах якога органы дзяржаўнага кіраваньня здзяйсняюць рэкамэндацыйнае плянаваньне, распрацоўку прагнозаў і варыянтаў сацыяльна-эканамічнага разьвіцьця краіны; забясьпечваюць зьяўленьне на рынку розных вытворцаў і канкурэнцыю паміж імі, змагаюцца з манопалізмам, спрыяюць стабілізацыі рынку, зьніжэньню цэнаў і пераадоленьню нераўнамернасьці разьвіцьця рэгіёнаў; рэгулярна публікуюць у прэсе статыстычныя зьвесткі аб інфляцыйных працэсах, зьменах кошту жыцьця, даходах розных слаёў насельніцтва, вонкавагандлёвых апэрацыях і інш. Пры гэтым асноўнымі сродкамі рэгуляваньня эканомікі з боку дзяржавы выступаюць падаткі, субсыды, дзяржаўная замова, фінансава-крэдытныя вагары;
- вольны рынак куплі-продажу замежнай валюты;
- перадачу зямлі ўва ўласнасьць мясцовым Радам, якія даюць яе ў арэнду эканамічным суб'ектам; пры гэтым уводзіцца адзіны зямельны падатак, а арэндавая плата бярэцца ў залежнасьці ад ураджайнасьці зямлі.

На думку аўтараў праграмы, рэформа эканомікі павінна забясьпечыць разьвязаньне асноўных сацыяльна-эканамічных праблемаў, такіх, як забесьпячэньне жыллём, вытворчасьць прадуктаў харчаваньня, а таксама тавараў і паслугаў першай неабходнасьці з мэтай ліквідацыі іх дэфіцыту на спажывецкім рынку.

*Ацэнка:* для таго часу гэта была досыць радыкальная праграма, бо яна прапанувала пераўтварыць сацыялістычную плянавую эканоміку ў рынкавую. У ёй дэкляруюцца асноўныя прынцыпы рынкавай эканомікі, аднак адсутнічае апісаньне паслядоўнасьці правядзеньня рэформаў. Дакумэнт сьцьвярджае эканамічны су-

вэрэніэт краіны, а гэтаксама і дзейных у ёй суб'ектаў гаспадараньня, што адлюстроўвае сытуацыю канца 1980-х гг., якая характарызувалася паўстаньнем рухаў за незалежнасьць, і дэмакратычныя пераўтварэньні ў рэспубліках яшчэ існага тады СССР.

Наступнымі па часе важнымі праграмамі рэформаў ёсьць «Праграма партыі БНФ»<sup>2</sup> і «Дэкларацыя праграмных мэтай і прынцыпаў» Аб'яднанай дэмакратычнай партыі Беларусі<sup>3</sup>, што датуецца 1993 г.

Галоўнай мэтай абодва дакумэнты абвешчаюць пабудову *сацыяльнай* рынкавай эканомікі, што было своеасаблівай рэакцыяй на сытуацыю агульнай эканамічнай нестабільнасьці ў 1993 г., якая характарызувалася вялікай інфляцыяй, скарачэньнем вытворчасці, нарастаньнем дэфіцыту спажывецкіх тавараў і зьніжэньнем узроўню жыцьця насельніцтва. Дакумэнты прапануюць, аднак, розныя шляхі пабудовы такой эканомікі.

У *першым* фармулююцца прынцыпы свабоднага цэнаўтварэньня, падтрымкі канкурэнцыі, увядзеньня прыватнай уласнасьці на сродкі вытворчасці і зямлю, скасаваньня дзяржаўнай замовы на сельскагаспадарчую прадукцыю. Шмат увагі ў ім надаецца падтрымцы сацыяльнай справядлівасьці ў грамадстве, абароне айчыннага вытворцы з дапамогай мытных бар'ераў, а таксама прапануецца праводзіць справядлівую і павольную прыватызацыю прадпрыемстваў, ажыццяўляць актыўную структурную палітыку па зьніжэньні энэрга- і матэрыялаёмістасьці вытворчасці і павышэньні яе экалягічнасьці; жорстка рэглямэнтаваць з боку дзяржавы выкарыстаньне і прыватызацыю сельскагаспадарчых земляў ды інш.

*Ацэнка:* дакумэнт прапануе актыўную *алеку* дзяржавы над эканомікай, павольны, «прадуманы» і «сацыяльна-справядлівы» працэс рынковых пераўтварэньняў. Галоўная ягоная хіба палягае ў супярэчлівасьці прынцыпаў, частка зь якіх — рынкавыя, тады як астатнія прадугледжваюць актыўнае ўмяшальніцтва дзяржавы ў эканоміку.

*Другі дакумэнт* прапануе хуткае правядзеньне прыватызацыі, скасаваньне дзяржаўнага кантролю над цэнамі, свабоду суб'ектаў гаспадарчай дзейнасьці,

---

<sup>2</sup> Тамсама, с. 47–102.

<sup>3</sup> Тамсама, с. 103–112.

усебаковую падтрымку і заахвочваньне з боку дзяржавы прыватнага бізнэсу. Аснову сацыяльнай рынкавай эканомікі мусіў скласьці ўстойлівы эканамічны рост, павышэньне ўзроўню жыцьця ўсіх сацыяльных групаў. «Расьце грамадзкі пірог — расьце і доля кожнага ў ім»<sup>4</sup>.

Агулам, адзначанья дакумэнта адлюстроўваюць працэс усталяваньня ў краіне палітычных партыяў і адпаведна палярызацыю грамадзкай думкі датычна рынкавых пераўтварэньняў, тэмпай іх правядзеньня і ролі дзяржавы ў эканоміцы.

Наступны блёк дакумэнтаў — *перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзыдэнты на выбарах 1994 г.*: Аляксандра Лукашэнкі, Вячаслава Кебіча, Станіслава Шушкевіча, Зянона Пазьняка і Аляксандра Дубка.

У тэзысах праграмы кандыдата ў прэзыдэнты А. Лукашэнкі «Адвесьці народ ад бездані»<sup>5</sup> робіцца акцэнт на складанай эканамічнай сытуацыі ў краіне, разьвіваюцца ідэі адказнасьці дзяржавы за разьвязаньне эканамічных і сацыяльных праблемаў. Прапануюцца такія захады, як:

- стабілізацыя цэнаў шляхам усталяваньня дзяржаўнага кантролю за цэнаўтварэньнем, барацьба зь іх неабгрунтаваным павышэньнем, увядзеньне крымінальнай адказнасьці кіраўнікоў прадпрыемстваў за парушэньне дзяржаўнай цэнавай палітыкі;
- аднаўленьне кіраваньня эканомікай шляхам увядзеньня рэжыму беспасярэдняга кіраваньня дзяржаўнымі прадпрыемствамі;
- ажыўленьне інвэстыцыйнай палітыкі праз плянамернае павелічэньне рэсурсаў доўгатэрміновага крэдытаваньня банкамі, усталяваньне дыфэрэнцыяваных працэнтных ставак у адпаведнасьці з прыярытэтамі дзяржавы, вызначэньне галінаў эканомікі і інвэстыцыйных праектаў, якія будуць падтрымлівацца дзяржавай;
- узмацненьне функцыяў дзяржаўнага валютнага рэгуляваньня шляхам перакрыцьця ўсіх каналаў выцечкі валютных сродкаў за мяжу, кантролю за валютнымі сродкамі камэрцыйных банкаў за мяжой, матэрыяльнай

---

<sup>4</sup> Тамсама, с. 109.

<sup>5</sup> «Отвести народ от пропасти». Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь А. Лукашенко // Народная газета. 1994. 10 чэрвеня.



і крымінальнай адказнасьці за незаконныя апэрацыі з валютай і яе незаконны вываз за мяжу;

- аднясьненне сельскай гаспадаркі да ліку прывярытэтных аб'ектаў фінансаваньня на аснове кароткатэрміновага і доўгатэрміновага крэдытаваньня, захаваньне сыстэмы калгасаў і саўгасаў;
- далучэньне жыллёвага будаўніцтва да пераліку прывярытэтнага фінансаваньня і пільнае ўвагі дзяржавы;
- падтрымка добрасумленых прадпрымальнікаў.

У праграме галоўнага канкурэнта Лукашэнкі Вячаслава Кебіча «Народ Беларусі павінен жыць дастойна, без страху за будучыню, ганарыцца сабой і сваёй Радзімай!»<sup>6</sup> зьвяртаецца ўвага на неабходнасьць рэалізацыі антыінфляцыйных захадаў, стабілізацыі вытворчасці, правядзеньня прыватызацыі, захаваньня дзяржаўнага кіраваньня базавымі і сацыяльна значнымі галінамі эканомікі, такімі, як паліўна-энергетычны комплекс, фінансы, транспарт, сувязь, навука і адукацыя, сацыяльнае забесьпячэньне, экалёгія і прыродныя рэсурсы. Прадугледжваецца дзяржкантроль за фармаваньнем цэнаў і тарыфаў на асобныя віды харчаваньня і паслугаў, дзяржаўная падтрымка сельскай гаспадаркі пры захаваньні калгасаў і саўгасаў. Роля прэзыдэнта і ўраду бачыцца ў кіраваньні дзяржаўнымі прадпрыемствамі, інвэстыцыямі і субсыдыямі, занятасьцю насельніцтва і працаўладкаваньнем моладзі і інш.

Станіслаў Шушкевіч у сваіх тэзісах «Дзяржаўнасьць, дэмакратыя, рынак – шлях да дабрабыту»<sup>7</sup> адзначае, што да эканамічнага крызысу ў краіне прывялі не рэформы, а іх адсутнасьць, і прапаноўвае пачаць рашучыя рэформы, у прыватнасьці: стабілізацыю беларускай грашовай сыстэмы, хуткую прыватызацыю, ліквідацыю перашкодаў свабоднай гаспадарчай дзейнасьці, зьніжэньне падатковага ціску, структурную перабудову сельскай гаспадаркі пры поўнай свабодзе выбару

<sup>6</sup> «Народ Беларусі павінен жыць дастойна, без страху за будучыню, ганарыцца сабой і сваёй Радзімай!» Праграма Кебіча Вячаслава Францавіча, кандыдата ў Прэзыдэнты Рэспублікі Беларусь // Народная газета. 1994. 10 чэрвеня.

<sup>7</sup> «Дзяржаўнасьць, дэмакратыя, рынак – шлях да дабрабыту». Тэзісы перадвыбарнай праграмы Станіслава Шушкевіча, кандыдата ў Прэзыдэнты Рэспублікі Беларусь // Народная газета. 1994. 10 чэрвеня.

формаў гаспадараньня і ўласнасьці, стымуляваньне замежных інвэстыцыяў, адрасную сацыяльную падтрымку насельніцтва.

У *«Эканамічнай праграме кандыдата ў прэзыдэнты Э. Пазьняка»*<sup>8</sup>, як і ў тэзысах С. Шушкевіча, выбар зроблены на карысьць рынкавых рэформаў. Падрабязна апісваецца мэханізм увядзеньня ўласнай грашовай адзінкі. Асобны разьдзел прысьвечаны аграрнай палітыцы і зямельнаму пытаньню. Прапануецца свабода дзейнасьці і формаў арганізацыі, адстойваецца ўвядзеньне прыватнай уласнасьці на зямлю, але пры ўмове правядзеньня «разумнай, навукова абгрунтаванай, жорсткай дзяржаўнай палітыкі» ў пытанні прыватызацыі зямлі.

Тэзысы кандыдата ў прэзыдэнты А. Дубка *«Краіне патрэбны гаспадар»*<sup>9</sup> — гэта *яшчэ больш радыкальны* за пазыцыю А. Лукашэнкі выпад супраць радыкальных рынкавых рэформаў, супраць прадпрымальніцтва, за дзяржаўную ўласнасьць на зямлю і за абсалютныя паўнамоцтвы і асабістую адказнасьць будучага прэзыдэнта перад краінай.

*Ацэнка:* гэтыя дакумэнты рыхтаваліся ўва ўмовах глыбокага эканамічнага крызысу ў краіне: гіперінфляцыі, падзеньня аб'ёмаў вытворчасці (амаль удвая), росту беспрацоўя, паніжэньня агульнага ўзроўню жыцьця, непразрыстасьці дзеяньняў органаў дзяржаўнага кіраваньня ў пытаньнях прыватызацыі дзяржаўнае маёмасьці. У іх пададзены шырокі спэктар поглядаў на эканамічныя рэформы ў Беларусі — ад радыкальна рынкавага (С. Шушкевіча) да скрайне рэакцыйнага (А. Дубко), што адлюстроўвала далейшую палярызацыю грамадзкае думкі датычна рынкавых пераўтварэньняў. На прэзыдэнцкіх выбарах перамог А. Лукашэнка, які прапаноўваў (з улікам эканамічнай і палітычнай сытуацыі 1994 г.) сярэдні варыянт паміж радыкальнымі рынкавымі пераўтварэньнямі і поўнай рэстаўрацыяй плянавай эканомікі. У адрозьненьне ад таксама цэнтрысцкай праграмы яго галоўнага канкурэнта (В. Ф. Кебіча), тэзысы А. Лукашэнкі былі выразней напісаны, зьмяшчалі пералік канкрэтных захадаў.

<sup>8</sup> Эканамічная праграма кандыдата ў Прэзідэнты Зянона Пазьняка // Народная газета. 1994. 10 чэрвеня.

<sup>9</sup> А. Дубко, Стране нужен Хозяин // Народная газета. 1994. 8 чэрвеня.

З абраньнем першага прэзыдэнта ў жыцці беларускага грамадства надыходзіць пераломны момант. Ад гэтага часу адбываецца працэс узмацнення дзяржаўнага рэгулявання эканомікай.

У сьнежні 1994 г. зьяўляецца «Праграма Грамадзянскай партыі», прынятая яе ўстаноўчым зьездам<sup>10</sup>. Рэагуючы на ўзмацненьне дзяржаўнага рэгулявання, праграма заклікае да «рашучай рынкавай рэформы адразу па ўсіх кірунках», у тым ліку да лібэралізацыі цэнаў, стабілізацыі фінансавай сыстэмы, прыватызацыі і рэструктурызацыі прадпрыемстваў на аснове іх разбуйненьня, да прыватызацыі і продажу зямлі чужаземцам(!).

У кастрычніку 1995 г. была зацьверджаная «Праграма Аб'яднанай грамадзянскай партыі»<sup>11</sup>. У ёй, у адрозьненьне ад праграмы Грамадзянскай партыі, гаворыцца толькі пра «стварэньне эфэктыўнай і дынамічнай сацыяльна-рынкавай эканомікі на аснове прыватнай уласнасьці, якая забяспечвае высокі жыцьцёвы ўзровень насельніцтва». Зьяўляюцца ідэі льготнага кредытаваньня жыльлёвага будаўніцтва, забесьпячэньня бюджэтных выдаткаў на сацыяльную палітыку праз пашырэньне сфэры ўжываньня падатку на маёмасьць, што «дазволіць таксама зьняць сацыяльную напружанасьць, якая ўзьнікла ў выніку ўзбагачэньня групы асобаў дзеля недасканалага заканадаўства». У іншым праграма паўтарае папярэднюю.

«Праграма Беларускай партыі працы – шлях да грамадства дэмакратычнага сацыялізму» (сакавік 1996 г.)<sup>12</sup> заклікае да «пабудовы ў Беларусі грамадства, заснаванага на шматукладнай сацыяльна арыентаванай рынкавай эканоміцы», да перадачы грамадзянам у прыватную ўласнасьць асноўных сродкаў вытворчасці і зямлі, да паўсюднага ўтарнаваньня ў эканоміцы краіны прынцыпу ўдзелу наёмных работнікаў у прыбытках прадпрыемстваў. Беларуская партыя працы «адстойвае права кожнага чалавека на працу, стаіць на пазыцыі поўнай занятасьці насельніцтва». Рэалізаваць права грамадзянаў на працу і годную аплату БПП манілася найперш шляхам прыцягненьня інвэстыцыяў у эканоміку і стварэньня

<sup>10</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Минск, 2001. С. 113–124.

<sup>11</sup> Тамсама, с. 125–143.

<sup>12</sup> Тамсама, с. 171–191.

на гэтай аснове новых працоўных месцаў, заклікала да каардынацыі дзеянняў прадпрымальнікаў, дзяржавы і прафэсійных зьвязяў дзеля пераадоленьня адставаньня галінаў эканомікі на аснове дзяржаўных інвэстыцыяў. Пры гэтым у праграме адзначаецца, што «ўкараненьне новай эканамічнай палітыкі — працяглы працэс».

«Праграма Беларускай сацыял-дэмакратычнай партыі (Народная Грамада)»<sup>13</sup>, прынятая на аб'яднаўчым зьездзе ў чэрвені 1996 г., выступала «як супраць усеагульнай прыватызацыі, гэтак і супраць усеагульнай дзяржаўнай уласнасьці на сродкі вытворчасці». У якасьці ідэалу яна прапаноўвала шматукладную (зьмяшаную) рынкавую сацыяльную і экалягічную эканоміку, «у якой свабоднае прадпрымальніцтва спалучаецца з пэўным (у рамках нацыянальнай неабходнасьці) дзяржаўным рэгуляваньнем гаспадарчага разьвіцьця на макраўзроўні».

*Ацэнка:* у справе эканамічных рэформаў палітычныя партыі робяцца мала адрознымі адна ад адной.

Гэтую тэндэнцыю замацоўваюць *перадвыбарныя плятформы кандыдатаў* на альтэрнатыўных прэзыдэнцкіх выбарах 1999 г. Напрыклад, у *праграме прэ-тэндэнта Міхаіла Чыгіра*<sup>14</sup> гаворыцца пра неабходнасьць стварэньня адкрытай шматукладнай рынкавай сацыяльна арыентаванай эканомікі. Адзначаецца неабходнасьць забесьпячэньня стабільнасьці нацыянальнай валюты і адноснай устойлівасьці цэнаў, адмовы ад безрэсурсавай крэдытнай экспансіі (эмісіі грошай), забесьпячэньня пры распрацоўцы дзяржаўнага бюджэту ягонае абгрунтаванасьці, рэальнасьці і сацыяльнай накіраванасьці; стварэньня заканадаўчай базы дзеля пахутчэньня прыватызацыі, правядзеньня жорсткай палітыкі абароны айчынных таваравытворцаў у спалучэньні зь лібэралізацыяй як унутранага, гэтак і замежнага гандлю і інш. Па сутнасьці, праграма прапаноўвала адно касмэтычную карэкцыю існуючай эканамічнай сыстэмы. Няма радыкальных падыходаў да рынкавай эканомікі і ў плятформе кандыдата ад БНФ З. Пазьняка<sup>15</sup>.

На прэзыдэнцкіх выбарах 2001 г. А. Лукашэнка ў сваёй перадвыбарнай праграме<sup>16</sup> яшчэ раз пацьвердзіў раней абраныя эканамічныя прыярытэты, такія,

<sup>13</sup> Тамсама, с. 144–170.

<sup>14</sup> Тамсама, с. 235–240.

<sup>15</sup> Тамсама, с. 241–253.

як стымуляваньне экспарту і жыльлёвага будаўніцтва, падтрымка сельскай гаспадаркі пры захаванні калгасаў і саўгасаў, кантроль за цэнамі, прымусовае разьмеркаваньне выпускнікоў вышэйшых навучальных устаноў і інш. Новым тут ёсьць пункт аб лібэралізацыі эканомікі і стымуляваньні прадпрымальніцкай актыўнасьці. Увогуле, праграма не прадугледжвае якіх-небудзь значных рэформаў, у тым ліку рынкавых, а толькі эвалюцыйны рух наперад, заснаваны «на палітычнай і сацыяльна-эканамічнай стабільнасьці грамадства».

Праграма кандыдата ў прэзыдэнты Ўладзімера Ганчарыка<sup>17</sup> заклікала зьліквідаваць перашкоды ў эканамічнай актыўнасьці праз увядзеньне заяўчага прынцыпу рэгістрацыі прадпрыемстваў для прадпрымальнікаў, забесьпячэньне незалежнасьці банкаўскай сыстэмы і забарону выданьня эмісійных крэдытаў, скарачэньне дзяржаўных вытратаў і дзяржапарату, зьніжэньне і спрашчэньне падаткаў, спрашчэньне мытных працэдураў і зьніжэньне вонкавагандлёвых мытаў, наданьне калгасам і саўгасам права зьмяняць форму ўласнасьці. Праграма хаця і заклікае лібэралізаваць эканоміку, але ў ёй нічога не гаворыцца, як будучы праводзіцца рынкавыя пераўтварэньні. Напрыклад, ні слова няма пра прыватызацыю, затое ёсьць разьдзел пра тэхналягічнае пераўзбраеньне і рэструктурызацыю прадпрыемстваў з дапамогай унутраных і вонкавых інвэстыцыяў.

Тэзысы перадвыбарнай праграмы Сяргея Гайдукевіча таксама ня ўтрымліваюць ніякіх новых эканамічных ідэяў<sup>18</sup>. Гаворыцца адно пра неабходнасьць рэформы падатковай сыстэмы на расейскі ўзор, новай інвэстыцыйнай палітыкі (без тлумачэньня яе сутнасьці), выкарыстаньня выгаднага геапалітычнага становішча і інш. Да адрозьненьняў ад праграмаў іншых кандыдатаў можна аднесць толькі пункт пра разьвіцьцё экалягічнага турызму.

Такім чынам, зь цягам часу эканамічныя праграмы розных палітычных сілаў перасталі сутнасна адрозьнівацца міжсобку.

<sup>16</sup> «Вместе за сильную и процветающую Беларусь!» Предвыборная программа Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 2001. 21 жніўня.

<sup>17</sup> В. Гончарик, «Добро вашему дому!» Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 2001. 31 жніўня.

<sup>18</sup> «Порядок в стране, достаток в доме». Кандидат в Президенты Республики Беларусь Гайдукевич Сергей Васильевич. Тезисы предвыборной программы // Советская Белоруссия. 22 жніўня.

## Канцэпцыі і праграмы рэфармаваньня эканомікі, распрацаваныя незалежнымі групамі экспэртаў

Незалежныя групы экспэртаў прапаноўваюць больш прафэсійныя ў параўнаньні з канцэпцыямі палітычных партыяў варыянты рынкавага рэфармаваньня нацыянальнай эканомікі.

*«Прапановы па фармаваньні эканамічнай палітыкі (этап стабілізацыі)».* Ухваленыя Камісіяй па эканамічнай палітыцы і рэформах Вярхоўнае Рады 13-га скліканьня. *Аўтарскі калектыў: Шлындзікаў У. М., Злотнікаў Л. К., Бабрыцкі Н. Г., 1996 г.*<sup>19</sup>

У дакумэнце падкрэсьліваецца, што да 1996 г. нэгатыўныя працэсы ў эканоміцы краіны ўсё яшчэ не былі спыненыя: рэальны ўзровень жыцьця падаў разам з аб'ёмам валавога ўнутранага прадукту, а жабрачы жыцьцёвы ўзровень насельніцтва забясьпечваўся коштам праяданьня асноўных фондаў. У дакумэнце былі прапанаваныя прынцыпы правядзеньня эканамічнае палітыкі, у ліку якіх — пашырэнне эканамічнай свабоды і стымуляваньне прадпрыемстваў, абарона прыватнай уласнасьці, фармаваньне прыватнага сэктару і спрыяньне разьвіцьцю канкурэнцыі, дзяржаўная падтрымка экспарту і пэрспэктыўных вытворчасцяў, забесьпячэньне сацыяльнае стабільнасьці. Рэалізаваць іх, на думку аўтараў, можна толькі правёўшы комплекс мажарэканамічных захадаў (агулам іх прапаноўвалася 98). Прычым побач з рынкавымі захадамі, такімі, як лібэралізацыя цэнаў у АПК, зьніжэньне імпартавых мытаў да ўзроўню, прынятага ў СГА, стварэньне рынку капіталу і фондавага рынку, знаходзіліся «захады для рэгуляваньня прыцягненьня замежных інвэстыцыяў у банкаўскую і страхавую справы з мэтай забесьпячэньня дзяржаўнае эканамічнае бясьпекі», «рэгуляваньне цэнаў на паліва на ўзроўні сумежных краінаў», «абмежаваньне розніцы ў даходах 10% найбольш багатых і бедных групаў насельніцтва на пэрыяд стабілізацыі ў рамках 10-кратных суадносінаў».

---

<sup>19</sup> Сборник альтернативных программ..., с. 254–265.

Аўтары, аднак, абмяжоўваюцца пералічэньнем захадаў і не разглядаюць магчымасьцяў, умоваў, мэханізмаў, пасьлядоўнасьці і меркаваных вынікаў іхнае рэалізацыі. Найчасьцей гэтыя захады проста дэкларуюцца, накшталт: «Забясьпечыць канвэртаванасьць беларускага рублю».

*Ацэнка:* разгледжаны дакумэнт — гэта рэакцыя на найбольш вострыя тагачасныя праблемы ў эканоміцы. У ім адсутнічае сыстэмны погляд на працэс рынкавага рэфармаваньня, хаця яно і дэкларуецца ў якасьці галоўнага элементу эканамічнай палітыкі.

*«Канцэпцыя і праграма эканамічных рэформаў (Нацыянальны выканаўчы камітэт)».* Аўтарскі калектыў: Багданкевіч С. А., Башарымаў У. С., Раманчук Я. К., Карпенка Г. Дз. і інш. — 1998 г.<sup>20</sup>

Гэты дакумэнт выяўляе сабой рэакцыю на згарненьне ў 1996—1998 гг. рынкавых рэформаў у краіне й зварот да сацыялістычных мэтадаў кіраваньня эканомікай. У першай частцы ставіцца дыягназ стану эканомікі, выкрываюцца перашкоды на шляху пасьлядоўнага доўгатэрміновага эканамічнага разьвіцьця краіны. Аўтары, у прыватнасьці, адзначаюць праўны нігілізм, манаполію дзяржавы практычна ўва ўсіх сфэрах гаспадарчай дзейнасьці, штучнае вылучэньне дзяржаўнага сэктару з рынкавых варункаў гаспадараньня, адсутнасьць рынкавай інфраструктуры і гарантыяў прыватнай уласнасьці, адсутнасьць строгае фінансаваяе і дамоўнае дысцыпліны, інстытутаў санацыі і банкруцтва, празмерную падатковую нагрузку, адсутнасьць свабоднага грашова-крэдытнага рынку, адсутнасьць рацыянальнае, эканамічна абгрунтаванае антыкрызыснае дзяржаўнае праграмы і адзінае каманды, якая можа яе ажыцьцявіць. Адзіным выйсьцем з эканамічнага крызысу аўтары бачаць выкарыстаньне энэргіі прыватнае ініцыятывы, разьвіцьцё эканамічнае свабоды. Яны абмяжоўваюць ролю дзяржавы стварэньнем рынкавай праўнай базы з адзінымі стабільнымі правіламі для ўсіх без вынятку суб'ектаў гаспадараньня і грамадзянаў. Галоўны зьмест рынкавых рэформаў аўтары дакумэнту бачаць у выкананьні трыадзінага заданьня пераходнага пэрыяду: стабілізацыя — лібэралізацыя — інстытуцыйныя пераўтварэньні ўва ўсіх галінах эканомікі.

---

<sup>20</sup> Тамсама, с. 331—341.

*Ацэнка:* істотнае адрозьненне гэтага дакумэнту ад папярэдніх палягае ў тым, што ён утрымлівае апісаньне фінансавага забеспячэньня рэформаў і спадзяванага эфэкту.

*«Стратэгія для Беларусі. Канцэпцыя нацыянальнага разьвіцьця». Калектыў аўтараў: Грыб М. І., Лейшуноў С. Я., Заіка Л. Ф., Раманчук Я. Ч., Злотнікаў Л. К. і інш., 2000 г.<sup>21</sup>*

Апрача дыягназу эканамічнай сытуацыі, мэтаў і прынцыпаў рэалізацыі рэформаў дакумэнт утрымлівае дэтальны аналіз пэрспэктываў разьвіцьця беларускай эканомікі пры захаваньні існуючай эканамічнай палітыкі, падае апісаньне чарговасьці правядзеньня рэформаў, аналізуе ўспрыняцьце грамадзтвам эканамічнай сытуацыі ў краіне і прапанаваных ідэяў рэфармаваньня. Ён таксама адлюстроўвае і ўсе ранейшыя распрацоўкі канцэпцыяў рынкавага рэфармаваньня эканомікі Беларусі. У ім заяўляецца пра неабходнасьць рынкавага рэфармаваньня і адзначаецца, што эканамічныя праблемы краіны маюць сьстэмны характар.

У дакумэнце фармулююцца мэты і прынцыпы эканамічнае рэформы ў галіне манэтарнай, фіскальнай, гандлёвай, інвэстыцыйнай, цэнавай, прамысловай і сельскагаспадарчай палітыкі; апісваюцца мэханізмы стварэньня асяродзьдзя для разьвіцьця малога бізнэсу і гарантыяў правоў прыватнай уласнасьці. Вылучаюцца тры этапы рэалізацыі прапанаваных захадаў: этап лібэралізацыі эканомікі і падрыхтоўкі сьстэмнай стабілізацыі, этап стабілізацыі і стварэньня падмуркаў эканамічнага разьвіцьця, этап інстытуцыйных пераўтварэньняў, мадэрнізацыі вытворчасьці і далучэньня да працэсаў глянбалізацыі.

*Ацэнка:* разгледжаны дакумэнт утрымлівае ў сабе канцэпцыю разьвіцьця нацыянальнай эканомікі, якая, хаця і задае вэктар дэмакратычных рынкавых пераўтварэньняў, не зьмяшчае апісаньня пэрспэктыўнай мадэлі сацыяльна-эканамічнай сьстэмы Беларусі, мэханізмаў рэалізацыі рэформаў паводле спадзяваных вынікаў. Усё гэта не дазваляе кваліфікаваць дакумэнт як комплексную праграму рынкавага рэфармаваньня.

---

<sup>21</sup> Тамсама, с. 372–431.



*«Праграма сацыяльна-эканамічных рэформаў для Беларусі»* (Каардынацыйная Рада Дэмакратычных Сілаў). *Распрацоўка: група экспэртаў на чале з П. У. Данейкам, 2001 г.*<sup>22</sup>

Гэты дакумэнт – спроба напісаць не канцэпцыю, а сапраўдную праграму рынкавых рэформаў для Беларусі, якая прадугледжвае шырокія рэформы ў галінах манэтарнай, фіскальнай палітыкі, фармаваньня рынкавых інстытутаў і разьвіцьця прыватнага сэктару, рэструктурызацыі прамысловых і сельскагаспадарчых прадпрыемстваў, вонкаваэканамічнай і сацыяльнай палітыкі.

Сярод абвешчаных мэтаў – забесьпячэньне макраэканамічнай стабільнасьці і фармаваньне даверу бізнэсу і хатніх гаспадарак да нацыянальнай грашовай адзінкі, прывядзеньне дзяржаўных выдаткаў у адпаведнасьць з даходамі бюджэту, зьмяншэньне падатковага цяжару пры пашырэнні падатковай базы, зьняцьце абмежаваньняў пры фармаваньні цэнаў на тавары і паслугі; увядзеньне прыватнай уласнасьці на зямлю, адмова ад эмісійнага крэдытаваньня сельскай гаспадаркі; аказаньне адраснай сацыяльнай падтрымкі найбольш бедным грамадзянам; стварэньне эфэктыўнай сыстэмы прафэсійнай перападрыхтоўкі кадраў, мабільнага рынку працоўнай сілы і інш.

Кожны разьдзел утрымлівае ацэнку наяўнай сытуацыі, падае кароткую гісторыю пытаньня, апісвае мэты і заданьні рэформаў у разглядаанай галіне, абгрунтоўвае правільнасьць асноўных прынцыпаў рэформаў і фармулюе захады, неабходныя дзеля дасягненьня пастаўленых мэтаў.

*Ацэнка:* пры дастаткова падрабязным апісаньні мэтаў, заданьняў, кірункаў, прынцыпаў эканамічных рэформаў у дакумэнце адсутнічае апісаньне перспэктыўнае мадэлі сацыяльна-эканамічнай сыстэмы Беларусі, этапаў правядзеньня рэформаў, спадзяваных вынікаў, успрыняцьця грамадзкай думкай прапанаваных рэформаў. Дакумэнт залішне рэфлексіўны што да існуючых эканамічных праблемаў краіны. Пераважае макраэканамічны падыход да рэфармаваньня. Разам з тым дакумэнт каштоўны як спроба перайсьці ад распрацоўкі агульных канцэпцыяў да канкрэтных праграмаў эканамічных рэформаў.

---

<sup>22</sup> Праграма сацыяльна-эканамічных рэформаў для Беларусі (Каардынацыйная Рада Дэмакратычных Сілаў). Менск, 2001. 180 с.

Аналіз канцэпцыяў і праграмаў незалежных групаў экспертаў дазваляе гаварыць пра істотную эвалюцыю канцэптуальных распрацовак у галіне рэфармаваньня беларускай эканомікі, пра пераход ад нерашучых, супярэчлівых і незавершаных канцэпцыяў да выразнейшага разуменьня існасьці рынковых рэформаў і адпаведна да больш канкрэтных і рашучых праграмаў рэфармаваньня. У той жа час усе разгледжаныя дакумэнты маюць залішне рэфлексійны характар што да эканамічнай сытуацыі ў краіне. Рынкавае рэфармаваньне найчасьцей разумеецца як ліквідацыя бягучых эканамічных праблемаў.

## Дзяржаўныя праекты і праграмы рэфармаваньня эканомікі

На працягу 1990-х гг. у краіне распрацоўваліся дзяржаўныя праграмы рэформаў. Найбольшая іх колькасьць зьявілася ў 1996 г., калі адбыўся канчатковы разрыў паміж афіцыйнай элітай і палітычнымі партыямі, што выявіла неабходнасьць распрацоўкі праграмаў рэфармаваньня эканомікі дзяржаўнымі структурамі. Да найважнейшых зь іх належаць:

*«Плян захадаў для фінансавага аздараўленьня народнай гаспадаркі Рэспублікі Беларусь Нацыянальнага банку Рэспублікі Беларусь (на пэрыяд з 1 жніўня 1996 г. да 1 красавіка 1997 г.)»<sup>23</sup>.*

У дакумэнце робіцца дастаткова глыбокі аналіз эканамічнай сытуацыі ў краіне ў першай палове 1996 г. Падкрэсьліваецца шэраг пазытыўных тэндэнцыяў, такіх, як запавольваньне інфляцыйных і дэвальвацыйных працэсаў, зьніжэньне тэмпаў эканамічнага спаду, адаптацыя прадпрыемстваў да ўмоваў рынку, павышэньне рэальных даходаў насельніцтва. Разам з тым адзначаюцца такія нэгатыўныя тэндэнцыі, як рэзкае згарнэньне інвэстыцыйнай дзейнасьці, пагаршэньне паказьнікаў замежнага гандлю і ўзрост адмоўнага сальда гандлёвага

<sup>23</sup> Сборник альтернативных программ..., с. 266–330.

бялянсу, павелічэньне беспрацоўя, колькасць стратных прадпрыемстваў і дэфіцыту дзяржаўнага бюджэту.

На аснове комплекснага аналізу эканамічнай сытуацыі адмыслоўцы Нацыянальнага банку галоўнай прычынай крызыснага стану называлі нізкую канкурэнтаздольнасьць бальшыні айчынных прадпрыемстваў і эканомікі ў цэлым і тлумачылі такое становішча спадчынай сацыялістычнай эканомікі, яе агульнай адсталасьцю. У той жа час канстатуецца, што «неразуменьне органамі дзяржаўнага кіраваньня краіны макраэканамічнай сытуацыі, у якой знаходзіцца Беларусь, адсутнасьць яснасьці ў выбары шляхоў рэфармаваньня сацыяльна-эканамічных стасункаў у наоў створанай сувэрэннай дзяржаве, нерашучасьць і непасьлядоўнасьць у ажыццяўленьні эканамічных рэформаў і стала асноўнай прычынай нарастаньня крызысных зьяваў у эканоміцы краіны».

Зьвяртаецца ўвага на праблему нерэфармаванасьці рэальнага сэктару эканомікі, што ўступіла ў супярэчнасьць курсу на правядзеньне жорсткай грашова-крэдытнай палітыкі, зьніжэньне тэмпаў інфляцыі і дэвальвацыі нацыянальнай валюты, якое праводзілася Нацыянальнымі банкам у 1995–1996 гг. Дзеля разьвязаньня гэтай супярэчнасьці аўтары прапануюць плян захадаў, скіраваных на фінансавое аздараўленьне эканомікі краіны. На першым месцы – блёк захадаў для стымуляваньня інвэстыцыйнай актыўнасьці і павышэньня канкурэнтаздольнасьці айчынных прадпрыемстваў. Далей – блёк захадаў для ўдасканаленьня сацыяльнай абароны насельніцтва, рэгуляваньня даходаў і занятасьці, што адначасова прадугледжвала падтрымку малых прадпрыемстваў як спосабу павышэньня занятасьці. Трэці і чацьвёрты блёкі прысьвечаныя пытаньням удасканаленьня грашова-крэдытнай палітыкі і валютнага рэгуляваньня. Тут былі адзначаныя таксама зьмены ў характары інфляцыйных працэсаў, калі апырэджваньне інфляцыяй тэмпаў дэвальвацыі прыводзіць да набліжэньня ўнутраных цэнаў да сусьветных і да зьніжэньня паводле цэнавага чыньніка канкурэнтаздольнасьці айчыннай прадукцыі. У пяты блёк увайшлі захады для ўдасканаленьня падаткова-бюджэтнага рэгуляваньня. Яны былі аб'яднаныя супольнай ідэяй зьніжэньня ўзроўню падатковых плацяжоў для суб'ектаў гаспадараньня пры павышэньні зьбіральнасьці падаткаў. Значнае месца ў пакеце захадаў было адведзенае

разьвіцьцю фінансавага рынку (шосты блёк). У сёмым блёку пададзеныя захады ў абсягу экспартна-імпартнай палітыкі, дзе ўказваецца на неабходнасьць падтрымкі нацыянальных экспартэраў і разьвіцьця імпартазамяшчальных вытворчасцяў. Асобны блёк складаюць прапановы інстытуцыйнага характару, неабходныя для фінансавага аздаруленьня эканомікі.

*Ацэнка:* у дакумэнце праводзіцца глыбокі аналіз прычынаў эканамічнага крызысу 1996 г. У той жа час прапанаваная праграма рэформаў была абмежаванай і не сягала далей за захады, скіраваныя на фінансавую макраўзроўневую стабілізацыю. Паказальна, што нават гэтая праграма не была ў тагачасных умовах рэалізавана.

Наступны дакумэнт, распрацаваны ў кастрычніку 1996 г., — *«Асноўныя кірункі сацыяльна-эканамічнага разьвіцьця Рэспублікі Беларусі на 1996—2000 гг.»* (зацьверджаны Ўказам Прэзыдэнта 14 лістапада 1996 г., № 464).

У адпаведнасьці з тэндэнцыяй сацыяльнай пераарыентацыі эканамічнай палітыкі і як рэакцыя на нестабільнасьць эканамічнай сытуацыі першай паловы 1990-х гг. стратэгічнай мэтай эканамічных пераўтварэньняў дакумэнт прагалашвае павышэньне жыцьцёвага ўзроўню беларускага народу з паступовым набліжэньнем яго дабрабыту да ўзроўню высакаразьвітых эўрапейскіх дзяржаваў з дапамогай пабудовы сацыяльна арыентаванай рынкавай эканомікі.

Дакумэнт прадугледжваў: ажыцьцявіць на першым этапе макраэканамічную стабілізацыю і стварыць умовы для аднаўленьня эканамічнага росту, а на другім (пасля 1997 г.) аднавіць эканамічны рост. Гэтыя два этапы муслі быць зрэалізаванымі да 2000 г. У дакумэнце апісаньня захады для структурнай перабудовы эканомікі, у тым ліку падвышэньне эфэктыўнасьці функцыянаваньня дзяржаўнай уласнасьці, яе разьдзяраўленьне і прыватызацыя, фінансвае аздаруленьне суб'ектаў гаспадараньня праз правядзеньне працэдураў санацыі і банкруцтва; правядзеньне зямельнае рэформы праз наданьне права прыватнай уласнасьці на зямлю; разьвіцьцё прадпрымальніцтва, малога і сярэдняга бізнэсу, а таксама рынкавай інфраструктуры шляхам разьвіцьця канкурэнцыі, таварнага і фінансавага рынкаў ды рынку працы. Праграма прадугледжвае таксама захады для разьвіцьця навукі і інавацыйнай дзейнасьці, рэальнага сэктару эканомікі, актывізацыі інвэстыцыйнай дзейнасьці, карэктаваньня бюджэтна-падатковай, цэнавай, грашова-крэдытнай і валютнай палітыкі.

Нагледзячы на вялікую колькасць рынкавых захадаў, прапанаваных дакумэнтам, яны маюць палавіністы характар. Напрыклад, плянавалася завершыць прыватызацыю толькі малых дзяржаўных прадпрыемстваў і толькі разьдзяржавіць (ператварыць у акцыянэрныя таварыствы з кантрольным пакетам акцыяў у дзяржавы) буйныя. Пры гэтым абумоўлівалася, што буйны дзяржаўны сэктар у эканоміцы краіны будзе існаваць яшчэ шмат гадоў, а таму неабходна павышаць яго эфэктыўнасьць: удасканалваць сыстэму кіраваньня дзяржаўнымі прадпрыемствамі, дапрацоўваць нарматыўныя дакумэнты для карэктаваньня мэханізму іх гаспадараньня з мэтай наданьня ўстойлівасьці ў працы, забясьпечыць працоўную і вытворчую дысцыпліну і інш.

Празьмерная апека дзяржавы прысутнічае таксама і ў пытаньнях цэнаўтварэньня (дэклараваньне рынкавых прынцыпаў пры захаваньні вагароў дзяржаўнага рэгуляваньня), разьвіцьця рэальнага сэктару эканомікі (вылучэньне ў якасьці прыярытэтных галінаў жыльлёвага будаўніцтва і аграпрамысловага комплексу), разьвіцьця прадпрымальніцтва, малога і сярэдняга бізнэсу (аказаньне ім кансалтынгавай, матэрыяльнай і пратэксцыйнасьцкай дапамогі), фармаваньня рынку працы (гарантаваньне моладзі права першага працоўнага месца) і ў іншых пытаньнях.

*Ацэнка:* дакумэнт ёсьць памяркоўнай праграмай рэфармаваньня і ўтрымлівае настолькі шырокі пералік невыразна сфармуляваных захадаў без пазначэньня канкрэтных тэрмінаў іх рэалізацыі, што цяжка зрабіць выснову, ці сапраўды праграма была выканана.

Дзеля ўзмацненьня агульнай фінансавай нестабільнасьці ў другой палове 1990-х гг., павелічэньня тэмпаў інфляцыі і дэвальвацыі нацыянальнай валюты, паніжэньня рэальнага абменнага курсу і тым самым стымуляваньня фізычных аб'ёмаў экспарту па заніжаных цэнах у краіне адбылося ажваўленьне прамысловае вытворчасьці і назіраўся рост ВУП. Тым самым галоўная мэта «Асноўных кірункаў на 1996—2000 гг.» (аднаўленьне эканамічнага росту) фармальна была ажыцьцёўленая, пры гэтым — без правядзеньня рынкавых пераўтварэньняў, што і абумовіла іх далейшае згарненьне. Што да макразэканамічнай стабілізацыі беларускай эканомікі, то яе не адбылося.

Адной з прычынаў такой сытуацыі сталася пераарыентацыя на ажыццяўленне другой праграмы – «*Праграмы сацыяльна-эканамічнага разьвіцьця Рэспублікі Беларусі на 1996–2000 гг.*», распрацаванай Эдуардам Эйдзіным (тагачасным дараднікам прэзыдэнта ў эканамічных пытаннях)<sup>24</sup>. Хаця гэта праграма і не была зацьверджаная ўрадам, яна аказала нават большы ўплыў на эканамічную палітыку, чым афіцыйныя праграмы рэфармаваньня. Яе галоўнай адметнасьцю была стаўка на хуткі эфэкт ад яе рэалізацыі і апора на «дзяржаву, якая валодае [...] добра арганізаваным, прадуктыўна і апэратыўна дзейным апаратам кіраваньня, (які) ува ўмовах крызысу здольны прадухіліць разбурэньне эканомікі і ў мінімальна кароткія тэрміны забясьпечыць неабходныя ўмовы для незваротнага пераходу да сацыяльна арыентаванае рынкавае гаспадаркі». Разам з прыватызацыяй і «дзейснай дзяржаўнай падтрымкай усіх сумленных прадстаўнікоў клясы прадпрымальнікаў» праграма прадугледжвала такія захады, як «выяўленьне найважнейшых прыярытэтных вытворчасьцяў і відаў прадукцыі і стварэньне праграмы адраснай цэнтралізаванай дзяржаўнай дапамогі ў стабілізацыі і першачарговым разьвіцьці гэтых вытворчасьцяў», ільготнае крэдытаваньне прыярытэтных галінаў, абарона мытнымі бар’ерамі айчынных вытворцаў, гнуткае дзяржаўнае рэгуляваньне цэнаў, якое «зусім ня крок назад ад рынкавых адносінаў, а наадварот, набліжае эканоміку да цывілізаванага рынку», і інш.

Акурат гэтая праграма стала ідэйнай асновай эканамічнай палітыкі другой паловы 1990-х гг. Ажыццяўленьне дэклараваных у ёй прынцыпаў «стварэньня сыстэмы „каналізацыі“ грашовай эмісіі на абслугоўваньне бягучага гаспадарчага абарачэньня» прывяло да нястрыманага друкаваньня грошай, узросту агульнай фінансавай нестабільнасьці, тэмпаў інфляцыі і дэвальвацыі нацыянальнай валюты, зьніжэньня рэальнага валютнага курсу і распродажу айчыннай прадукцыі па заніжаных цэнах на замежных рынках, у выніку чаго хоць і быў дасягнуты рост у экспартаарыентаванай прамысловасьці і павелічэньне ВУП, аднак сярэдняя зароботная плата ў даляравым эквіваленце зьнізілася ўтрая (паводле рынкавага абменнага курсу).

---

<sup>24</sup> Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 1996–2000 годы (Основные направления). Минск, 1996. 257 с.

Наступствы ажыццяўленьня гэтай праграмы ўдалося часткова ліквідаваць толькі напачатку 2000-х гг., калі дзяржавай быў абраны курс на правядзеньне больш жорсткай грашова-крэдытнай палітыкі, на лібэралізацыю валютнага рынку і цэнаўтварэньня, на павышэньне канкурэнтаздольнасьці айчыннае вытворчасьці.

Наступная дзяржаўная праграма рэфармаваньня эканомікі, паводле якой краіна жыве і цяпер, – гэта «*Праграма сацыяльна-эканамічнага разьвіцьця Рэспублікі Беларусі на 2001–2005 гг.*» (зацьверджаная Ўказам Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі 8 жніўня 2001 г., № 427)<sup>25</sup>. У ёй апісваецца існуючая ў краіне сацыяльна-эканамічная сытуацыя, вызначаныя мэты, асноўныя кірункі макраэканамічнай палітыкі, а таксама заданыя і сцэнары разьвіцьця беларускай эканомікі на першую пяцігодку XXI ст. Як і ў папярэднім дакумэнце («Асноўныя кірункі сацыяльна-эканамічнага разьвіцьця Рэспублікі Беларусі на 1996–2000 гг.»), праграма ў якасьці стратэгічнай мэты вызначае «павышэньне дабрабыту народу і набліжэньне ягонага ўзроўню да ўзроўню эканамічна разьвітых эўрапейскіх дзяржаваў». Акцэнт зроблены на павышэньні эфэктыўнасьці рэальнага сэктару, на тэхнічным пераўзбраеньні і мадэрнізацыі эканомікі. Асобна ў дакумэнце падаецца блёк рынковых пераўтварэньняў, куды ўвайшлі пытаньні разьдзяраўленьня і прыватызацыі дзяржаўнай уласнасьці, разьвіцьця прадпрымальніцтва, малога і сярэдняга бізнэсу, фармаваньня рынкавай інфраструктуры і кадравага забесьпячэньня. Нічога істотна новага ў гэтых пытаньнях дакумэнт ня ўтрымлівае. Ён захоўвае асьцярожнае стаўленьне да прыватызацыі: «у прагназаваным пэрыядзе мяркуецца не адначасовая прыватызацыя, а паступовае рэфармаваньне». Тая ж апека з боку дзяржавы ў пытаньнях разьвіцьця прадпрымальніцтва: «дыфэрэнцыяваная і адрасная дзяржаўная падтрымка прадпрымальніцтва, малога і сярэдняга бізнэсу пры рэалізацыі імі інвэстыцыйных праектаў у прыярытэтных кірунках». Тыя ж расплывістыя фармулёўкі без канкрэтных тэрмінаў ажыццяўленьня запланаваных захадаў. Праўда, мяркуецца далей разьвіваць жыллёвае будаўніцтва на безэмісійнай аснове з максымальным выкарыстаньнем пазабюджэтных крыніцаў фінансаваньня (асноўны чыньнік эканамічнай нестабільнасьці другой паловы 1990-х гг.).

---

<sup>25</sup> Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001–2005 годы. Минск, 2001. 167 с.

Плянзецца таксама актывізаваць структурную перабудову эканомікі, пашырыць сфэры рынкавага цэнаўтварэньня, скараціць перакрываванае субсыдыяваньне энэргатарыфаў для насельніцтва і прамысловасьці. Прысутнічае таксама разьдзел, прысьвечаны разьвіцьцю рынку каштоўных папераў, чаго не было ў «Асноўных кірунках».

*Ацэнка:* канцэптуальна дакумэнт нічым істотна не адрозьніваецца ад «Асноўных кірункаў», распрацаваных у 1996 г. Асаблівасьцю гэтых абодвух дакумэнтаў ёсьць іхная скрайняя прыземленасьць, асьцярожнасьць і невыразнасьць у фармуляваньні прапанаваных захадаў.

## Высновы

На сёньня ў Беларусі няма амбіцыйнае праграмы рынкавых рэформаў, якая б прадугледжвала хуткае рэфармаваньне беларускай эканомікі і яе інтэграцыю ў міжнародную эканамічную сыстэму. Не існуе праграмы, якая б ставіла за мэту ўступленьне Беларусі ў Эўрапейскі Зьвяз.

Новая праграма мае прапанаваць выразьлівы абраз будучай эканамічнай сыстэмы краіны, заснаванай на рынкавых прынцыпах без апекі дзяржавы; сфармуляваць канцэпцыю вызваленьня прыватнай ініцыятывы і разьвіцьця на гэтым падмурку беларускай эканомікі. Яна мае таксама адлюстроўваць зьмены эканамічнае сытуацыі ў Беларусі, зрабіць акцэнт на рэфармаваньні рэальнага сэктару эканомікі, а ня толькі на дасягненьні фінансавай стабілізацыі. Апрача ўнутраных зьменаў яна мусіць таксама адлюстроўваць зьмены эканамічнай сытуацыі ў сьвеце, у тым ліку пашырэньне Эўразьвязу на ўсход.

Выпрацоўцы новай праграмы спрыяюць рост прыхільнасьці грамадзкай думкі да рынкавых пераўтварэньняў і эўрапейскай інтэграцыі. Выходзячы з гэтага, праграма мусіць прапаноўваць канкрэтныя шляхі правядзеньня рынкавых рэформаў у Беларусі і тых захадаў, што неабходна здзейсьніць дзеля ўступленьня Беларусі ў СГА і ЭЗ.



Важнай ідэяй будучай праграмы мусіць стаць ня проста дасягненьне вышэйшага ўзроўню жыцьця на аснове эканамічнага росту і павышэньня рэальных даходаў насельніцтва, а стварэньне спрыяльных, камфортных умоваў для жыцьця і актыўнай дзейнасьці чалавека, дасягненьне ім упэўненасьці ў тым, што заўтрашні дзень будзе *лепшы* за ўчарашні.

# 2

## Дыягназ беларускай эканомікі\*

Віталь Сіліцкі

### Дыягназ

Ад пачатку 1990-х гг. Беларусь, у параўнаньні зь іншымі краінамі рэгіёну, знаходзілася сярод аўтсайдэраў у правядзеньні эканамічных рэформаў. Гэта адзіная краіна рэгіёну, эканоміку якой амэрыканскі фонд «Спадчына» („Heritage“) ахарактарызаваў як рэпрэсіўную. Нават палавіністыя рэформы, праведзеныя на самым пачатку 1990-х гг., былі спыненыя пасля абраньня прэзыдэнтам краіны А. Лукашэнкі, чый падыход да эканомікі вызначаўся памкненьнем аднавіць над ёй татальны кантроль праз здушэньне прыватнай ініцыятывы і незалежнай дзелавой актыўнасьці. Сярод рэпрэсіўных захадаў на шляху дасягненьня гэтай мэты — рэнацыяналізацыя банкаў, перасьлед прыватных фірмаў, рэанімацыя пяцігадовых плянаў як асновы кіраваньня эканомікай і вяртаньне да інфляцыйнай стымуляцыі дзеля паскарэньня эканамічнага росту.

У *структурным* аспэктце беларуская эканоміка засталася эканомікай савецкага кшталту. У ёй адсутнічаюць: а) рынкавая структура вытворчасьці, якая вынікае зь незалежных выбараў уласьнікаў-прадпрымальнікаў, уласьнікаў капіталу і спажыўцоў; б) рынкавая сыстэма цэнаў, якую замяніла дзяржаўная сыстэма іх рэгуляваньня; в) цывілізаваны рынак працоўнай сілы.

---

\* Аўтар удзячны Паўлу Данейку і Аляксандру Гатоўскаму за дапамогу ў напісаньні дадзенага тэксту.

У *інстытуцыйным* плане яна захавала асноўныя элементы камандна-адміністрацыйнай сыстэмы кіравання, а менавіта: панаваньне дзяржаўнай уласнасьці, дзяржаўнае разьмеркаваньне матэрыяльных і фінансавых рэсурсаў, рэгуляваньне цэнаў і як вынік — цэнавыя дыспрапорцыі. Ня менш важнае значэньне меў і ўдзел дзяржавы ў сыстэме «бюракратычнага гандлю» (практыка падпісаньня дамоваў на ўзроўні ўраду, звычайна пры дапамозе бартэрных пагадненьняў, якія вызначалі, колькі расейскай нафты ці газу атрымае беларускі ўрад у абмен на пастаўку абумоўленай колькасьці прамысловай прадукцыі), у рамках якой урадавыя органы ператвараліся ў дылераў для дзяржаўных прадпрыемстваў. Тыя ж альбо страцілі, альбо самахоць саступілі дзяржаве свае правы на самастойнае вядзеньне справаў.

Стыль прыняцьця рашэньняў уладамі ў галіне эканамічнай палітыкі цягам больш чым дзесяцігодзьдзя найпрасьцей ахарактарызаваць як *эканамічны папулізм*. Маючы на мэце дасягненьне эканамічнага росту і пераразмеркаваньне даходаў на карысьць дзяржаўнага сэктару коштам канфіскацыі рэнты з прыватнага і вонкаваэканамічнага сэктараў, такі падыход *ігнаруе рызыкі інфляцыі і бюджэтнага дэфіцыту, а таксама вонкавыя чыньнікі і рэакцыю ўдзельнікаў эканамічных стасункаў*. Справакаваны найперш імкненьнем асноўнага носьбіта ўлады пашырыць сваю сацыяльную базу, такі падыход звычайна ўключае павелічэньне заробку і рэгуляваньне цэнаў, кантроль над абменным курсам валюты і нармаваньне водпуску тавараў, а таксама экспансіянісцкую фіскальную і грашовую палітыку.

### **«Эканамічны цуд», альбо парадокс росту ў каманднай эканоміцы**

Адсутнасьць пераўтварэньняў у беларускай эканоміцы ня выклікала, аднак, яе каляпсу. А антырынкавая палітыка не зашкодзіла яе росту ў другой палове 1990-х гг. Нягледзячы на макраэканамічную нестабільнасьць, вялікую інфляцыю і дэвальвацыю беларускага рублю, беларуская эканоміка з 1996 г. знаходзілася ў фазе пад'ёму. На фоне ўсё яшчэ існага спаду ў Расеі і іншых краінах былога Савецкага Саюзу такое ажыўленьне прамысловасьці выглядала сапраўды эканамічным цудам.

Табліца 1. **Асноўныя эканамічныя паказьнікі Рэспублікі Беларусь**  
(у % да папярэдняга году)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Валавы ўнутраны прадукт	89,6	102,8	111,4	108,4	103,4	105,8	104,7	104,7
Прадукцыя прамысловасьці	88	104	119	112	110	108	106	104
Прадукцыя сельскай гаспадаркі	95	102	95	99,3	92	109	102	102
Інвэстыцыі ў асноўны капітал	69	95	120	125	92	102	97	103
Перавозкі грузаў	75	87	109	105	96	91	98	109
Раздробавы таваразварот	77	131	118	126	111	112	128	113
Індэксы цэнаў вытворцаў прамысловай прадукцыі	561	134	188	172	456	286	172	140
Індэксы спажывецкіх цэнаў	809	153	164	173	394	269	161	134
Экспарт у краіны СНД	205	124	143	96	70	121	103	99,3
Экспарт у іншыя краіны	172	106	102	99,3	120	128	101	123
Імпарт з краінаў СНД	176	124	127	95	77	142	94	109
Імпарт зь іншых краінаў	194	126	121	104	80	108	96	112

Крыніца: Статыстычны камітэт СНД.

Гаворачы пра эканамічны рост у Беларусі, варта звярнуць увагу на пытаньне імавернасьці афіцыйнай статыстыкі. У дадзеным выпадку выклікаюць сумневы мэтады разьліку тэмпаў росту ВУП, а таксама інфляцыі і дэфлятара ВУП<sup>26</sup>. Аднак цалкам адмаўляць наяўнасьць эканамічнага росту ў Беларусі не выпадае. А таму важна прааналізаваць прычыны і прыроду такога росту. Трэба адзначыць, што якіх-любя значных інвэстыцыяў у тэхнічнае пераабсталяваньне прадпрыемстваў, у распрацоўку новых узораў прадукцыі не было, ды і не магло быць. Да пачатку эканамічнага ажваўленьня ў прыватнай уласнасьці знаходзіліся толькі

<sup>26</sup> Падрабязней пра гэта і пра альтэрнатыўныя разьлікі сацыяльна-эканамічных паказьнікаў Беларусі гл.: А. Чубрик, Экономика Беларуси: Статистический обзор // Дасьледчы цэнтар бізнэс-школы ІПМ, аналітычны даклад № 5. Менск, 2001, верасень.

невялікія прадпрыемствы гандлю, бытавога абслугоўвання, лёгкай і дрэваапрацоўчай прамысловасці. Більшыня прадпрыемстваў была ў дзяржаўнай уласнасці, што не стварала спрыяльных умоваў для прыцягнення інвестараў, абнаўлення вытворчых фондаў і выпуску канкурэнтаздольнай прадукцыі.

Ажваўленне ў прамысловасці было дасягнута толькі коштам экспансіянісцкай манэтарнай палітыкі, накіраванай на эмісійнае фінансаванне неэфэктывай сельскай гаспадаркі і жыллёвага будаўніцтва. Гэта, у сваю чаргу, справакавала дэвальвацыю беларускага рубля, што адбілася на зьніжэньні даляравых цэнаў і росце збыту прадукцыі за мяжу. Запасы гатовай прадукцыі на складох пачалі скарачацца, прадпрыемствы сталі працаваць у поўную магутнасць і адклікаць працаўнікоў з вымушаных адпачынкаў. За нейкі час, аднак, сталася відочна: зьніжэньне даляравых цэнаў, насамрэч, адбылося за кошт падзення сярэдняга заробку ў даляравым эквіваленце (пералічанага праз рынкавы валютны курс). У выніку насельніцтва стала працаваць болей за рэальна меншую зароботную плату.

Каб не дапусьціць падзення жыццёвага ўзроўню, урад краіны пачаў актыўна рэгуляваць спажывецкія цэны. У выніку пры зьніжэньні заробку ў даляравым эквіваленце назіраўся рост купляльнай здольнасці беларускіх тавараў і паслугаў. Такая палітыка прывяла да зьніжэньня якасці спажывецкіх тавараў і паслугаў, да пэрыядычных дэфіцытаў на асобныя тавары штодзённага попыту, да стагнацыі сельскагаспадарчай вытворчасці.

Такім чынам, бурлівы эканамічны рост быў дасягнуты найперш папулісцкімі захадамі і быў часовай зьявай. Падтрыманьне высокіх тэмпаў эканамічнага росту ў рамках існуючай мадэлі мела дастаткова высокую «цану магчымасці», а менавіта, былі страчаны шанцы для дасягнення доўгатэрміновага і ўстойлівага эканамічнага разьвіцьця краіны. Галоўным наступствам экспэрымэнту Лукашэнка было тое, што спрыяльныя ўмовы другой паловы 1990-х г. былі выкарыстаны не для структурных рэформаў, а для аднаўленьня і кансэрвацыі эканамічнай мадэлі, успадкаванай ад савецкай эпохі.

Старая прамысловая база дасягне некалі скрайняй ступені сваёй зношанасьці і станецца цалкам неэфэктывай. Да таго ж вонкавая эканамічная сытуацыя, у меру таго як у суседніх краінах, і перадусім у Расеі, будуць адбывацца пазытыў-

ныя эканамічныя зрухі, будзе рабіцца ўсё менш спрыяльнай для беларускай эканомікі. А таму за папулісцкі эксперымэнт Лукашэнкі дзевядзецца некалі заплаціць надзвычай высокую цану. Нават лукашэнкаўскі ўрад вымушаны быў праводзіць частковыя рэформы, скіраваныя на абмежаваньне росту грашовай масы, скарачэньне ўрадавых субсыдыяў і пераход да адзінага курсу абмену рублю з наступным увядзеньнем сыстэмы зьменнага фіксаванага курсу.

Такім чынам, чарада беларускіх урадаў, якія адмаўлялі рынак, ня здолела заклацьці надзейную аснову для паступовага эканамічнага разьвіцьця краіны, аднак у кароткатэрміновай пэрспэктыве такая палітыка выявілася дзейснай для падтрыманьня сацыяльнай стабільнасьці і захаваньня існага палітычнага становішча пры маўклівай падтрымцы большай часткі грамадзтва. Больш за тое, беларускія ўлады здолелі пазьбегчы макраэканамічных дыспрапорцыяў у памерах, якія выклікалі б новы выбух гіперінфляцыі і крах эканомікі, часткова за кошт выпраўленьня найбольш адыёзных уласных памылак.

## **Ці сталі людзі багацейшыя? Ўзровень жыцьця ў нерэфармаванай эканоміцы**

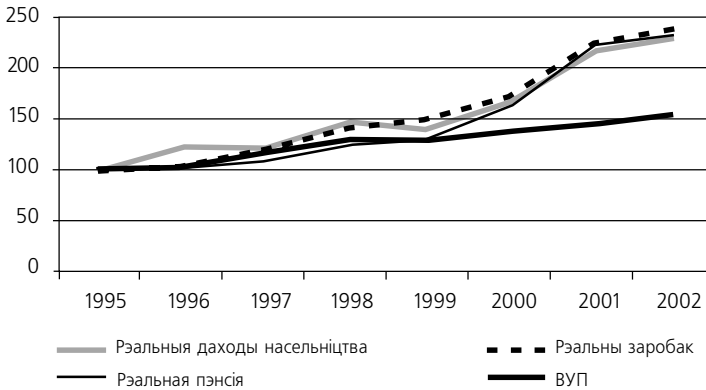
Афіцыйная статыстыка малюе аптымістычную карціну павышэньня жыцьцёвага ўзроўню насельніцтва Беларусі. Паводле Міністэрства статыстыкі і аналізу, рэальныя даходы насельніцтва за пэрыяд з 1995 да 2001 г. павялічыліся больш як удвая. Згодна з гэтымі ж зьвесткамі, беларусы наагул ніколі не жылі так добра, як сёньня. У 2002 г. рэальныя даходы грамадзянаў перавысілі ўзровень 1990 г. прыблізна на 30%. Пры гэтым рост рэальных даходаў рэзка перавысіў тэмпы росту ВУП. Адзіным лягічным тлумачэньнем такога разрыву можа служыць толькі той факт, што ўвесь час павялічвалася доля спажываньня ў ВУП за кошт скарачэньня інвэстыцыяў і ашчаджэньняў\*. Іншае магчымае тлумачэньне — афіцыйная статыстыка мае мала супольнага з рэальнасьцю. Праўда, найхутчэй, знаходзіцца дзесьці пасярэдзіне.

---

\* Неадпаведнасьць можна вытлумачыць тым фактам, што для разьліку кожнага з паказьнікаў афіцыйнай статыстыкай выкарыстоўваюцца розныя дэфлятары.

Афіцыйная статыстыка ўзроўню жыцця і рэальных даходаў выклікае мноства пытанняў, датычных мэтодыкі разьлікаў гэтага паказьніку. Ён наўпрост залежыць ад вылічэньня тэмпаў росту інфляцыі, і статыстычныя выкладкі Мінстату гэтага паказьніку выклікаюць мноства сумневаў. Можна прывесць і іншыя неадпаведнасьці. Напрыклад, паводле ізноў жа афіцыйнай статыстыкі, рэальныя даходы насельніцтва за студзень-сакавік 2003 г. выраслі на 12%. За той жа пэрыяд, аднак, рэальныя налічаны заробак працоўных і службоўцаў Беларусі ў параўнаньні зь сьнежнем 2002 г. скараціўся на 5% (намінальны заробак вырас усяго на 3%, тады як спажывецкія цэны – на 8,1%).

### Рост грашовых даходаў і ВУП (1995 г.=100%)



Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусі.

Цікава параўнаць дастаткова абстрактную статыстыку росту рэальных даходаў з больш канкрэтнымі лічбамі, што фіксуюць больш прыземленыя, зразумелыя звычайнаму абывацелю аспекты ўзроўню жыцця. Зьвернемся да статыстыкі спажываньня прадуктаў харчаваньня (на куплю якіх ідзе больш за палову ўсіх выдаткаў грамадзянаў). Як відаць з табліцы 2, афіцыйная статыстыка сапраўды не дае падставаў сьцьвярджаць аб катастрафічным зьніжэньні спажываньня, аднак нават у найбольш спрыяльным, паводле

афіцыйнай вэрсіі, 2001 г. беларусы спажывалі значна меней, чым у 1990 г. У параўнаньні з 1995 г. карціна сапраўды выглядае крыху лепшай, аднак значны рост спажываньня высокакалярырных прадуктаў (масла і цукру) звычайна ўласьцівы акурат для пагоршаных умоваў жыцьця. Варта таксама зацэміць, што значная частка спажытых прадуктаў харчаваньня прыпадае на асабістыя гаспадаркі: так, нават у г. Менску (двухмільённым мэгаполісе) па стане 2001 г. 53% спажытай бульбы і 43% гародніны былі вырабленыя ў асабістых гаспадарках. Іншымі словамі, узровень спажываньня захоўваецца ў шмат чым дзякуючы таму, што грамадзяне адпрацоўваюць дадатковыя працоўныя дні, вядучы натуральную гаспадарку, што наўрад ці можа сьведчыць пра эфэктыўнасьць «беларускай эканамічнай мадэлі».

**Табліца 2. Спажываньне асноўных прадуктаў харчаваньня, кг**

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 у % да 1990	2001 у % да 1995
Хлеб	127	121	122	122	118	115	110	105	82,6	86,7
Бульба	171	182	188	182	173	170	174	172	100,5	94,5
Садавіна	78	83	88	88	87	89	93	98	125,6	118,1
Гародніна і ягады	38	38	39	37	35	24	25	65	65	
Цукар	49	32	32	34	37	34	34	41	83,6	128,1
Алей	8,6	6,5	6,8	7	6,6	8,3	8,7	10	116,2	153,8
Мяса	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
Малако, літраў	428	367	369	350	372	334	295	307	71,7	83,6
Яйкі, шт.	325	297	299	296	271	237	224	224	68,9	75,4

Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусь, уласныя разьлікі.

Больш рэалістычна ацаніць узровень даходаў насельніцтва дапаможа і статыстыка беднасьці, паказаная ў табліцы 3. Даволі парадаксальным бачыцца той факт, што за пэрыяд з 1995 да 2000 г., за які, згодна з афіцыйнай



статыстыкай, рэальныя даходы насельніцтва ўзраслі на 70%, колькасць бедных грамадзянаў, чый штомесячны даход не перавышае бюджэту пражыццёвага мінімуму, ня толькі ня зменшылася, але і ўзрасла (пры гэтым фактычна нязменным застаўся каэфіцыент джыні, які адлюстроўвае ступень маёмаснага расслаення!). Сытуацыя сапраўды значна палепшылася ў 2001 г., што ізноў-ткі шмат у чым тлумачыцца кароткатэрміновымі чыннікамі (папулісцкае павышэнне заробкаў і пэнсіяў перад прэзыдэнцкімі выбарамі).

**Табліца 3. Рэальныя даходы, беднасць і маёмаснае расслаенне ў Беларусі**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Змяненне рэальных даходаў (у % да мінулага году)	-27	17	6	19	-3	20	29
Насельніцтва, чый сярэднедушавы даход не перавышае бюджэту пражыццёвага мінімуму, %	38,4	38,6	32,1	33	46,7	41,9	28,9
Каэфіцыент джыні	26,1	25,4	25,8	28,3	26,9	27	27,8

Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусь.

Больш за тое, зусім парадаксальна, што пры важкім афіцыйным росьце грашовых даходаў насельніцтва, напрыклад, у 1996 і 1998 гг., узровень беднасці ў тыя ж гады павялічваўся. У той жа час беднасць чамусьці імкліва распаўсюджвалася ў 1999 г., калі назіралася даволі нязначнае падзенне рэальных даходаў. А ў 2000 г., калі, паводле афіцыйнай статыстыкі, узровень грашовых даходаў насельніцтва вырас больш як у паўтара разу ў параўнанні з 1995 г., бедных налічвалася на тры адсоткі больш, чым у тым жа годзе! Іначай кажучы, выкарыстоўванне афіцыйнай статыстыкі рэальных даходаў наўрад ці дазваляе скласці поўную і праўдзівую карціну ўзроўню жыцця беларускага грамадства.

Альтэрнатыўным спосабам ацэнкі можа быць даляровы эквівалент заробкаў і пэнсіяў. Пасля рэзкага падзення з 88 да 36,4 даляраў ЗША у 1996–2000 гг. сярэднемесячны заробак у лістападзе 2002 г. вырас да 107 даляраў ЗША. Аднак за тыя ж тры гады ўзровень спажывецкіх цэнаў у даляравым эквіваленце павысіўся ў 2 разы, спажывецкіх тавараў – у 1,77 разу,

спажывецкіх паслугаў – у 5,8 разу, паслугаў жыллёва-камунальнай гаспадаркі – у 14,2 разу.

Апрача таго, афіцыйная статыстыка наўрад ці ўлічвае такія аспекты здарожжэння жыцця, як узрослыя выдаткі на адукацыю ці мэдычнае абслугоўванне. Апошнім часам у Беларусі імкліва знікаюць ня толькі танныя тавары, але і бясплатныя ахова здароўя і адукацыя. У гэтых сфэрах стыхійна ўтвараюцца ценявыя рынкі (у тым ліку і карумпаваныя), пры гэтым дзяржава адмаўляецца стварыць умовы для іх легалізацыі, забяспечыць удзел насельніцтва ў рэальна існых адносінах праз адукацыйныя крэдыты ці мэдычную страхоўку.

У зьвязку з вынесеным у падзаглавак пытаньнем паказальныя лічбы апытання грамадзкай думкі Незалежнага інстытуту сацыяльна-эканамічных і палітычных дасьледаваньняў (НІСЭПД), праведзенага ў красавіку 2003 г. Толькі 6,5% апытаных адзначылі, што іх матэрыяльнае становішча палепшылася апошнім часам, у той час як 41,6% заявілі адваротнае. 53,2% апытаных выказалі занепакоенасьць павышэньнем цэнаў на бытавыя і камунальныя паслугі, 51,2% – на тавары першай неабходнасьці, 11,5% занепакоеныя зьнікненьнем бясплатнай адукацыі, 24,1% – аховы здароўя<sup>27</sup>.

Такім чынам, зь вялікай доляй імавернасьці можна меркаваць, што за пэрыяд кіраваньня прэзыдэнта Лукашэнкі ў Беларусі сапраўды не адбылося абвалу жыцьцёвага ўзроўню, а сьцьверджаньні пра яго некаторае паляпшэньне маюць пад сабой пэўную глебу. Па-другое, тэмпы росту рэальных даходаў, зафіксаваныя афіцыйнай статыстыкай, яўна перабольшаныя і могуць быць лёгка аспрэчаныя. Па-трэцяе, значная доля росту рэальных даходаў прыпадае на пэрыяд 2000–2001 гг. і выклікана найперш палітычнымі чыннікамі, прычым дзяржава выявілася няздольнай нават у кароткатэрміновай пэрспектыве ўтрымаць заваяваныя пазыцыі. Нарэшце, па-чацьвёртае, цяперашні ўзровень жыцця ў шмат чым падтрымліваецца асабістымі высілкамі грамадзянаў у адаптацыі да жыцьцёвых умоваў, што ў рэльным выражэньні азначае дадатковую занятасьць у натуральнай гаспадарцы і ніяк ня можа сьведчыць ні пра ўзрослую якасьць жыцця, ні пра эфэктыўнасьць сёньняшняй эканамічнай мадэлі краіны.

<sup>27</sup> Крыніца: НІСЭПД, <http://www.iiseps.by/press1.html>, 2003. 29 красавіка.

## Цана папулізму: становішча рэальнага сэктару эканомікі

Ці рэальная перспэктыва дасягнення дынамічнага і ўстойлівага эканамічнага росту? Ці магчымы ў будучым рост жыцьцёвага ўзроўню беларусаў ува ўмовах захавання цяперашняй эканамічнай сыстэмы? Стан рэчаў у рэальным сэктары эканомікі пакідае мала падставаў для аптымізму.

*Стратнасьць прамысловасьці.* Вынікам эканамічнага экспэрымэнту беларускай улады стала імклівае павелічэньне стратных прадпрыемстваў, колькасьць якіх у першым квартале 2003 г. дасягнула 48%. Значная частка іх зьяўляецца банкрутамі, г. зн. аб'ём іх запазычанасьці перавышае кошт іх актываў. Стратнасьць прамысловага сэктару абумоўлена нізкай канкурэнтаздольнасьцю прадукцыі прамысловых прадпрыемстваў на вонкавых і нават унутраным рынках. Рэнтабэльнасьць прадпрыемстваў застаецца на нізкім узроўні, што робіць амаль немагчымым іх мадэрнізацыю ўласнымі сродкамі. Гэта ставіць пад пытаньне само існаваньне значнай часткі прамысловага сэктару ў будучым, нават калі існае эканамічная палітыка, накіраваная на падтрыманьне дзяржаўнага сэктару, будзе працягнутая.

Складанасьць фінансавага становішча прадпрыемстваў абумоўлена цэлым шэрагам прычынаў. Для адных такая сытуацыя склалася з-за таго, што выкананьне дырэктывных паказнікаў прыросту вытворчасьці ішло экстрэнсіўным чынам, шляхам адмаўленьня ад адтварэньня асноўных фондаў, тэхнічнага пераабсталяваньня і мадэрнізацыі вытворчасьці. Для іншых дзяржаўнае рэгуляваньне цэнаў сталася фактарам іх задушэньня. Ува ўмовах, калі вытворчасьць узмоцнена субсыдавалася дзяржавай праз мэханізмы ільготнага крэдытаваньня і пераразмеркаваньня валютных рэсурсаў, дзяржаўныя мерапрыемствы ня мелі матывацыі да павышэньня канкурэнтаздольнасьці сваёй прадукцыі. Іх стратнасьць стала відавочнай толькі тады, калі падыходы самой дзяржавы да макраэканамічнай палітыкі сталі больш рэалістычнымі. Нарэшце, для шэрагу прадпрыемстваў прычынай крызіснага становішча стала дзяржаўная палітыка, накіраваная на дасягненьне поўнай занятасьці і прадухіленьне беспрацоўя. У выніку на такіх прадпрыемствах былі вымушаныя падтрымліваць высокі ўзровень непатрэбнай занятасьці, што насамрэч азначала падтрымку

нізкага ўзроўню вытворчасці і эфэктыўнасці працы. Варта адзначыць, што за гады прэзыдэнцтва А. Лукашэнкі адбылося істотнае скарачэнне афіцыйнага беспрацоўя (з 4% у 1995 г. да 2% у 2000 г. ад агульнай колькасці рабочай сілы). Аднак, згодна зь незалежнымі даследаваннямі, адкрытае беспрацоўе ператвараецца ў сукрытае. У 2000 г. на аднаго афіцыйна зарэгістраванага беспрацоўнага прыпадала чатыры незарэгістраваныя<sup>28</sup>.

### Паказьнікі прыбытку і запазычанасці ў беларускай эканоміцы



Крыніца: Міністэрства фінансаў Рэспублікі Беларусі.

У меру пагаршэння фінансавага становішча прадпрыемстваў хуткімі тэмпамі распаўсюджваецца сукрытае беспрацоўе, пра што можа сведчыць абвостраная апошнім часам сітуацыя з запазычанасцю ў выплаце заробкаў. На працягу 2002 г. яна дасягала 20% ад усяго фонду зароботнай платы і

<sup>28</sup> Шмат у чым такое становішча склалася дзеля новых правілаў выплаты дапамогі на беспрацоўе, уведзеных у 1997 г. Яны пазбаўляюць сэнсу рэгістрацыю беспрацоўных у цэнтрах занятасці. Гл.: А. Соснов, Государственная социальная политика: белорусский вариант // Белорусская экономика: от рынка к плану, 1995—2000. Минск, 2002. Т. 1. С. 17.

толькі пад канец году запазычанасьць здолелі ліквідаваць. Аднак ужо ў красавіку 2003 г. яна дасягнула 7,5% ад фонду заробтнай платы. Гэтая сытуацыя – простае наступства адмовы ад рэфармаваньня рэальнага сэктару.

*Інвэстыцыйны голад.* Крызысныя тэндэнцыі ў рэальным сэктары ўзмацняюцца нізкім узроўнем інвэстыцыйнай актыўнасьці. Як відаць з табліцы 4, інвэстыцыі застаюцца адной з найбольш адчувальных болевых кропак беларускай эканамічнай мадэлі. Узровень вытворчых інвэстыцыяў ледзьве перавышае адзнаку ў палову ад узроўню 1989 г., пры тым што ўзровень прамысловай вытворчасьці, паводле афіцыйнай статыстыкі, ужо даўно перавышае «найвышэйшую кропку» савецкага часу. Іншымі словамі, беларуская эканоміка разьвіваецца найперш за кошт «праяданьня» асноўных фондаў.

**Табліца 4. Інвэстыцыі ў Рэспубліцы Беларусь**

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

Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу, уласныя разьлікі.

Інвэстыцыйны голад у свой час быў літаральна справакаваны дзяржавай дзеля таго, каб стымуляваць эканамічны рост, а таксама, каб падтрымаць на пэўным узроўні грамадзкае спажываньне ў пэрыяд папулісцкіх кампаніяў. (Так, на працягу 2001 г. пры эканамічным росьце, які не перавышаў, паводле афіцыйнай статыстыкі, 4%, рэальны заробак быў падвышаны на 23%.) Да таго ж арыентацыя эканамічнай палітыкі (і ўсяго дзяржаўнага апарату) на забесьпячэньне

валавога росту любым коштам прывяла да таго, што ў прамысловасьці сталася надзвычай сур'ёзнай і відавочнай праблема зношанасьці асноўных фондаў: апошнія «праядаліся» і ўсё папярэдняе дзесяцігодзьдзе, а за час кіраваньня Лукашэнкі гэтая тэндэнцыя толькі паглыбілася. Лічбы, паказаныя ў табліцы 5, не адлюстроўваюць узроўню зношанасьці актыўнай часткі асноўных фондаў (г. зн. саміх машын і абсталяваньня), які ў сярэднім дасягае прыблізна 80%.

**Табліца 5. Зношанасьць асноўных фондаў у прамысловасьці Беларусі**

	1990	1995	2001
Уся прамысловасьць	39,8	56,5	61,4
Электраэнэргетыка	46	51,8	59,8
Паліўная прамысловасьць	68,2	58,8	66,4
Чорная мэталюргія	18,4	44	45,7
Хімія і нафтахімія	58,6	67,5	69,9
Машынабудаваньне	45,3	56,3	63,7
Лясная прамысловасьць	50,2	49	59,6
Вытворчасць будматэрыялаў	47,2	49,8	56,1
Лёгкая прамысловасьць	38,8	54,3	57,1
Харчовая прамысловасьць	36,3	47,9	47,1

Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусі.

Інвэстыцыйная палітыка самой дзяржавы кіруецца хутчэй папулізмам (жыльлёвае будаўніцтва, неапраўданыя інвэстыцыйныя праекты, напрыклад, рэканструкцыя акружнай дарогі ці плошчы Незалежнасьці, будоўля новага будынку Нацыянальнай бібліятэкі), чым мэтазгоднасьцю, і зводзіцца да неапраўданага выдаткоўваньня сродкаў падаткаплатнікаў. Вялізныя рэсурсы таксама выдаткоўваюцца на неабгрунтаваныя праграмы імпартазамышчэньня.

Несуцяшальна выглядае і сытуацыя з прытокам простых замежных інвэстыцыяў (ПЗІ) у Беларусь\*. Паводле ПЗІ на душу насельніцтва краіна займае адно з апошніх месцаў ува ўсходнеэўрапейскім рэгіёне. Значная частка прыцягнутых інвэстыцыяў прыпадала на праект расейскай карпарацыі «Газпром» для будаўніцтва магістральнага газоправоду «Ямал – Заходняя Эўропа».

**Табліца 6. Простыя замежныя інвэстыцыі ў Беларусь**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Прыток ПЗІ за год, млн. даляраў	17	10	14	104	351	208	444	118	108
Кумулятыўны прыток, млн. даляраў	17	27	41	145	496	704	1148	1266	1374
ПЗІ на душу насельніцтва, у далярах	1,7	2,7	4,1	14,5	49,6	70,4	114,8	127	137,4

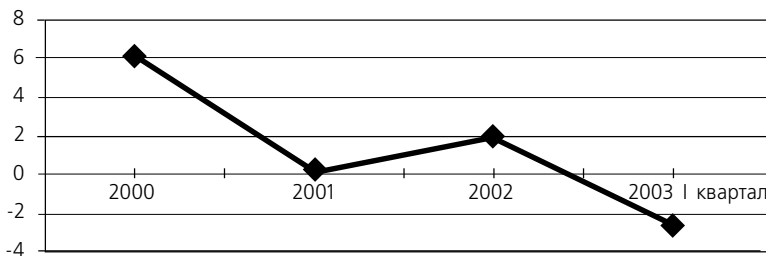
Крыніца: НБ РБ, unctad [http://r0.unctad.org/en/subsites/dite/fdistats\\_files/pdfs/Belarus\\_profile.pdf](http://r0.unctad.org/en/subsites/dite/fdistats_files/pdfs/Belarus_profile.pdf), уласныя разьлікі.

*Заняпад сельскай гаспадаркі.* У цяжкім стане знаходзіцца сельскагаспадарчы сэктар, чыя рэнтабельнасьць ледзь перавышае 2% (у першыя тры месяцы 2003 г. гэты паказьнік склаў 2,5%). Спробы падтрымаць айчынных вытворцаў сельскагаспадарчай прадукцыі прыводзяць да адміністрацыйнага абмежаваньня імпарту, у выніку чаго пакутуюць беларускія спажывецы, вымушаныя купляць даражэйшыя (у некаторых выпадках у некалькі разоў) айчыныя харчовыя тавары. Дарма што аб'ём дзяржаўных датацыяў сельскай гаспадарцы вялізны, яны пакрывалі толькі частку стратаў сэктару, выкліканых папулісцкім стрымліваньнем цэнаў дзеля падтрыманьня ўзроўню жыцьця гарадскога насельніцтва. Сельская гаспадарка да гэтага часу расплачваецца за гэтую палітыку.

\* Наўрад ці абгрунтаваныя і заявы ўладаў пра інвэстыцыйны прарыв у 2002 г. Паводле афіцыйных зьвестак, у краіну паступіла каля 700 млн. даляраў ЗША. Аднак з гэтай сумы 400 млн. прыпадае на інвэстыцыйныя крэдыты, а каля 200 млн. даляраў – на продаж пакету акцыяў кампаніі «Славнефть». Частка атрыманых грошай адразу ж пайшла на аплату запазычанасьці за энэрганосьбіты.

*Нарастаньне вонкавагандлёвага дэфіцыту.* За 2002 г. у Беларусі зафіксаваны ўзровень гандлёвага дэфіцыту ў 822 млн. даляраў (прыблізна 7% ад ВУП). Гэта даволі высокі ўзровень, які сьведчыць ня толькі пра праблематычнасьць асваеньня вонкавых рынкаў, але й захаваньня ўнутранага. Пры ўсіх размовах пра высокі навуковы патэнцыял Беларусі доля высокатэхналягічных тавараў у экспарце не перавышае 4% – гэта ўзровень краінаў трэцяга сьвету. У гандлі з Захадам пераважае сыравіна і выкапні (калійныя солі ды лес), прадукцыя зь мінімальнай тэхнаёмістасьцю (тэкстыль).

### Рэнтабэльнасьць сельскай гаспадаркі, %



Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусі.

За пяць гадоў (1998–2002 гг.) Беларусь падвоіла свой экспарт у краіны «далёкага замежжа», аднак гэта было абумоўлена найперш павелічэньнем перапрацоўкі расейскай нафты на беларускіх прадпрыемствах паліўна-энергетычнага комплексу з наступным экспартам іх у Эўропу і павышэньнем сусьветных цэнаў на нафту. Апроч гэтага фактару экспартны патэнцыял краіны практычна не павялічыўся.

Прыведзеная статыстыка вонкавага гандлю яскрава адлюстроўвае наступствы нерэфармаванасьці беларускай эканомікі і вонкавалітэчнай ізаляцыі краіны. Так, дэфіцыт у гандлі з Расеяй перавысіў за 2002 г. 1,8 млрд. даляраў. Паколькі асноўная частка імпарту з Расеі прыпадае на энэрганосьбіты, гэтая тэндэнцыя пацвярджае захаваньне экстэнсіўнага і энэргаёмістага характару беларускай эканомікі, якая ў гэтых умовах становіцца закладніца кан'юнктуры



цэнаў на прыродныя выкапні і трапляе пад асабліва жорсткі аднабаковы ўплыў з боку РФ. Стуацыя часткова спрашчаецца толькі тым, што Беларусь у нейкай меры кампэнсуе гэты дэфіцыт пошукам вонкавых рынкаў. Аднак у сувязі з пашырэннем Эўрапейскага З'вязу здольнасць утрымаць пазыцыі на гэтых рынках выклікае пэўныя сумневы – асабліва калі ўлічыць тое, што ільвіная доля беларускага экспарту прыпадае на тавары, якія могуць у найбліжэйшы час трапіць пад антыдэмпінгавыя абмежаванні. Такім чынам, нерэфармаванасць эканомікі і статус краіны-ізгоя – гэта прасты шлях да сур'ёзных для нас праблемаў у найбліжэйшай будучыні.

**Табліца 7. Вонкавы гандаль Рэспублікі Беларусь, 1995–2002 гг.**

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

Крыніца: Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусь.

### **Праблемныя зоны дзяржаўнага рэгулявання эканомікі**

*Макразканамічная нестабільнасць.* Як было адзначана, эканамічная палітыка, што праводзілася ў Беларусі цягам большай часткі апошняга

дзесяцігодзьдзя, ня мела сваёй мэтай дасягненьне макраэканамічнай стабільнасьці. Дарма што ўзровень інфляцыі ў 34%, зафіксаваны ў 2002 г., быў найніжэйшым з часу набыцця незалежнасьці, Беларусь захоўвае лідэрства ў тэмпам інфляцыі сярод краінаў посткамуністычнага рэгіёну. Спробы ажыццяўленьня макраэканамічнай стабілізацыі ўсё ж рабіліся. Аднак усялякі раз, калі ўзрастала палітычная цана непапулярных захадаў, ішоў адкат. Першая рэальная спроба была здзейсьнена ў 1994—1995 гг. пасля рэкорднага падвышэньня цэнаў у жніўні 1994 г. — 53,4% за месяц. Толькі з гэтага моманту ў Беларусі пачала рэалізоўвацца самастойная грашова-крэдытная палітыка.

Займеўшы ўласную валюту, урад пачаў стрымліваць рост грашовай масы ў абарачэньні. Рэальныя працэнтныя стаўкі выйшлі на дадатную адзнаку, што служыла дастатковым фактарам стрымліваньня росту колькасьці грошай у эканоміцы. Важным складнікам праграмы фінансавай стабілізацыі стала фіксацыя з сакавіка 1995 г. абменнага курсу на адзнацы ў 11 500 беларускіх рублёў за 1 даляр ЗША. Паколькі цэны, хоць і зь невысокім тэмпам, працягвалі расьці, а Нацыянальны банк прадаваў замежную валюту фіксаваным курсам усім ахвотным, ажыятажны попыт на яе зьнік, і валютны рынак стабілізаваўся.

У той жа час на фоне прыкметнага замаруджваньня росту цэнаў зьявіліся супярэчнасьці паміж такой грашова-крэдытнай палітыкай і нерэфармаваным рэальным сэктарам эканомікі. Фіксацыя абменнага курсу пры наяўнай інфляцыі мела вынікам павышэньне нацыянальнага ўзроўню цэнаў у даляровым эквіваленце. Нерэфармаваньня прадпрыемствы, што выпускалі састарэлую прадукцыю зь нізкай якасьцю, ня вытрымалі зьніжэньня канкурэнтаздольнасьці ў цэнавым фактары. Другое паўгодзьдзе 1995 — першая палова 1996 г. сталі для Беларусі пэрыядам вельмі жорсткага крызысу, калі прадпрыемствы працавалі толькі 2—3 дні на тыдзень і ў эканоміцы прысутнічала высокае сукрытае беспрацоўе.

З 1996 г. прыярытэты эканамічнай палітыкі мяняюцца. Актыўнасьць органаў дзяржкіраваньня пераарыентоўваецца на падтрыманьне рэальнага сэктару эканомікі, найперш жыльлёвага будаўніцтва і сельскай гаспадаркі. З гэтай мэтай была выкарыстана эмісійная крыніца фінансаваньня (запушчаны варштат для друкаваньня грошай). Вынік не прымусяў сябе доўга чакаць. Узровень інфляцыі

ўзрос з 39,3% прыросту спажывецкіх цэнаў у 1996 г. да 63,1% у 1997 г., 181,7% у 1998 г. і 251,2% у 1999 г. Рэальныя працэнтныя стаўкі рублёвых дэпазытаў ізноў сталі адмоўнымі, а рынкавы валютны курс пачаў расьці апераджальнымі тэмпамі.

Адказнасьць за інфляцыю ў эканоміцы была зьнятая з Нацыянальнага банку і ўскладзеная на Міністэрства эканомікі, якое пачало абмяжоўваць рост цэнаў пры дапамозе адзіна наўных у яго адміністрацыйных мэтадаў, г. зн. шляхам усталёўваньня гранічных узроўняў надбавак, гранічных індэксаў росту прамысловых цэнаў, фіксаваных цэнаў на т. зв. сацыяльна значныя спажывецкія тавары і паслугі. Як вынік — дэфіцыт спажывецкіх тавараў, пагаршэньне іх якасьці, шматлікія перакосы цэнавай структуры і фінансавых плыняў.

Такому стану рэчаў судзяла і тое, што Нацыянальны банк краіны закліканы, паводле ягонага праўнага статусу, стымуляваць эканамічны рост, а не забясьпечваць стабільнасьць нацыянальнай валюты. Знаходзячыся ў юрыдычным падначаленьні прэзыдэнту, потым ураду, Нацбанк на працягу некалькіх гадоў ажыццяўляў беспасярэдняе крэдытаваньне шэрагу дзяржаўных праграмаў і выдаваў танныя грашовыя крэдыты дзяржаўным прадпрыемствам. Гэта выклікала натуральны недавер насельніцтва да банкаўскай сыстэмы краіны (чыя актывы ў 2000 г. ледзьве перавышалі 0,5 млрд. даляраў — гэта супастаўляльна зь велічыняй актываў аднаго буйнога польскага банку), якая фактычна была прыдаткам у машыне жыцьцязабесьпячэньня дзяржаўнага сэктару. Адчувальны рост дэпазытаў насельніцтва ў банках стаў магчымым толькі пасля таго, як рэальныя працэнтныя стаўкі ізноў сталі дадатнымі. Спатрэбіліся гады, каб беларускія ўлады нарэшце пагадзіліся з тым, што рост унутранага крэдыту і рост цэнаў знаходзяцца ў простаў залежнасьці<sup>29</sup>.

Апрача таго, з-за нежаданьня ўраду стрымліваць рост валютнага курсу ўзьнікла сытуацыя, пры якой Нацыянальны банк устанавіў свой курс, а камэрцыйныя ўстановы — свой. У 1999 г. даляры ў афіцыйным курсе каштаваў

<sup>29</sup> Нацыянальны банк ставіў (і працягвае ставіць) перад сабой і банкамі вельмі супярэчлівае заданьне: адначасова і павялічыць аб'ём банкаўскіх крэдытаў у эканоміку, і абмежаваць аб'ём грашовай масы. Гл.: И. Русакевич, Монетарная политика в Республике Беларусь // Белорусская экономика: от рынка к плану, 1995–2000. Минск, 2002. Т. 1. С. 12.

у тры разы таньней, чым на чорным рынку, дзеля чаго назіраўся востры дэфіцыт замежнай валюты. Каб закупіць неабходныя імпартныя тавары — энэрганосьбіты, лекі, збожжа, цукар і інш., урад вымушаў экспартэраў прадаваць значную частку іх валютнай выручкі па афіцыйным абменным курсе. Быў уведзены кантроль над экспартнымі і імпартнымі апэрацыямі. Такім чынам, у 1996—1999 гг. працэсы эканамічнай стабілізацыі і лібэралізацыі былі спыненыя. Чым большым было дзяржаўнае ўмяшальніцтва ў эканоміку, тым болей Беларусь губляла эканамічную ўстойлівасьць, што ў сваю чаргу суправаджалася чарговым узмацненьнем дзяржаўнага ціску і яшчэ больш павялічвала эканамічную нестабільнасьць.

Толькі ў канцы 2000 г., калі ўрад фактычна прызнаў абменны курс чорнага рынку ў якасьці аб'ектуўнага рынковага, паэтапна наблізіўшы да яго афіцыйны курс, які ўстанаўляецца Нацбанкам. Было таксама абмежаванае эмісійнае крэдытаваньне сельскай гаспадаркі і жыллёвага будаўніцтва, устаноўлены жорсткі кантроль за аб'ёмам грашовай масы ў абарачэньні. Стаўка рэфінансаваньня была істотна падвышана, рэальныя працэнтныя стаўкі выйшлі на дадатны ўзровень.

Макраэканамічная стабільнасьць стала больш дасягальнай у 2000—2001 гг. у выніку пэўнай фінансавай стабілізацыі і скарачэньня тэмпаў інфляцыі. Аднак беларуская эканоміка аказваецца няздольнай вытрымаць нават ня надта жорсткія тэмпы фінансавай стабілізацыі і скарачэньня тэмпаў інфляцыі, замацаваньня ў афіцыйных прагнозных паказьніках. Так, пры заплянаваным гадавым узроўні росту цэнаў у 18—24% ён перавысіў 10% толькі ў першым квартале году. Больш таго, у першай палове 2003 г. зьявілася тэндэнцыя да чарговага аслабленьня макраэканамічнай дысцыпліны. Ізноў узрасла актыўнасьць Нацыянальнага банку ў простым крэдытаваньні рэальнага сэктару эканомікі. Калі ўлічыць, што прэзыдэнтам краіны ў красавіку 2003 г. было пастаўленае маларэальнае заданьне дасягнуць сёлета 8%-ага эканамічнага росту, вельмі верагодна, што апісаная вышэй папулісцкія мэтады рэактывацыі эканомікі будуць выкарыстаныя і гэтым разам. Калі тое адбудзецца, вяртаньне да высокай інфляцыі непазьбежнае.

Наступствам высокай інфляцыі зьяўляецца далярызацыя эканомікі. На працягу апошніх гадоў (асабліва ў пэрыяд да 2000 г.) беларускі рубель выкарыстоўваўся

як сродак плацяжу выключна для штодзённых пабытовых разьлікаў. Усе буйныя куплі ішлі ў замежнай валюце (як правіла, у далярах), альбо кошт фіксаваўся ў даляровым эквіваленце. Больш за тое, беларускі рубель мала выкарыстоўваўся ў якасьці сродку ашчаджэньня. Банкаўскія дэпазыты ў замежнай валюце значна перавышаюць рублёвыя. Сьтуацыя рэальна зьмянілася толькі ў 2001–2002 гг. дзеля таго, што працэнтныя стаўкі дэпазытаў у нацыянальнай валюце сталі значна перавышаць стаўкі дэпазытаў у замежнай валюце. У той жа час існуе рэальная небясьпека, што назіраная ў апошнія два гады тэндэнцыя «ўцяжарваньня» беларускага рублю (тэмпы ягонага дэвальвацыі значна ніжэйшыя за тэмпы інфляцыі) разам з прыкметамі вяртаньня да экспансіўнай манэтэрнай палітыкі і ростам вонкавагандлёвага дэфіцыту могуць у найбліжэйшай будучыні справакаваць новую імкліваю дэвальвацыю беларускага рублю.

**Табліца 8. Афіцыйны і квазіфіскальны дэфіцыт**

	1996	1997	1998	1999	2000
Афіцыйны дэфіцыт	-1,9	-2,2	-2,4	-2,9*	-0,6
Квазіфіскальны дэфіцыт	-3,4	-5,8	-5,0	-4,2	-0,9

\* У 1999 і 2000 гг. фінансаваньне дзяржаўных праграмаў ажыццяўлялася беспасярэдне празь бюджэт, таму лічбы ў першай графе слушныя. Лічбы ў другой графе дазваляюць ацаніць аб'ём фінансаваньня праз камэрцыйныя банкі.

Крыніца: А. Чубрик, Эканоміка Беларусі: Статистический обзор // Дасьледчы цэнтар бізнэс-школы ІПМ, аналітычны даклад № 5. Менск, 2001, верасень.

*Бюджэт.* Дзяржаўныя фінансы Беларусі ёсьць асноўнымі крыніцамі незбалансаванасьці эканомікі. Кансалідаваны бюджэт мае хранічны дэфіцыт, а ягонае фінансаваньне ажыццяўляецца з эмісійных крыніцаў. Табліца 8 сьведчыць пра высокі ўзровень квазібюджэтнага дэфіцыту, які ў некалькі разоў перавышаў вонкава прымальныя лічбы «афіцыйнага» дэфіцыту. У 2000–2001 гг. дзякуючы ўзмацненьню манэтэрнай палітыкі Нацыянальнага банку скараціўся аб'ём квазіфіскальных апэрацыяў. Аднак практыка фінансаваньня дзяржаўных

выдаткаў пры дапамозе інфляцыйнага падатку (іншымі словамі, канфіскацыі сродкаў у насельніцтва праз друк грошай) не спынілася і дагэтуль.

Фіскальная палітыка беларускіх уладаў мае дзье адметныя рысы. З аднаго боку, гэта ірацыянальнасць у вызначэнні прыярытэтаў дзяржаўных выдаткаў. Гэта найперш тычыцца сацыяльных праграмаў. Пры тым, што амаль 6 млн. насельніцтва маюць права на ільготы, іх сярэдні памер не перавышае некалькіх дзясяцінаў чалавека. У выніку дзяржаўныя праграмы ня здольныя судзеяць зьмяншэнню галечы. Як відаць з табліцы 9, асноўным кірункам пераразмеркаваньня рэсурсаў празь дзяржаўны скарб і сацыяльныя праграмы ёсьць кірунак «ад бедных да багатых». Вынятак складалі толькі датацыі на харчовыя тавары, якія ў апошні час рэзка скарацілі.

**Табліца 9. Разьмеркаваньне сацыяльных ільготаў па групах даходаў (квінтылях)**

	Ніжні	Другі	Трэці	Чацьвёрты	Пяты
Харчаваньне	2	3	1	4	5
Транспарт	5	4	3	1	2
Камунальныя пляцяжы	5	4	1	3	2
Лекі	5	4	2	3	1

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

Нумары ў табліцы паказваюць, на якім месцы ў атрыманы сацыяльных ільготаў знаходзіцца дадзеная група. Напрыклад, у графе «лекі» найбольшы іх аб'ём спажываецца найбагацейшым квінтылем, найменшы – найбяднейшым.

З другога боку, гэкі фіскальны падыход дзяржавы да суб'ектаў гаспадарчай дзейнасьці ўсіх формаў уласнасьці стварае сытуацыю, пры якой у Беларусі існуе надзвычай высокі ўзровень падаткаабкладаньня (прыблізна 40% ад ВУП). Найперш ён дасягаецца празь вялікую колькасць высокіх падаткаў (іх колькасць на 2001 г. складала 39 на нацыянальным і рэгіянальным узроўнях). А таму ўхіленьне ад уплаты падаткаў набыло масавы характар і, такім чынам,

яшчэ большы падатковы цяжар кладзецца на абмежаваную колькасць падаткаплатнікаў. Да таго ж высокі ўзровень падаткаабкладання выпіхвае бізнэс у ценявую эканоміку, аб'ём якой у асобных сэктарах ужо дасягае афіцыйнага.

Такі стан рэчаў абумоўлены ў тым ліку і адсутнасцю рэалізму ў канструяванні і ажыццяўленьні бюджэтнай палітыкі (праявай гэтага найчасцей выступаюць завышаныя паказьнікі эканамічнага росту і бюджэтных паступленьняў). Узьніклія пры гэтым дзіркі цыруюцца за кошт новых і надзвычайных падаткаў, драпежніцкіх канфіскацыяў тавараў і фінансавых сродкаў на мытні, а з пэўнага часу – і адкрытых лабораў з усіх катэгорыяў грамадзянаў, ад прадпрымальнікаў да школьнікаў. Існаваньне спэцыяльна створаных у рамках прэзыдэнцкай вэртыкалі кампаніяў, якія кантралююць найбольш прыбытковыя фінансавыя і таварныя плыні, а таксама непадкантрольных прэзыдэнцкіх і пазабюджэтных фондаў (празь іх «афіцыйны» бюджэт аўтаматычна губляе значную частку «рэнтных» паступленьняў) толькі ўзмацняе канфіскацыйны характар бюджэтна-фінансавай палітыкі дзяржавы.

*Мэтады кіраваньня эканомікай.* Лібэралізацыя эканомікі Беларусі на пачатку 1990-х гг. распачалася пад ціскам вонкавых абставінаў, з аглядак

**Табліца 10. Распаўсюджаньне ценявой эканомікі ў асобных галінах, у % ад афіцыйнага ўзроўню\***

Галіна	Сярэдні %
Вытворчасць тавараў	55
Вытворчасць паслугаў	65
Будаўніцтва	80
Гандаль	55
Транспарт	66

\* Адсоткавы паказьнік азначае долю ценявога абарачэньня ў дадзеным сэктары ў параўнаньні з афіцыйным. Напрыклад, абарачэньне ў «ценявым» будаўнічым сэктары дасягае 80% ад таго, які ўлічаны афіцыйнай статыстыкай.

Крыніца: П. Данейко, Умовы для частнога бізнэса в Беларусі // Беларуская эканоміка: от рынка к плану, 1995–2000. Минск, 2002.

на суседзяў. Акурат гэтым тлумачыліся тыя нерашучасьць і палавіністасьць, зь якімі праводзіліся рынковаыя рэформы ў Беларусі. Маштабная лібэралізацыя цэнаў была фактычна ініцыявана цэнавай лібэралізацыяй у Расеі, зь якой Беларусь знаходзілася ў той час у адзінай рублёвай зоне. Аднак, нягледзячы на дэклараваны пераход з студзеня 1992 г. на свабоднае цэнаўтварэньне, цэны на т.зв. сацыяльна значныя спажывецкія тавары – хлеб, мяса-малочныя прадукты, дзіцячыя тавары, жыллёва-камунальныя і транспартныя паслугі – заставаліся фіксаванымі. Ува ўмовах распаду эканамічных сувязяў з былымі рэспублікамі СССР лібэралізацыя вонкавага гандлю адбылася даволі хутка. У той жа час Беларусь зь вялікай неахвотай пазбаўлялася цэнтралізаванай сыстэмы дзяржаўных закупаў для патрэбаў унутранага рынку. Толькі ў 1994 г. былі скасаваныя дзяржаўныя пастаўкі прамысловых тавараў, тады як дзяржаўныя пастаўкі сельскагаспадарчай прадукцыі і кантроль над спажывецкім рынкам існуюць і дагэтуль. Абяцаная ў 2001 г. прэзыдэнтам Лукашэнкам шырокамаштабная лібэралізацыя эканомікі ў рэальнасьці праявілася толькі ў частковай лібэралізацыі цэнаў (за пэрыяд з 1999 да 2003 г. сьпіс тавараў, на якія цэны рэгулююцца дзяржавай, скараціўся з 33 да 8 пазыцыяў). У той жа час застаюцца непарушнымі выпрацаваныя за апошнія гады мэханізмы задушэньня прыватнай ініцыятывы праз:

- **Нераспрацаваныя і няўведзеныя праўныя гарантыі і мэханізмы абароны правоў уласнасьці.** Дарма што інстытут прыватнай уласнасьці ў Беларусі на паперы прызнаецца, мэханізмы, здольныя забясьпечыць ягоную адэкватную абарону, адсутнічаюць. Прыватная ўласнасьць і ўласнасьць грамадзкіх арганізацыяў рэальна не абароненыя ад самадыйнай канфіскацыі дзяржавай (прыкладам можа быць увядзеньне інстытуту «залатой акцыі» пастфактум на ўжо прыватызаваных прадпрыемствах, выцясьненне прыватных прадпрымальнікаў з сфэры дробнагуртовага і раздробавага гандлю без адпаведнай кампэнсацыі за страчаную ўласнасьць, фактычная канфіскацыя актываў прыватных кампаніяў, у тым ліку і замежных, згодна з прэзыдэнцкім дэкрэтам аб пазасудовай кампэнсацыі маёмасьці, прымуовае адцягненьне актываў і маёмасьці для забесьпячэньня сьяўбы і зьбіраньня збожжа і г. д.). Такі стан рэчаў робіць немагчымым



значнае прыцягненне як унутраных, так і вонкавых інвестыцыяў у беларускую эканоміку.

- **Заблытанасць, непрадказальнасць і нестабільнасць заканадаўства.** Напрыклад, толькі ў сферы рэгуляцыі цэнаў дзейнічае каля 280 заканадаўчых і падзаконных актаў. Не выпадкова, што праўныя нормы, датычныя падаткаабкладання, бухгалтарскага ўліку і г. д. мяняюцца некалькі разоў на год. Гэта накладвае дадатковыя трансакцыйныя выдаткі на эканамічную актыўнасць. Такому стану рэчаў судзейць існае сыстэма ўлады, заснаваная на манапалізацыі права прыняцця рашэнняў у руках прэзідэнта (праз прыняцце ўказаў, якія маюць моц закону і перавагу перад заканадаўчымі актамі).
- **Выключную бюракратызацыю эканомікі,** паслядоўнае ўзвядзенне новых бар’ераў для ўваходу ў бізнэс (прыкладамі могуць служыць ліцэнзіраванне каля 180 відаў дзейнасці, абмежаванні на выкарыстанне ўласнасці і вядзенне бізнэсу ў тых сферах, дзе ажыццяўляецца падтрымка дзяржаўных манапалістаў).
- **Падтрымку дамінантнага становішча дзяржаўнага сэктару.** Этатызацыя беларускай эканомікі становіцца ўсё больш адчувальным фактарам, які генэруе крызісныя тэндэнцыі. Толькі крыху больш за 20% ВУП Беларусі ствараецца прыватнымі фірмамі, што ёсць найніжэйшым паказьнікам сярод пераходных эканомікаў рэгіёну.

Найбольш актыўна працэсы разьдзяржаўленьня і прыватызацыі адбываліся ў 1991–1994 гг. і мелі спантанны і неарганізаваны характар. Выкарыстоўваліся такія формы разьдзяржаўленьня і прыватызацыі, як конкурсны продаж прадпрыемстваў на аўкцыёнах (з 1993 г.), выкуп арэнднага прадпрыемства працоўным калектывам, для буйных – акцыянаваньне, пры гэтым частка акцыяў заставалася за дзяржавай, частку выкупаў працоўны калектыў, астатнія траплялі ў свабодны продаж.

Дарма што 1993–1994 гг. лічаць залатым пэрыядам беларускай прыватызацыі, яе актыўнасць была вельмі нізкай. Дзяржаўная праграма прадугледжвала пераўтварыць у недзяржаўную маёмасць 2/3 кошту асноўных фондаў прадпрыемстваў і арганізацыяў, у тым ліку 10% у 1993 г. Фактычна ж

за 1993 г. было раздзяржаўлена і прыватызавана толькі каля 1% ад усёй дзяржаўнай уласнасці. На 1994 г. ставілася больш амбітнае заданьне: правесці пераўтварэньне 20% дзяржаўнай маёмасці. Аднак пасьля прэзыдэнцкіх выбараў стаўленьне да прыватызацыі кардынальна мяняецца. Кантрольная палата пачынае праверку правільнасці правядзеньня прыватызацыі ў 1991–1992 гг. і сыходзіць пры гэтым з правілаў, усталяваных у 1994 г. Скасоўваюцца аўкцыёны продажу камунальнай уласнасці. Ужо ў верасні 1994 г. каля паловы прадпрыемстваў адмовіліся ад акцыянаваньня. Пік прыватызацыйнай актыўнасці прыпаў на 1994 г., аднак з 20% прызначаных да пераўтварэньня асноўных фондаў была рэфармавана толькі чвэрць – 5% дзяржаўнай уласнасці.

З 1995 г. прыватызацыйная актыўнасць падае. У сакавіку адклікаюцца ліцэнзіі ўсіх 37 спецыялізаваных інвэстыцыйных фондаў, створаных для правядзеньня чэкавай прыватызацыі. Прэзыдэнтам падпісваецца ўказ «Аб упарадкаваньні распараджэньня дзяржаўнай маёмасцю», згодна зь якім усе ўгоды зь дзяржаўнай маёмасцю на суму, большую за 10 тыс. мінімальнага заробочнага платаў, павінны ўзгадняцца з прэзыдэнтам. Міністэрства дзяржаўнай маёмасці такім чынам абмяжоўваецца ў правах адчужэньня. Летам 1995 г. у сувязі з прамысловым крызісам зьяўляецца тэндэнцыя рэнацыяналізацыі. Калектывы некалькіх прадпрыемстваў, якія сутыкнуліся з затрымкамі выплаты заробку, хадайнічалі аб вяртаньні статусу дзяржаўных і аб атрыманьні дзяржаўнай дапамогі і льготыў. З 1 студзеня 1998 г. уводзіцца інстытут «залатой акцыі», згодна зь якім дзяржава, нават калі яна мае ў акцыянэрным таварыстве мізэрны пакет, атрымлівае права цалкам кантраляваць стратэгію дзейнасці і разьвіцьця прадпрыемства. Прыкметна мяняецца макразэканамічная сытуацыя ў краіне. Экспансіянісцкая грашовая-крэдытная палітыка, мяккія бюджэтныя адлічэньні для дзяржаўных прадпрыемстваў робяць больш прывабным захаваньне статусу дзяржаўнай уласнасці. Як вынік – яшчэ большае зьніжэньне прыватызацыйнай актыўнасці: 329 рэфармаваных прадпрыемстваў у 1998 г., 307 у 1999 г., 177 у 2000 г. і толькі 94 у 2001 г.

Агулам за 1991–2001 гг. было рэфармавана і адчужана 5476 аб'ектаў. Найбольшую колькасць складаюць прадпрыемствы гандлю – 1372 аб'екты (альбо

25,1% ад агульнай колькасці). Затым ідуць прадпрыемствы сельскай гаспадаркі – 707 (12,9%), жыллёва-камунальнай гаспадаркі – 670 (12,2%), прамысловасці – 569 (10,4%), бытавога абслугоўвання – 536 (9,9%), грамадзкага харчавання – 270 (4,9%), транспарту і сувязі – 112 (2%).

У 2002 г. у сувязі зь зніжэннем інфляцыі, узмацненнем бюджэтных абмежаванняў для прадпрыемстваў, ростам рэальнага курсу беларускага рублю, павышэннем узроўню аплаты працы ў даляравым эквіваленце і як вынік стратай канкурэнтаздольнасці ў цэнавым фактары, ростам колькасці стратных прадпрыемстваў узрасла цікавасць да рэструктурызацыі прадпрыемстваў, да пошуку стратэгічнага інвэстара, да прыватызацыі. Пачалося акцыянаванне такіх гігантаў беларускай нафтахімічнай прамысловасці, як «Азот» (Горадня), «Палімір» (Наваполацак), «Нафтан» (Наваполацак), «Беларускі шынны камбінат» (Бабруйск), «ВА Хімвалакно» (Горадня), найбуйнейшага тэлевізійнага заводу «Гарызонт» і пад ціскам Расеі – прадпрыемства «Белтрансгаз». Аднак дзяржава па-ранейшаму ня мае сур'ёзных намераў правесці прыватызацыю. У бальшыні выпадкаў на продаж прапануюцца толькі мініятурныя пакеты, якія не даюць магчымасці ажыццяўляць кантроль за прадпрыемствам, пры гэтым набыццё акцыяў абумоўліваецца шэрагам дадатковых умоваў. Некаторыя з іх варта аднесці да катэгорыі абсурдных (напрыклад, пабудова лядовага палацу пры куплі невялікага бровару). Існуе рэальная небяспека, што пры такім падыходзе да прыватызацыі пошук інвэстараў для шмат якіх прадпрыемстваў, фінансвае становішча якіх усё больш пагаршаецца, а асноўныя фонды якіх «праядаюцца», страціць празь некалькі гадоў усялякі сэнс.

# 2 Матывацыя эканамічных рэформаў у Беларусі

Віталь Сіліцкі

## Цана адмовы ад рэформаў

Базавым матывуючым фактарам у выбары стратэгіі эканамічнага разьвіцьця непазьбежна зьяўляецца імкненьне да лепшага жыцьця, стварэньня спрыяльных умоваў для разьвіцьця грамадства на аснове дабрабыту кожнага зь яго грамадзянаў. Як ужо было адзначана, існая эканамічная мадэль ня можа адпавядаць гэтым патрабаваньням. Што губляе і набывае Беларусь, калі яна адмаўляецца ад правядзеньня эканамічных рэформаў і захоўвае, наколькі гэта магчыма, існую эканамічную мадэль? На наш погляд, галоўныя вынікі магчымай адмовы ад рэформаў наступныя:

– Хранічнае адставаньне Беларусі ад разьвітых эканомікаў Захаду і нават краінаў-суседак, зь якімі яна зусім нядаўна мела падобныя стартавыя ўмовы. Беларусь згубіла статус краіны з найбольш хуткім разьвіцьцём эканомікі ў былым СССР і з 2000 г. перайшла ў групу дзяржаваў з найпавольнейшым эканамічным ростам у рэгіёне. На працягу 2001 г. тэмп эканамічнага росту быў найніжэйшым сярод краінаў СНД. Зь зьяўленьнем «беларускага эканамічнага чуда» дзяржаўная статыстычная служба зрабіла звычайнай справай параўнаньне беларускіх паказьнікаў з расейскімі дзеля дэманстрацыі перавагі афіцыйнага эканамічнага курсу. Цяпер, аднак, гэтую ж мэтодыку можна выкарыстоўваць дзеля таго, каб паказаць «вузкія месцы» і патэнцыйныя пралікі стратэгіі ўхіленьня ад пераўтварэньняў. Эканамічны застоі прывядзе да таго, што Беларусь паступова ператворыцца ў маларазьвітую краіну трэцяга сьвету. Замацуецца і паглыбіцца

тэхналагічнае і інтэлектуальнае адставаньне ад разьвітых эканомікаў Захаду і нават ад эканомікаў краінаў-суседак.

Ужо сёньня Беларусь губляе здольнасьць знайсці сваё месца ў міжнародным падзеле працы, адаптавацца да глябальных эканамічных працэсаў, стаецца надзвычай уразьлівай на вонкавыя шокі і фактычна ператвараецца ў транзытную пэрыфэрыю трэцяга сьвету, якой уласьцівыя хваробы эканомікаў такіх краінаў.

– У атачэньні рынкавых эканомікаў краінаў-суседак беларускае грамадства ня можа разьлічваць на захаваньне ладу жыцьця, які склаўся пры камуністычнай сыстэме і які падтрымліваўся цягам апошняга дзесяцігодзьдзя. На сёньня дзяржава ўжо ня ў стане забясьпечыць адэкватнага ўзроўню сацыяльнай абароны, вызваліць грамадзянаў ад аплаты сацыяльных паслугаў. Грамадзяне Беларусі могуць апынуцца ўва ўмовах, калі сацыялізм будзе канчаткова разбураны, а сыстэмы рынкавых адносінаў, якая дазволіла б ім узяць адказнасьць за ўласнае жыцьцё і дабрабыт, ня будзе створана з прычыны цяперашняй антырынкавай палітыкі ўладаў.

– Беларускае грамадства будзе вымушана жыць ува ўмовах паглыбленьня беднасьці і галечы. У 2001–2002 гг. стала відавочнай тэндэнцыя пагаршэньня ўзроўню жыцьця насельніцтва, што паступова набывае катастрофічны характар. (Толькі ў студзені 2003 г. рэальныя даходы насельніцтва скараціліся прыблізна на 10%.) Непазьбежны і рост беспрацоўя ў часе банкруцтва прамысловых гігантаў. У гэтых умовах дэградацыя беларускага соцыому, дэмаграфічны крызыс і самазьнішчэньне ягонага інтэлектуальнага патэнцыялу (у тым ліку і дзеля ўцёкаў мазгоў) можа дасягнуць катастрофічных памераў.

## **Матывацыя выбару мадэлі рынкавых пераўтварэньняў**

Важным матывуючым фактарам у выбары стратэгіі рэфармаваньня эканомікі ёсьць імкненьне стварыць эфэктыўную эканоміку, здольную забясьпечыць доўгатэрміновае і ўстойлівае разьвіцьцё краіны. Досьвед ранейшых рэформаў у посткамуністычным рэгіёне паказвае, што гэтай мэты дасягае ня кожная мадэль рэфармаваньня.

Пасьля пераходнага пэрыяду ў былым сацыялістычным лягеры разьвіліся два тыпы рынкавай эканомікі. Першы зь іх можна ахарактарызаваць як «дэмакратычны капіталізм». Гэтая эканамічная сыстэма ў асноўным вызначаецца стабільнымі, празрыстымі і справядлівымі правіламі гульні для ўсіх суб'ектаў эканамічных стасункаў. Яна ўзьнікла ў сярэднеэўрапейскіх, а таксама прыбалтыйскіх краінах, палітычна-эканамічны лад якіх у асноўных сваіх прынцыпах капіюе ўзоры заходніх дэмакратыяў. Пасьпяховасьць эканамічных мадэляў у гэтых краінах пацвярджаецца прыняцьцем іх у Эўразьвяз (ЭЗ), Арганізацыю эканамічнага супрацоўніцтва і разьвіцьця (АЭСР) і НАТО.

Базавай вартасцю дэмакратычнага капіталізму ёсьць чалавек, чый дабрабыт можа быць рэальна дасягнуты ўва ўмовах эканамічнай сыстэмы, пабудаванай на прынцыпах эканамічнай свабоды і прыватнай уласнасьці. Свабодны рынак і прыватнае прадпрымальніцтва ствараюць пэўную сыстэму матывацыяў для ўдзельнікаў эканамічных працэсаў, што робіць магчымым задавальненьне прыватных памкненьняў і інтарэсаў асобы праз стварэньне дабротаў, чый кошт аб'ектыўна ацэньваецца ў працэсе свабоднага абмену (адсюль — прынцып свабоднага рынку), а яе даход абаронены ад канфіскацыі (адсюль — недатыкальнасьць прыватнай уласнасьці). Галоўная функцыя дзяржавы ў такой сыстэме — абарона правоў уласнасьці і забесьпячэньне кантрактных абавязаньняў, што стварае аснову для стабільнага і прадказальнага разьвіцьця эканомікі. Сацыяльная функцыя дзяржавы грунтуецца на прынцыпе дапамогі тым сляям насельніцтва, якім яна сапраўды неабходная, а не на бессыстэмным разьмеркаваньні рэсурсаў, часта ад бедных да багатых, а не наадварот.

Другі тып — так званы «алігархічны капіталізм» — адрозьніваецца празьмерным умяшальніцтвам дзяржавы ў эканоміку для абароны вузкіх інтарэсаў людзей улады ці іх фаварытаў, а таксама шырокім ужываньнем адміністрацыйных мэтадаў кіраваньня эканамічнымі працэсамі. «Алігархічны капіталізм» замацаваўся ў Расеі, Украіне, большай частцы астатніх краінаў СНД і некаторых эўрапейскіх дзяржавах. Гэта мадэль, у аснове якой не «грамадзтва», а асобныя групы інтарэсаў, якія прыўлашчваюць сабе права гаварыць ад імя грамадзтва і якія праз мэханізмы кліентуры і карупцыі ствараюць адно цэлае зь дзяржаўнай бюракратыяй.

Мадэль алігархічнага капіталізму ўзьнікае найперш у выніку частковага рэфармаваньня эканомікі. У той час як сыстэмныя эканамічныя рэформы фармуюць для фізычных і юрыдычных асобаў сыстэму рацыянальных эканамічных матывацыяў, забясьпечваюць атрыманьне аб'ектыўнай інфармацыі пра стан эканомікі і ствараюць інстытуты для абмежаваньня рызыкаў, частковыя рэформы вядуць да стварэньня гібрыднай мадэлі, якая хоць і мае рысы рынкавай эканомікі, але выбудоўвае сыстэму матывацыяў для эканамічных суб'ектаў такім чынам, што прыватны посьпех залежыць амаль выключна ад доступу да дзяржаўнага карыта, дзе пераразьмяркоўваюцца дзяржаўныя сродкі і рэсурсы, якія толькі з дазволу бюракратыі могуць трапіць у прыватныя рукі. У такой сыстэме забіваецца матывацыя да стваральнай працы, бо ўсе суб'екты эканамічнага працэсу падзяляюцца на дзьве катэгорыі — тых, хто атрымлівае прывілеі ад дзяржавы, і тых, хто рабуецца дзяржавай на карысьць прывілеяваных. Акурат гэтая эканамічная мадэль робіць магчымым такое становішча, як у Расеі, калі пры цане нафты ў 30 даляраў за барэль і павелічэньні колькасьці мільярдэраў назіраюцца масавыя нявыплаты заробкаў лекарам і настаўнікам. Інкарпарацыя ў Расею, апроч усяго іншага, прывядзе да адаптацыі ў Беларусі акурат такой мадэлі дзяржаўна-алігархічнага капіталізму, што на доўгі час, калі не назаўсёды, пакіне яе сярод краінаў трэцяга сьвету.

## **Эўрапейскі выбар і эўрапейская інтэграцыя як крыніца матывацыі для правядзеньня эканамічных рэформаў**

Эўрапеізацыя «беларускай эканамічнай мадэлі» ёсьць фундамэнтальнай перадумовай, якая робіць магчымым цывілізацыйны эўрапейскі выбар Беларусі. Інтэграцыя Беларусі ў Эўропу ня можа здзейсьніцца без перабудовы эканомікі і сыстэмы кіраваньня краіны так, каб яна магла стаць інтэграванай часткай эўрапейскай эканамічнай прасторы. Гэтай мэце адпавядае эканамічная стратэгія, накіраваная на стварэньне функцыянальнай рынкавай эканомікі, здольнай вытрымаць канкурэнтную барацьбу на ўнутраным эўрапейскім рынку. Адаптацыя эўрапейскага права ўнутры краіны азначае, што эканамічныя працэсы ў краіне рэгулююцца тым жа наборам нормаў, што і ў ЭЗ. У сфэры макраэканамічнай

палітыкі крэдытна-фінансавая сыстэма краіны павінна адпавядаць умовам для ўступленьня ў Эўрапейскі манэтэрны зьвяз. Гэтыя ўмовы наступныя: высокая ступень стабільнасьці цэнаў (не вышэйшая за 1,5% ад сярэднеэўрапейскага ўзроўню); утрыманьне дзяржаўнага доўгу на ўзроўні, не ніжэйшым за 60% ад ВУП; стабільнасьць працэнтных ставак; стабільнасьць абменнага курсу.

Безумоўна, на шляху Беларусі ў Эўропу існуюць бар'еры. Першы зь іх – унутры самой Беларусі. Для таго каб увайсці ў «эўрапейскі дом», неабходна, каб тыя вартасьці, правілы і нормы, на падставе якіх арганізавана эўрапейскае жыцьцё (у тым ліку і эканамічнае), сталі будзённасьцю, руцінай, часткай традыцыі Беларусі. Гэта складаны і доўгі шлях, які патрабуе моцнай палітычнай волі ўнутры краіны, здольнай кажначасна дамагацца прыняцьця адпаведнага заканадаўства і фармаваньня адпаведных палітычных і рынкавых інстытутаў. Другі бар'ер – з боку самога Эўразьвязу. Складанасьць заданьня палягае ў тым, што беларускаму грамадзтву давядзецца пераадолець скепсыс з боку ЭЗ што да нашай краіны. Але пераадоленьне гэтага скепсысу магчымае, калі беларускае грамадзтва перадусім знутра станецца эўрапейскім, г. зн. адпаведным тым цывілізацыйным і культурным нормам, якія характэрныя для любой дэмакратычнай краіны з рынкавай эканомікай і высокім узроўнем свабоды і правоў асобы.

Ключавым фактарам, які будзе вызначаць варыянты збліжэньня Беларусі і Эўропы тут будзе наяўнасьць ці адсутнасьць у краіне палітычнай волі да правядзеньня карэнных эканамічных рэформаў. У выпадку, калі такая воля будзе, Беларусь зможа збудаваць эфэктыўную эканоміку, якая забяспечыць ёй доўгатэрміновы эканамічны рост.

У такім разе наша краіна будзе мець выбар: уступаць ёй у ЭЗ ці будаваць адносіны з ЭЗ так, як гэта робіць Нарвэгія. Але ў кожным разе адаптацыя да эўрапейскага заканадаўства будзе адбывацца даволі хутка. Пры гэтым тыя часткі эўрапейскага заканадаўства, якія нясуць з сабой пэўныя зьніжэньні матывацыі для прадпрымальніцтва, будуць адкладзеныя ці прынятыя ў больш лібэральных фармулёўках. Прыняцьце эўрапейскага заканадаўства ці магчымасьць выконваць абавязкі чальца ЭЗ (г. зн. ужываць *acquis*



*communautaire*, то бок усю сукупнасць права ЭЗ) — гэта ня толькі і нават ня столькі магчымасць далучыцца да ЭЗ, колькі сьведчаньне правядзеньня эфэктыўнай эканамічнай палітыкі.

Дасягненьню пастаўленых мэтаў (забесьпячэньне стабільнага і ўстойлівага разьвіцьця беларускага грамадства і яго эўрапеізацыя) у найбольшай ступені будзе адпавядаць эканамічная стратэгія, заснаваная на наступных прынцыпах:

- **Рынкавая эканоміка «без прыметнікаў».** Беларуская эканамічная мадэль у будучым, безумоўна, павінна грунтавацца на інстытутах прыватнай уласнасьці і свабоднага рынку. То бок гэта максымальная прыватызацыя дзяржаўнай уласнасьці і скарачэньне дзяржаўнага ўмяшальніцтва ў эканоміку. Нізкі ўзровень дабрабыту, з аднаго боку, і рэаліі глябальнай эканомікі, часткай якой Беларусь непазьбежна будзе, з другога, абумоўліваюць той факт, што разьлічваць на захаваньне «моцнай» дзяржавы (якая пераразьмяркоўвае да 50% ВУП) не ўяўляецца магчымым, асабліва, калі ўлічыць, што беларускай эканоміцы трэба яшчэ атрымаць рэальны імпульс для цывілізаванага разьвіцьця. У агляднай будучыні Беларусь асуджаная на зьмяншэньне ролі дзяржавы, чыё ўмяшальніцтва ў эканоміку будзе абмяжоўвацца выкананьнем некаторых базавых функцыяў і нязначнай сацыяльнай роляй.
- **Адкрытасьць.** Як малая эканоміка, Беларусь вымушана будзе інтэгравацца ў сыстэму міжнароднага рынку. Здолее яна ці не паспяхова адаптавацца ў канкурэнтным рынкавым асяродзьдзі, залежыць ад таго, у якой меры эканамічная палітыка дзяржавы будзе заахвочваць міжнародную інтэграцыю, рабіць краіну адкрытай для гандлю і інвэстыцыяў, свабоднага перасоўваньня тавараў, капіталу і паслугаў. Эканамічная стратэгія, заснаваная на імкненьні да аўтарккі, абароны ўнутранага рынку, імпартазамышчэньня і «апоры на ўласныя сілы», беспэрспэктывная і выракае эканоміку на стагнацыю.
- **Канкурэнтнасьць** — прынцып, які мае на ўвазе дэманопалізацыю эканомікі, максымальнае абмежаваньне ўмяшальніцтва дзяржавы з мэтай накладаньня абмежаваньняў на эканамічную актыўнасьць, гадаваньне і падтрыманьне на плыву «нацыянальных чэмпіёнаў», адмову ад палітыкі *picking*

*up winners*. Канкурэнтнасць беларускай эканомікі – неабходная ўмова дасягнення канкурэнтаздольнасці праз стварэнне сыстэмы матывацыі для суб'ектаў эканамічнай дзейнасці, якая нацэльвае іх на павелічэнне прадукцыйнай, інвэстыцыйнай і інавацыйнай актыўнасці.

Пры гэтым прынцыпамі дзяржаўнага рэгулявання эканомікай павінны стаць:

- **Вяршэнства права.** Рэгуляванне эканамічных працэсаў забяспечваецца законам, а не бюракратычнай нарматворчасцю выканаўчай улады. Дзяржава выконвае свае базавыя функцыі ў гарантванні правоў уласнасці і выкананні кантрактных абавязанняў.
- **Празрыстасць.** Эканоміка ня можа быць эфэктыўнай, калі яна не функцыянуе ў непрадузятых правілах гульні, якія аднолькавыя для ўсіх яе суб'ектаў. Працэс прыняцця рашэнняў у сфэры эканамічнай палітыкі павінен быць адкрытым і падкантрольным грамадству і не ажыццяўляцца пад уплывам асобных групаў інтарэсаў, блізкіх да бюракратычнага апарату, якія выкарыстоўваюць дзяржаўнае ўмяшальніцтва ў эканоміку дзеля атрымання рэнты. Дыскрэцыйныя паўнамоцтвы апарату ўлады (такія, як права на адвольнае наданне розных ільготаў і дзяржаўнай падтрымкі, доступу да бюджэтных рэсурсаў і г. д.) маюць быць зьведзеныя да мінімуму.
- **Стабільнае і прадказальнае заканадаўства.** Удзельнікі рынкавай эканомікі абаронены ад залішніх трансакцыйных выдаткаў, зьвязаных з частай і адвольнай зьменай заканадаўчых нормаў, якія рэгулююць эканамічную дзейнасць.

Гэтыя прынцыпы могуць быць рэалізаваныя толькі ўва ўмовах дзейнай палітычнай дэмакратыі, якая забяспечвае рэальную незалежнасць заканадаўчай і судовай улады, ува ўмовах кантролю палітычнага працэсу грамадзянскай супольнасцю.

## **Мадэль рэформы эканомікі Беларусі**

Уладзімер Калупаеў, Уладзімер Валетка,  
Андрэй Шабуня

# 2

У гэтай частцы распрацоўваецца і апісваецца мадэль рынкавай эканомікі ў Беларусі, якая зьяўляецца альтэрнатыўнай цяперашняй эканамічнай мадэлі. Мадэль прадугледжвае выкарыстаньне ўнутранага патэнцыялу краіны, незрэалізаваных магчымасьцяў і базуецца на прынцыпе адкрытасьці эканомікі вонкаваму сьвету. Яна дазволіць максымальна хутка прыцягнуць інвэстыцыі ў беларускую эканоміку, забясьпечыць яе рост і тым самым падвысіць стандарты жыцьця беларускага грамадзтва.

### **Мэта рэфармаваньня эканомікі**

Неабходнасьць рэфармаваньня эканомікі вынікае з факту, што ўва ўмовах растучай лібэралізацыі міжнародных эканамічных адносінаў «закрытыя» эканомікі, у якіх адсутнічаюць сучасныя тэхналягіі і мэнэджмэнт, прынцыпова няздольныя канкураваць з разьвітымі краінамі на вонкавым і ўнутраным рынках. Толькі пры ўмове адкрытасьці эканомікі, яе «ўпісанасьці» ў міжнародны падзел працы і эфэктыўнасьці прадукцыйных сілаў можна гаварыць пра дасягненьне высокіх стандартаў і ўзроўню жыцьця. Дасягненьне такога ўзроўню і стандартаў жыцьця ёсьць галоўнай мэтай рэфармаваньня беларускай эканомікі.

## Асновасяжныя прынцыпы мадэлі эканомікі

Да асновасяжных прынцыпаў мадэлі эканомікі адносяцца:

- *эканамічная эфэктыўнасць*, якую немагчыма дасягнуць без функцыянаваньня свабоднага рынку і ўсталяваньня інстытуту прыватнай уласнасьці. Неабходнай умовай гэтага ёсьць, у сваю чаргу, арганічнае ўзаемадзеяньне рынку і дзяржавы, калі дзяржава судзеіць эфэктыўнай рынкавай дзейнасьці шляхам фармаваньня адпаведнай праўнай базы і інфраструктуры рынкавай эканомікі;
- *свабодная канкурэнцыя* – найперш гэта свабодны ўваход прадпрыемстваў на рынак, гарантыі і абарона роўных правоў усіх ягоных суб'ектаў. Пры гэтым адбываецца легалізацыя ценявога бізнэсу і скасоўваюцца прэфэрэнцыі «законапаслухмяным» дзяржпрадпрыемствам;
- *максымальная адкрытасьць* – зразуметая ня толькі як празрыстасьць эканамічных межаў, але і адкрытасьць у абсягу традыцыяў, маралі і права, бо прагрэс у сфэры тэхналёгіяў і арганізацыі вытворчасці вызначаецца дасканаласьцю палітычных і эканамічных адносінаў.

Да таго ж такая мадэль вымагае правядзеньня эфэктыўнай сацыяльнай палітыкі – максымальна адраснай і ў памерах, залежных ад росту эфэктыўнасьці эканомікі, што на ўзроўні прынцыпу азначае прымат вытворчасці нацыянальнага багацьця перад ягоным разьмеркаваньнем.

У прапанаванай мадэлі *рынкавая эканоміка* разумеецца найперш як гарантаваная *эканамічная свабода*, якая выяўляецца:

- у свабодзе спажываць на свой густ набываць даброты (свабода спажываньня);
- у свабодзе ўласьнікаў выкарыстоўваць на свой адум свой час, сваю працу, свае грошы і прадпрымальніцкія здольнасьці (свабода бізнэсу, свабода выбару прафэсіі і месца працы, свабода выкарыстаньня ўласнасьці);
- у свабодзе прадпрымальнікаў на свой страх і рызыку вырабляць і прадаваць даброты (свабода вытворчасці і гандлю);
- у свабодзе кожнага пакупніка і прадаўца тавараў ці паслугаў дасягаць тых ці іншых мэтаў (свабода канкурэнцыі).

Сваёй мяжы гэтыя свабоды дасягаюць толькі там, дзе парушаюцца правы трэцяга боку, канстытуцыйныя нормы і юрыдычна вызначаныя «правілы гульні» вядзення цывілізаванага бізнэсу.

У адпаведнасці з разьдзеламі 1–4 *acquis communautaire* ЭЗ заканадаўчае афармленьне ў такой эканамічнай мадэлі павінны атрымаць нормы, якія пашыраюць магчымасьці выбару. Гэта свабодны рух тавараў, свабоднае перасоўваньне людзей, свабода аказаньня паслугаў, лібэралізацыя руху капіталу.

Фундаментальны пастулят такой эканамічнай мадэлі палягае ў тым, што эканамічная свабода ёсьць неад’емнай часткай палітычнай свабоды, і толькі разьвітая дэмакратыя дазваляе ацэньваць, фармаваць і выпраўляць эканамічныя нормы і правілы, якія аказаліся неэфэктыўнымі ў практыцы. Разам з тым эканамічная свабода мае спалучацца з адказнасьцю: дзяржавы – за эканамічную палітыку і стабільнае функцыянаваньне рынку, Нацыянальнага банку – за стабільнасьць грошай, прыватных фірмаў – за вынікі сваёй гаспадарчай дзейнасьці.

*Зьместам* апісванай мадэлі ёсьць шматкратнае ажыццяўленьне базавай апэрацыі рынкавай эканомікі – узаемавыгаднай угоды куплі-продажу. Для гэтага неабходна стварыць наступныя ўмовы.

Па-першае, і прадавец, і пакупнік павінны ведаць, чым менавіта яны валодаюць і што могуць набыць. Гэта патрабуе апісаньня і праўнага замацаваньня сыстэмы правоў уласнасьці.

Па-другое, неабходныя пэўныя фармалізаваныя спосабы ажыццяўленьня апэрацыяў, якія забясьпечваюць уступленьне ў сілу пагадненьняў аб куплі-продажу, а таксама разьвязаньне спрэчак, якія могуць узьнікнуць у выніку такіх пагадненьняў. Для гэтага павінны дзейць: кантракты, законы, суды, камэрцыйны кодэкс і г. д.

Па-трэцяе, неабходны ўлік таго, што ўдзельнікі ўгодаў набылі і прадалі, г.зн. сыстэма ўліку і справаздачнасьці, якая дазваляла б сачыць за рухам актываў, пасываў і чыстага кошту фірмы, плыняў паступленьняў, выдаткаў і прыбытку.

Па-чацьвёртае, каб пазьбегчы бартэру, які не дазваляе рэальна ацэньваць эфэктыўнасьць вытворчасьці і зьмены ў перавагах спажываўцоў, суб’ектам рынку патрэбны стабільныя грошы як сродак плацяжу, уліку і ашчаджэньня.

Забеспячэнне дзяржавай указаных вышэй умоваў і далейшае разьвіццё рынкавых адносінаў прывядуць да ўзьнікнення разьвітай банкаўскай і фінансавай сыстэмы, якая будзе забяспечваць ажыццяўленьне апэрацыяў бізнэсу, функцыянаваньне сыстэмы страхаваньня і рэклімы.

Такім чынам, для паспяховага разьвіцця рынкавай эканомікі неабходна стварэньне, удасканаленьне і эфэктыўнае функцыянаваньне базавых рынкавых інстытутаў: канкурэнцыі, інстытуту эфэктыўных уласьнікаў, малога бізнэсу, банкаўскага сэктару з дастатковымі крэдытнымі рэсурсамі, мабільнага рынку працоўнай сілы і капіталу – біржаў працы, фондавага рынку, пэнсійных і інвэстыцыйных фондаў і г. д.

Стабільнае і празрыстае функцыянаваньне гэтых аб'ектаў рынкавай інфраструктуры і распрацоўка ясных законаў і правілаў эканамічнай дзейнасьці будуць спрыяць мінімізацыі выдаткаў на вядзеньне легальнай эканамічнай дзейнасьці (трансакцыйных выдаткаў).

## **Роля дзяржавы**

Нарматыўна-праўныя акты, якія рэгулююць дзейнасьць суб'ектаў рынку, будуць распрацоўвацца з максымальнай ступенню ўдзелу парлямэнту і грамадзкіх арганізацыяў, а ня толькі міністэрствамі і іншымі выканаўчымі органамі, не зацікаўленымі ў павелічэньні аб'ёмаў бягучай працы і адказнасьці за прынятыя дакумэнты. Каб выдаткі на падрыхтоўку і функцыянаваньне сыстэмы законаў для вядзеньня гаспадарчай дзейнасьці не перавышалі эканамічныя эфэкты, мяркуецца дасягнуць максымальнай выразнасьці і празрыстасьці заканадаўчай базы, рынкавых інстытутаў, ясна вызначыць і прапісаць функцыі дзяржавы.

## **Спэцыфіка рэформаў**

Эканамічнай сьвядомасьці значнай часткі нашага грамадства ўласьцівае ўяўленьне, што матэрыяльную нястачу лягчэй цягнуць у нярынкавым грамадстве, чым у рынкавым, бо ў першым ніхто не жыве лепш. Шмат у чым жывучасьці такіх уяўленьняў спрыяе існае дзяржаўнае палітыка.

Пазбавіцца такіх уяўленьняў беларускае грамадства ня зможа без *рэгенэрацыі* (эканамічнага Рэнэсансу) і «імплантацыі» рынкавых інстытутаў і прынцыпаў у арганізацыю ягонага эканамічнага жыцця.

У адрозьненьне ад пададзенага вышэй разуменьня рынкавых інстытутаў, тут ідзецца пра шырэйшае трактваньне іхнага сацыяльнага статусу, які забяспечваецца як наяўнымі фармальнымі (канстытуцыя, агульнае права, заканадаўства, сыстэма рэгуляваньня), так і нефармальнымі мэханізмамі прымусу захаваньня выпрацаваных рынкавых правілаў.

Разам з традыцыйнымі абмежаваньнямі, што існуюць у эканоміцы (абмежаванасьць рэсурсаў), заканадаўча створаньня нормы-абмежаваньні мусяць вызначаць структуру эканамічных стымулаў грамадства і кірунак эфэктыўнага разьвіцьця эканомікі. Прадпрымальнасьць і ўменьне набываць веды фармаваліся стагодзьдзямі, і беларусам яны, відавочна, уласцьвівыя і цяпер. Аднак дзесяцігодзьдзі камунізму скрывілі разуменьне шмат якіх нормаў рынкавых паводзінаў. Каб *нормы рынкавых паводзінаў* укараніліся, неабходна на заканадаўчым узроўні забяспечыць функцыянаваньне такіх мэханізмаў, якія рабілі б нявыгадным ухіленьне ад іх. Гэта перадусім вымагае *рэформы судовай сыстэмы*, скіраванай на аднаўленьне даверу грамадства да законаў, упэўненасьці ў іх дзейснасьці, а таксама на ўсьведамленьне адказнасьці за іх выкананьне/невывананьне. Калі ўлада, асабліва судовая, некампэтэнтная і залежная, прыняцьце нават добрых законаў можа прывесць да адмоўнага эфэкту, паколькі іх кепскае выкананьне падрывае давер да закону.

Неабходнай умовай ажыцьцяўленьня эканамічных трансфармацыяў у краіне зьяўляецца таксама *рэформа дзяржаўнай службы*, якая мусяць быць праведзена дзеля забесьпячэньня ляяльнасьці і цьвёрдасьці дзяржаўнага апарату пры ажыцьцяўленьні рэформаў і стабілізацыйных захадаў. Мусяць быць падвышана кваліфікацыя дзяржаўнага апарату, праведзена ягонае скарачэньне. Падвышэньню адказнасьці за паслядоўнае выкананьне эканамічнай палітыкі і заканадаўчых актаў будзе спрыяць матэрыяльнае стымуляваньне службоўцаў органаў кіраваньня.

Прадпрыемствам будуць зададзены «правілы гульні», якія зробіць немагчымым атрыманьне выгады за кошт спажыўца. Невывананьне гэтых правілаў паставіць суб'екты гаспадараньня перад фактам закрыцьця.

Асноўныя ідэі і доўгатэрміновыя перавагі мадэлі будучь даводзіцца насельніцтву праз СМІ, сыстэму адукацыі, падрыхтоўкі і перападрыхтоўкі кадраў. Мэта – стымуляваць эканамічныя паводзіны асобы ў супрацьвагу чаканьням і патрабаваньням забясьпечыць лепшае жыцьцё дзяржавай, а ня ў выніку ўласных працоўных і прадпрымальніцкіх высілкаў. Папярэдне, на аснове адпаведных дасьледаваньняў, варта зрабіць даступнай для ўсяго грамадства пераканаўчую інфармацыю пра тое, якім групам насельніцтва выгадная адсутнасьць рынкавых інстытутаў, што менавіта яны выйграюць ад ніжэйшых трансакцыйных выдаткаў. Да ўсяго грамадства будзе даведзены прынцып адказнасьці ўраду за рэформы і будзе прадстаўлена праграма захадаў для зьмякчэньня іх сацыяльных наступстваў.

## Праграма рэформаў

Рэалізацыя абранай мадэлі эканомікі вымагае такіх *рэфармісцкіх дзеяньняў*, як: 1) лібэралізацыя гаспадарчых адносінаў; 2) інстытуцыйныя пераўтварэньні і фармаваньне парадку, які адпавядае прынцыпам рынкавай эканомікі; 3) макраэканамічная стабілізацыя; 4) структурныя пераўтварэньні вытворчасьці і эканомікі. Кожны элемент трансфармацыі ўплывае на іншыя і адначасна адчувае ўплыў іншых кірункаў-блёкаў рэформаў (т. зв. трансфармацыйны тэтраэдэр). Гл. рыс. 1.

Эфэктыўныя структурныя пераўтварэньні эканомікі будучь магчымымі толькі ў выніку пасьпяховай рэалізацыі астатніх блёкаў рэформаў. У сваю чаргу, усе трансфармацыйныя захады знаходзяцца пад неадназначным уплывам працэсу *глябалізацыі* сусьветнай эканомікі.

Ува ўсіх памянёных кірунках рэфармаваньне прадугледжвае настойлівае і пасьлядоўнае набліжэньне да лібэральнай рынкавай эканомікі праз сыстэмны працяг раней пачатых рэформаў.

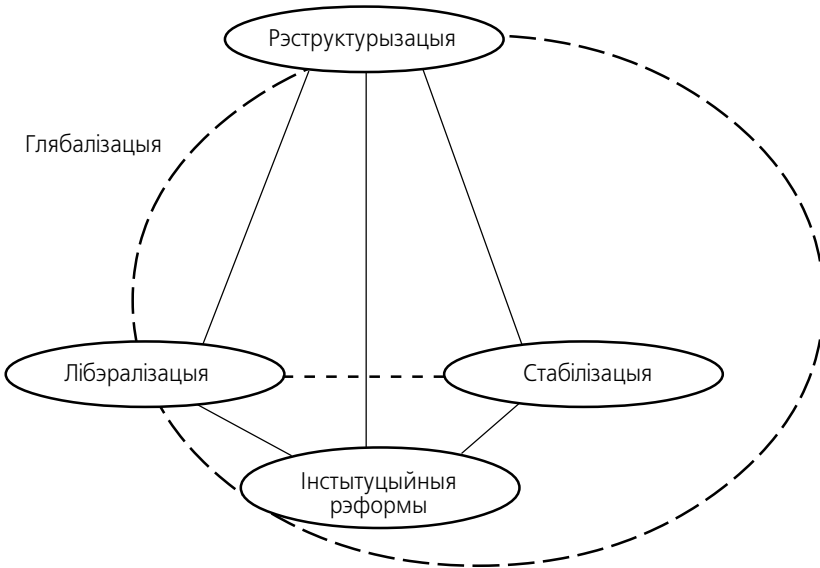
*Лібэралізацыя* павінна ўключаць:

- канчатковае скасаваньне элемэнтаў дырэктыўнага цэнтралізаванага кіраваньня эканомікай, пераход да плянаваньня на ўзроўні прадпрыемстваў; аптымізацыю органаў дзяржаўнага кіраваньня (напрыклад, толькі ў пра-



- мысловасьці на 2,5 тыс. прадпрыемстваў прыпадае 7 канцэрнаў і 3 міністэрствы, у той час як функцыі рэгуляваньня можа ажыцьцяўляць толькі адно міністэрства);
- дэрэгуляцыю бізнэсу, што азначае рэалізацыю прынцыпаў свабоды прадпрымальніцкай дзейнасьці, гаспадарчай раўнапраўнасьці і канкурэнцыі суб'ектаў рынку незалежна ад формы ўласнасьці;
  - пераход да свабодных цэнаў, у тым ліку на сацыяльна значныя тавары. Паэтапнае давядзеньне аплаты насельніцтвам паслугаў ЖКГ і транспарту да 100% і адпаведнае зьніжэньне выдаткаў на іх утрыманьне з боку дзяржавы. За цэнамі натуральных манопалістаў мае ажыцьцяўляцца дзяржаўны і грамадзкі кантроль. Існаваньне дзяржаўнага заказу дапускаецца толькі пры ўмове закупаў у рынкавых цэнах;

**Рысунак 1. Кірункі рынкавых рэформаў ува ўмовах глябалізацыі**



- ліквідацыю дзяржаўных манаполіяў у розных сфэрах (ЖКГ, транспарт, энэргасыстэма, мэдыцына, адукацыя) шляхам прыватызацыі і адкрытага доступу ў дадзеную сфэру прыватных фірмаў;
- лібэралізацыю вонкаваэканамічнай дзейнасьці, скасаваньне імпартнага мыта на харчовыя тавары, зьніжэньне мыта на астатнія тавары з 10–12% да сярэдняга ў краінах – чальцах ЭЗ і СГА (4–6%); скасаваньне нетарыфных абмежаваньняў вонкавага гандлю (ліцэнзіі, квоты, складаны парадак сэртыфікацыі, перавозак і г. д.); узаемнае прызнаньне міжнародных стандартаў і сэртыфікатаў якасьці;
- свабоду фармаваньня і выкарыстаньня даходаў;
- пашырэньне межаў рынкавай прасторы шляхам разьвіцьця ня толькі рынку тавараў і паслугаў, але і рынкаў працы, нерухомасьці, капіталу, інфармацыі, рэжымы, страхаваньня, сацыяльных паслугаў.

Мэта лібэралізацыі – закладзі асновы для рынкавага самарэгуляваньня, базу для разгортваньня канкурэнцыі як найбольш эфэктыўнага мэханізму разьмеркаваньня рэсурсаў, стымуляваньня працэсаў павышэньня якасьці прадукцыі і паслугаў, росту эфэктыўнасьці выкарыстаньня фактараў вытворчасці, ператварэньня плацежаздольнага попыту ў асноўны рэгулятар дынамікі і структуры вытворчасці.

Каб эканамічная свабода выкарыстоўвалася суб'ектамі рынку на карысьць грамадства і з найбольшай эфэктыўнасьцю, неабходна забяспечыць макраэканамічную стабілізацыю разам з *інстытуцыйнымі пераўтварэньнямі* гаспадарчага парадку, які ўстанаўляе пэўныя «правілы гульні».

Разьвіцьцё рынкавых інстытутаў і інфраструктуры неабходна ажыццявіць у наступных кірунках:

1. **Прыватызацыя** (пераўтварэньне адносінаў уласнасьці) і стварэньне эфэктыўнай сыстэмы абароны правоў уласнікаў; фармаваньне рынку зямлі; прыватызацыя жылля.

*Канцэпцыя прыватызацыі.* Вырашальнае значэньне ў пэрыяд рынкавай трансфармацыі набывае ўпарадкаваньне адносінаў уласнасьці і выпрацоўка правілаў разьдзяржаўленьня і прыватызацыі дзяржаўнай маёмасьці. Калі працэсы разьдзяржаўленьня не даведзеныя да іх лягічнага завяршэньня – зьяўленьня

эфектыўнага ўласніка, асэнсаваная эканамічная палітыка наагул немагчымая, бо яна ў сутнасці сваёй ёсць узьдзеяннем на ўсвядомлены эканамічны інтарэс, уласцівы акурат такому ўласніку. Займаючы сваю нішу на рынку, ён гатовы рэінвэставаць свой прыбытак і можа стаць партнэрам дзяржавы ў рэструктурызацыі прамысловасці.

Зьяўленьню *эфектыўнага ўласніка* ў Беларусі на цяперашні час замінаюць:

- замаруджаная прыватызацыя, г. зн. стрымліваньне галіновымі органамі пераўтварэньняў падведасных прадпрыемстваў (паколькі прыватызацыя такіх прадпрыемстваў «звужае» сфэру ўплыву галіновых органаў кіраваньня). Калі ў 1999 г. было рэфармавана 62% прапанаваных для разьдзяржаўленьня прадпрыемстваў рэспубліканскай уласнасці, у 2000 г. – 44%, то ў 2001 г. – толькі 17% (25 з 145);
- недасканаласьць і нестабільнасьць заканадаўства аб прадпрымальніцкай дзейнасьці;
- недасканаласьць заканадаўства аб прыватызацыі (абмежаваная колькасьць спосабаў, стрымліваньне прыватызацыі мэнэджэрамі дзяржаўных прадпрыемстваў, праблема ацэнкі маёмасьці, ускладаньне на новых уласнікаў абавязкаў падтрымліваць сацыяльную сфэру);
- імкненьне дзяржавы ў часе прыватызацыі вырашыць бягучыя праблемы (папоўніць бюджэт, пазбавіцца ад стратных прадпрыемстваў).

Прыватызацыя між тым ёсць найлепшым спосабам санацыі, бо прыватныя інвэстары найбольш аб'ектыўна ацэньваюць паўсталыя на рынку магчымасьці.

Прапануецца арыентавацца на наступныя правілы *прыватызацыі*:

- рэструктурызацыя і прыватызацыя жыццяздольных сярэдніх і буйных дзяржаўных прадпрыемстваў павінна праводзіцца пад патранажам асобнага органу, адказнага перад парламэнтам (напрыклад, Дэпартаменту прыватызацыі), які ня мае галіновага падначаленьня;
- неканкурэнтаздольныя (рэсурса- і экалягаёмстыя) прадпрыемствы павінны ліквідавацца. Гэта тычыцца таксама неэфектыўных зьвёнаў вытворчых ланцужкоў, якія могуць быць замененыя на замежных пастаўнікоў. Гэты працэс неабходна ажыццяўляць пазтапна, па магчымасьці зьмякчаючы сацыяльныя наступствы.

Для паспяхоўнай рэалізацыі прыватызацыі неабходна:

- устанавіць прыярытэт Закону аб прыватызацыі перад іншымі актамі, якія рэгулююць адносіны прыватызацыі;
- адмовіцца ад вызначэння разьдзяржаўленьня (акцыянаваньня і камэрцыялізацыі) як спэцыяльнай формы спынення права дзяржаўнай уласнасьці, выкарыстоўваючы яго толькі як этап прыватызацыі;
- забясьпечыць рэальнае дзеяньне інстытуту банкруцтва, гарантуючы прадпрыемствам-банкрутам і зацікаўленым у іх існаваньні бакам магчымасьці выкарыстоўваць усе эканамічна мэтазгодныя спосабы працягу вытворчай і іншай дзейнасьці;
- устанавіць асноўным спосабам прыватызацыі прыватызацыю за грошы на конкурснай аснове. Не ўжываць ільготнага продажу для працоўных калектываў. У адпаведнасьці з прынцыпамі рынкавай эканомікі і справядлівасьці чэкі «Маёмасьць» могуць атрымаць статус інвэстыцыйных грошай пры выкарыстаньні іх *выключна* ў конкурсах і на аўкцыёнах нароўні з грашыма, а не абменьвацца на акцыі па намінале. Апрача гэтага, за кошт чэкаў «Маёмасьць» мэтазгодна дазволіць прыватызацыю жылля насельніцтвам;
- зьняць забарону на продаж акцыяў, набытых фізычнымі асобамі ў працэсе ільготнай прыватызацыі; скасаваць права «залатой акцыі»;
- спрасьціць працэдуру прыватызацыі. Неабходна да мінімуму абмежаваць ролю органаў галіновага кіраваньня, аб'ектыўна не зацікаўленых у прыватызацыі падпарадкаваных ім аб'ектаў. Права прымаць канчатковыя рашэньні ў прыватызацыі, незалежна ад пазыцыі галіновых органаў і органаў выканаўчай улады, неабходна замацаваць за Дэпартамэнтам прыватызацыі (які можна стварыць на базе Дэпартамэнту кіраваньня дзяржаўнай маёмасьцю Міністэрства эканомікі);
- забясьпечыць роўнасьць правоў пры прыватызацыі замежным і нацыянальным уласьнікам. Пры гарантаваньні новым уласьнікам інвэстыцыяў зьніжаць цану прадпрыемства;
- дазволіць патэнцыйным уласьнікам выкарыстоўваць для прыватызацыі прадпрыемстваў крэдытныя рэсурсы;

- спрыяць правядзенню ацэнкі рынкавага кошту аб'ектаў прыватызацыі незалежнымі ад патэнцыйных уласнікаў і дзяржавы ацэньнікамі. Прадпрыемствы з рынкавым коштам, блізкім да нуля, прадаваць за сымбалічную плату;
- зьменшыць тэрмін пазоўнай даўніны патрабаванняў аб прызнанні ўгодаў няважнымі да 3 гадоў.

Эфэктыўнасьць стабілізацыйнай часткі рэформаў у значнай ступені залежыць ад іх фінансавай забясьпечанасьці. Таму грашовыя сродкі ад прыватызацыі дзяржаўнай маёмасьці павінны акумулявацца ў спецыяльным прыватызацыйным фондзе, які ўваходзіць у склад бюджэту. Сродкі гэтага фонду разам з замежнымі крэдытамі будуць выкарыстоўвацца для правядзеньня сацыяльных рэформаў, ажыццяўленьня стабілізацыйных захадаў, павелічэньня замежных актываў банкаўскай сыстэмы. У той жа час высокая крэдыторская і дэбіторская запазычанасьць будзе стрымліваць разьвіцьцё прыватызаваных прадпрыемстваў. Дзеля ліквідацыі (абнуленьня) узаемных запазычанасьцяў прадпрыемстваў Дэпартамент прыватызацыі павінен распрацаваць мэханізм і ўмовы пагашэньня запазычанасьці прадпрыемствамі з больш устойлівым фінансавым становішчам, што маюць перавышэньне дэбіторскай запазычанасьці над крэдыторскай (чыстыя крэдыторы). Пагашэньне можа ісьці за сродкі прыватызацыйнага фонду, дадатковай крыніцай даходаў якога будзе продаж маёмасьці банкрутаў. Пагашэньне запазычанасьцяў прадпрыемстваў, якія маюць перавышэньне крэдыторскай запазычанасьці над дэбіторскай (чыстыя даўжнікі), можа ажыццяўляцца шляхам перадачы камэрцыйным банкам, калі яны палічаць гэта выгадным, долі акцыяў прадпрыемства-даўжніка. Для пагашэньня раней выдзеных крэдытаў камэрцыйным банкам будзе ажыццяўляцца перадача акцыяў. Удзел у дадзеных апэрацыях мэтазгодна абмежаваць банкам з кантрольным пакетам акцыяў у дзяржаўнай уласнасьці.

**2. Зямельная рэформа.** *Мэта зямельнай рэформы* – стварэньне ўмоваў для свабоднага выбару сялянамі формаў і мэтадаў гаспадарэньня на зямлі, што павінна адлюстроўвацца ў зямельным кодэксе. Уводзіцца прыватная ўласнасьць на зямлю. У сельскай мясцовасьці зямля і іншыя актывы пераходзяць у прыватную ўласнасьць бязвыплатна шляхам разьмеркаваньня на зямельныя і ма-

ёмасныя паі. Новыя ўласнікі маюць права: а) выходзіць з калгасаў і саўгасаў разам зь зямельнымі і маёмаснымі паямі, арганізоўваць фэрмэрскія гаспадаркі і іх асацыяцыі; б) дэлегаваць правы кіравання іх маёмасьцю наноў абранаму мэнэджмэнту сельскагаспадарчага каапэратыву, у які ператвараецца калгас, атрымліваючы абумоўленую частку прыбыткаў ад вядзеньня гаспадарчай дзейнасьці; в) здаць у арэнду; г) прадаць свае паі.

Будзе скончана кадастравая ацэнка зямельных рэсурсаў краіны. Уласнік пры перавышэньні плошчы наяўнай у яго зямлі (1–3 га) будзе сплачваць падатак на маёмасьць у памеры, ня меншым за 2% ад яе рынкавага кошту незалежна ад формы яе выкарыстаньня.

## Інстытуцыйныя захады

Рэглямэнтуецца гаспадарчая дзейнасьць, г.зн. распрацоўваюцца і ўводзяцца правілы паводзінаў і ўзаемадзеяньня суб'ектаў рынку ў вытворчасьці, фінансах, вонкавых сувязях і г. д., для чаго неабходна ўдасканаліць грамадзянскі, камэрцыйны, падатковы, бюджэтны, зямельны кодэксы; у цэлым — фармаваньне адпаведнага рынкавым прынцыпам гаспадарчага права (юрыдычных асноваў абароны ўласнасьці, банкруцтва, канкурэнцыі й антыманапольнай дзейнасьці; абароны правоў інвэстараў і бакоў дамоваў, страхаваньня і г. д.). Усе правы ўласнікаў павінны быць заканадаўча цьвёрда гарантаванымі, няўхільна выконвацца і абараняцца дзяржавай.

У межах усёй гаспадарчай сыстэмы прызнаецца неабходнасьць *дзейснай канкурэнцыі*, для якой важны рынкавы вынік, г.зн. павышэньне якасьці прадукцыі і рост аб'ёму вытворчасьці, што адбываецца пры ўздыме прадукцыйнасьці працы і зьніжэньні выдаткаў і цэнаў. Заканадаўства праз *канкурэнтную палітыку* найперш павінна рэгуляваць пытаньні ўкладаньня пагадненьняў, якія могуць абмежаваць доступ на рынак, а таксама дзейнасьць дзяржаўных манопаліяў і дзяржаўных прадпрыемстваў, якія валодаюць спэцыяльнымі правамі.

Пры гэтым ажыццяўляецца гарманізацыя Закону «Аб прадпрыемствах у Рэспубліцы Беларусь» (1990 г.) зь міжнароднымі стандартамі, прымаецца заканадаўства аб правах інтэлектуальнай уласнасьці.

Ствараюцца эканамічна-праўныя ўмовы для фармавання суб'ектаў рынку, якія адаптаваныя да яго ўмоваў і эфэктыўна функцыянуюць у рынкавым асяроддзі ці абслугоўваюць яго, — прадпрыемстваў, ТНК, холдынгаў, банкаў і інвэстыцыйных фондаў, фондавых і працоўных біржаў, брокерскіх і дылерскіх кантораў, устаноў страхавання, фондаў сацыяльнай абароны і пэнсійных фондаў, службаў аўдыту і кансалтыngu, рэкламы й г. д. Спрашчаецца ўваход на рынак новых суб'ектаў гаспадарання, у тым ліку праз прыняцце заяўляльнага прынцыпу рэгістрацыі малога бізнэсу.

Ствараюцца інстытуты і новыя правілы рэалізацыі сацыяльна-эканамічнай палітыкі на розных узроўнях дзяржаўнага кіравання (нацыянальным, рэгіянальным, мясцовым). Галоўным заданнем у гэтым кірунку ёсць развіццё мясцовага кіравання і самакіравання, перадача на гэты ўзровень неабходных паўнамоцтваў і фінансавых сродкаў для забеспячэння асноўнай часткі сацыяльна-эканамічных патрэбаў і вырашэння мясцовых праблемаў.

Усталёўваюцца і развіваюцца недзяржаўныя інстытуты рэгулявання эканомікі і рынку — прафэсійныя саюзы, асацыяцыі прадпрымальнікаў, саюзы спажыўцоў, навуковыя аб'яднанні і г. д.; развіваюцца міждзяржаўныя інстытуты; разгортваецца сістэма падрыхтоўкі і перападрыхтоўкі кадраў, адказных, здольных да стратэгічнага мыслення і працы ў глянцальным рынкавым асяроддзі, арыентаваных на інавацыйнае развіццё вытворчасці.

Неабходна ўлічваць, што калі лібэралізацыйныя захады рэфармавання гаспадарчай сістэмы могуць быць рэалізаваныя ў сыцслыя тэрміны (прыкладам, тарыфы на імпорт ліквідуюцца ў дзень публікацыі закону), то інстытуцыйныя пераўтварэнні — дзеянні сама менш сярэднетэрміновага пэрыяду. Для выпрацоўкі і ўсебаковага абгрунтавання інстытуцыйнай навацыі, яе ўкаранення ў жыццё, выяўлення вадаў, карэктавання і ўвядзення дасканальшых інстытутаў рынку патрэбны пэўны рэсурс часу. Рэфармаванне рэальнай эканомікі, то бок і рэструктурызацыя прамысловасці, — гэта найбольш доўгатэрміновая частка рэформаў. Рэфармаванне ўва ўсіх гэтых абсягах музіць праводзіцца сістэмна і адначасова.

Працягласць пераўтварэнняў залежыць у роўнай ступені ад паспяховасці ўвядзення рынкавых інстытутаў і ад макраэканамічнай стабілізацыі, якая павінна праводзіцца паралельна з увядзеннем рынкавых інстытутаў.

## Стабілізацыя

Стабілізацыя павінна ўключаць наступныя асноўныя захады і дзеянні:

- а) завяршэнне рэформы цэнаў;
- б) валютную рэформу і правядзенне стабільнай манэтарнай палітыкі;
- в) падатковую рэформу і забеспячэнне збалансаванай фіскальнай палітыкі;
- г) рынкавую палітыку даходаў.

## Рэформа цэнаў

Аніякі ўрад ня ў стане надзвычай дэталёва ўлічваць густы асобных спа-жыўцоў; пры адсутнасці цэнавай сыстэмы няма самага эфэктыўнага паказьніку спажывецкіх перавагаў.

Завяршэнне цэнавай рэформы мае на мэце канчатковую лібэралізацыю цэнаў, што дазволіць абнізіць адміністрацыйныя выдаткі ўраду. Нейкі час рэгу-лявацца будуць толькі цэны энэргетычных і іншых дзяржаўных манапалістаў (на газ, цягло, электраэнэргію, грамадзкі транспарт, тэлекамунацыі). Рэгуляваньне будзе адбывацца на аснове разьліку дыфэрэнцыяваных групаў спажыўцоў і ў залежнасці ад характару і аб'ёмаў спажываньня прадукцыі. Пры такім падыходзе тарыфы электра- і цеплаэнэргіі для насельніцтва будуць вышэйшыя, чым для прамысловых спажыўцоў. Затое субсыдыі вытворцам будуць заменены на адрасныя субсыдыі спажыўцам, якія пазней у адпаведнасці з ростам даходаў будуць паэтапна скарачацца. У выніку цэнавай рэформы адбудзецца паступовае выроўніваньне цэнаў да рынкавага ўзроўню.

## Валютная рэформа і манэтарная палітыка

Дамагчыся ўстойлівага эканамічнага росту, рэалізаваць канкурэнтныя перавагі і замацавацца на сусьветным рынку можна толькі пры наяўнасці стабільнай нацыянальнай валюты. Прымузовы рост аб'ёмаў вытворчасці за кошт вонкавага і ўнутранага зьняцэньвання валюты недапушчальны, бо не вырашае галоўнай праблемы беларускай эканомікі – пераадоленьня яе тэхналягічнай адсталасці



і нізкай эфэктыўнасці, а значыць, не стварае рэальнай асновы для павышэння жыццёвага ўзроўню насельніцтва.

Беларусь — адзіная з постсацыялістычных краінаў, якая ня мае паўнавартаснай нацыянальнай валюты і чакае яе замены іншай валютай. У краіне ня быў створаны манэтэрны складнік грашовай масы, бо з моманту набыцця сувэрэнітэту інфляцыя ніколі не зьніжалася за адзнаку ў 30% за год. Дзеля сталага зьняцэнваньня беларускага рублю ў «зародкавым» стане застаецца сыстэма крэдытаваньня.

Паколькі інфляцыйныя і дэвальвацыйныя чаканьні што да беларускага рублю носяць працяглы і ўстойлівы характар, галоўным крытэрам пры выбары валютнага рэжыму павінна быць ягоная эфэктыўнасць у частцы дасягненьня валютна-фінансавай стабілізацыі. Такім рэжымам, на наш погляд, павінен стаць рэжым самай жорсткай прывязкі да замежнай валюты — валютнае кіраваньне (*currency board*).

Нацыянальным банкам цалкам спыняецца правядзеньне крэдытнай эмісіі. Устанавляецца адпаведнасьць паміж велічынёй грашовай масы і золата-валютнымі запасамі. Эмісія беларускага рублю ажыццяўляецца выключна пры набыцці замежнай валюты. Аналягічна пры продажы замежнай валюты з мэтай падтрыманьня фіксаванага абменнага курсу забіраецца адпаведны аб'ём нацыянальнай валюты.

Гэты рэжым будзе стымуляваць падтрыманьне інфляцыі і працэнтных ставак на ўзроўні, блізкім да краіны рэзэрвовай валюты. Валютнае кіраваньне варта ўвесці законам «Аб стабільнай нацыянальнай валюце», дзе павінна быць замацавана гарантыя неўмяшаньня ўраду ў грашовы зварот. Гэта дазволіць прадухіліць лабіраваньне крэдытнай падтрымкі эканомікі пры ўзмацненьні жорсткасці ўмоваў гаспадараньня.

Інфляцыя ў Беларусі ня мае, аднак, выключна манэтэрнага паходжаньня. Яна звязана таксама з ростам выдаткаў на прадукцыю з-за захаваньня манапольнага характару эканомікі, нізкай прадукцыйнасці тэхналягіяў, высокай зношанасці асноўных фондаў, крызысу неплацяжоў, наяўнасці неграшовых формаў разьліку. Увядзеньне рэжыму валютнага кіраваньня павінна суправаджацца правядзеньнем бюджэтнай рэформы, увядзеньнем жорсткіх бю-

джэтных абмежаванняў для прадпрыемстваў і ліквідацыяй дэфіцыту дзяржаўнага бюджэту з тым, каб не дапусьціць інфляцыі і зьніжэньня цэнавай канкурэнтаздольнасьці беларускай эканомікі.

Цяпер у сьвеце ёсьць дзьве адносна стабільныя і прадказальныя валюты, якія выконваюць ролю сусьветных грошай, што можна разглядаць у якасьці валюты-прывязкі – эўра і даляр ЗША. Дарма што вонкаваэканамічныя сувязі Беларусі за апошнія дзесяцігодзьдзе склаліся так, што іх найчасцей абслугоўваў даляр ЗША, надышоў час, калі Нацыянальнаму банку мэтазгодна ўвайсьці ў валютнае кіраваньне да Эўрапейскага цэнтральнага банку, а беларускі рубель жорстка прывязаць да эўра.

У апошнія гады «далярызацыя» беларускай эканомікі марудна зьмяняецца яе «эўраізацыяй». Эўрапейская скіраванасьць вонкаваэканамічных сувязяў Беларусі на ўзроўні суб'ектаў гаспадараньня праяўляецца вельмі відавочна: за 1997–2000 гг. 70% вонкавагандлёвага звароту нашай краіны прыпадала на геаграфічную Эўропу, у тым ліку больш за 30% – на краіны ЭЗ і краіны – кандыдаты ў ЭЗ. Калі пачнуцца рэальныя працэсы прыватызацыі і рэструктурызацыі, уключэньня беларускіх прадпрыемстваў у ланцужкі ТНК, а краіны – у працэсы эўрапейскай палітычнай і эканамічнай інтэграцыі, будзе адбывацца дывэрсыфікацыя вонкаваэканамічных сувязяў, расьці таваразварот з ЭЗ і падаць з адсталымі ў эканамічным пляне краінамі СНД. Адпаведна павялічыцца колькасьць угодаў з эўра на валютным рынку краіны. Прывязка да эўра стане эфэктыўным захадам стымуляваньня разьвіцьця рынку эўра ў Беларусі, а папулярызацыя яго сярод насельніцтва і суб'ектаў гаспадараньня паскорыць рэалізацыю аб'ектыўнага выбару на карысьць гэтай валюты.

Цалкам рэалізаваць магчымасьці манэтэрнай палітыкі дапаможа разьвіцьцё фінансавай сыстэмы, эфэктыўнае функцыянаваньне фінансавых інстытутаў, міжбанкаўскага валютнага рынку, рынку каштоўных папераў.

## **Падатковая рэформа і фіскальная палітыка**

Адначасова з устанаўленьнем стабільнай валюты і жорсткіх бюджэтных абмежаванняў для прадпрыемстваў неабходна (і, відаць, гэта самы адказны

момант на этапе стабілізацыі) ажыццявіць адаптацыю дзяржаўных фінансаў да патрабаванняў рынкавай эканомікі. Гэта звязана з тым, што лібэралізацыя гаспадарчай дзейнасці і рост адкрытасці эканомікі, якія выклікаюць неабходнасць рэструктурызацыі і рост банкруцтваў прадпрыемстваў, могуць прывесць да адчувальнага змяншэння падатковай базы ў дзяржаўным сектары. Адпаведна зьменшацца і прыбыткі бюджэту. У той жа час запатрабуюцца выдаткі на рэфармаванне дзяржаўнай сыстэмы ўлады і развіццё рынкавай інфраструктуры, на адэкватную падтрымку сацыяльнай сферы і дапамогу беспрацоўным, колькасць якіх у першы год рэформаў можа дасягнуць 1 млн. чалавек (20%). Каб пазьбегчы бюджэтнага крызісу, які можа быць выкліканы спадам вытворчасці, скарачэннем у выніку падатковай рэформы падатковых паступленняў, неабходна забяспечыць зніжэнне дзяржаўных выдаткаў і іх празрыстасць, ліквідаваць сукрытыя формы субсыдавання (неплацяжы і запазычанасці, бартарныя разьлікі, тарыфы камунальнай гаспадаркі, якія не пакрываюць выдаткаў, перакрываюцца субсыдаванне паміж рознымі групамі карыстальнікаў), якія дазваляюць функцыянаваць стратным прадпрыемствам.

Падчас рэфармавання бюджэтнай сыстэмы неабходна забяспечыць механізмы дакладнага падзелу кірункаў даходаў і выдаткаў, а таксама празрыстасць бюджэтаў усіх узроўняў, заканадаўча ўстанавіць памер дэфіцыту бюджэту, павысіць ролю простых падаткаў як асновы пашырэння фінансавай самастойнасці мясцовых бюджэтаў.

Павелічэнне прыбыткаў бюджэту будзе адбывацца за кошт пашырэння базы падаткаабкладання, а таксама ад прыватызацыі дзяржаўнай уласнасці. Неабходна будзе спыніць фінансавую падтрымку дзяржаўнага аграпрамысловага комплексу (32% ад валавога выпуску галіны ў 2002 г.) і фінансаванне зь бюджэту будаўніцтва жылля. Незавершанае будаўніцтва жылля і іншых аб'ектаў пры тэрмінах яго будаўніцтва звыш 3 гадоў і ступені гатоўнасці ніжэйшай за 70% неабходна законсерваваць. Перагледзець і знізіць выдаткі дзяржавы на кіраванне і абарону. Правесці скарачэнне войска і ўнутраных сілаў.

Варта скасаваць права выканаўчай улады надаваць суб'ектам гаспадарання падатковыя і мытныя льготы. (Устанаўленне льготыў – выключная прэрагатыва

парляменту падчас прыняцця бюджэту.) Неабходна зьменшыць узровень цэнтралізацыі фінансавых рэсурсаў у рэспубліканскім бюджэце, павысіць фінансавую самастойнасць мясцовага ўзроўню ўлады. Усе падаткі ад прадпрыемстваў камунальнай уласнасці накіроўваць у мясцовыя бюджэты, што будзе стымуляваць мясцовыя ўлады распрацоўваць праграмы рэструктурызацыі прадпрыемстваў і пашыраць падаткаабкладальную базу, спрыяць разьвіццю інфраструктуры на лякальным узроўні.

Цяперашняя падатковая сыстэма мае 36 відаў рэспубліканскіх і мясцовых падаткаў і збораў. У выніку падатковы цяжар (з улікам фонду сацыяльнай абароны насельніцтва і інавацыйнага фонду) набліжаецца да 50%.

Асноўныя загану цяперашняй падатковай сыстэмы палягаюць у тым, што яна:

- зьніжае тэмпы эканамічнага росту;
- разбурае патэнцыял суб'ектаў гаспадарання і грамадзянаў у справе стварэння новых працоўных месцаў;
- не стымулюе ўласьнікаў да сумленнай і своечасовай выплаты падаткаў, легалізацыі даходаў, вымушае сыходзіць у «шэры» сэктар;
- стварае магчымасці для несправядлівай канкурэнцыі;
- зьніжае канкурэнтаздольнасць суб'ектаў гаспадарання;
- тармозіць рэструктурызацыю прадпрыемстваў;
- замінае прыцягненьню замежных інвэстыцыяў.

*Падатковая рэформа і фіскальная палітыка* павінны праводзіцца ў адпаведнасці з наступнымі прынцыпамі:

- падаткі выконваюць выключна фіскальную ролю, забяспечваюць паступленьне абгрунтавана неабходнай колькасці сродкаў для фінансавання дзяржаўных выдаткаў і ня ёсць сродкам рэгулявання вытворчасці;
- нейтральнасць і справядлівасць (плаціць падаткі павінны ўсе без выняткаў);
- ненакладнасць (падатковы цяжар не павінен замінаць сацыяльна-эканамічнаму разьвіццю суб'ектаў гаспадарання і грамадства);
- эфектыўнае адміністраванне (выдаткі на збор падаткаў павінны быць мінімальнымі);

- протасьць і празрыстасьць (сэнс выплаты падаткаў павінен быць зразумелым, а кірункі выкарыстаньня – адкрытымі для грамадства);
- аднаразовасьць падаткаабкладаньня (адна і тая ж падатковая база не павінна абкладвацца падаткамі некалькі разоў).

Неабходна будзе паэтапна зьнізіць падатковы цяжар, што мае суправаджацца зьніжэньнем выдаткаў бюджэту. У выніку падатковай рэформы мэтазгодна пакінуць наступныя падаткі:

- падаходны падатак зь фізычных асобаў;
- сацыяльны падатак;
- падатак на ўласнасьць;
- ПДВ на тавары і паслугі;
- акцызны падатак;
- мыта.

Для актывізацыі эканамічнай дзейнасьці неабходна выкарыстоўваць прапарцыйныя стаўкі падаткаў на даходы. Для забесьпячэньня аптымальнага разьмеркаваньня даходаў на пэрыяд стабілізацыі мэтазгодна ўсталяваць вышэйшыя стаўкі падаткаў на ўласнасьць. У меру дасягненьня фінансавай стабілізацыі і росту сярэдняй клясы ў краіне варта імкнуцца да зьніжэньня падатку на ўласнасьць і мытаў, а затым і ставак астатніх падаткаў. У прыватнасьці, стандартную стаўку ПДВ мэтазгодна паступова зьнізіць да 16–18%, стаўкі падаходнага падатку – да 10–15%. Неабходна зьнізіць падатковы ціск на заробак з 40 да 30%.

На першым этапе неабходна ліквідаваць т.зв. зваротныя падаткі: мэтавыя зборы ў мясцовыя бюджэтныя фонды стабілізацыі эканомікі вытворцаў сельскагаспадарчай вытворчасьці (2,5% ад выручкі) і адлічэньні ў рэспубліканскі фонд падтрымкі вытворцаў сельгаспрадукцыі, харчаваньня і аграрнай навукі (2% ад выручкі). Пры зьніжэньні ставак гэтых падаткаў на кожны 1% падатковы цяжар, у сваю чаргу, будзе зьніжацца на 1,3–1,5%.

Для ліквідацыі перашкодаў у міжнароднай дзейнасьці беларускіх кампаніяў неабходна будзе падрыхтаваць падатковыя органы краіны да супрацоўніцтва з адпаведнымі органамі краінаў ЭЗ. У прыватнасьці, пры падрыхтоўцы заканадаўства неабходна ўлічыць, што ўскосныя падаткі (ПДВ і акцызы) і іх збор

гарманізаваны шэрагам дырэктываў. Гарманізаваны таксама просты падатак на павышэнне капіталу.

## Палітыка даходаў

Для падтрыманьня фінансавай стабільнасьці неабходна таксама зьнізіць інфляцыйны прэс зароботнай платы (спіраль заробак — цэны). Паралельна варта забясьпечыць мінімальны ўзровень даходаў неабароненых слаёў насельніцтва, гарантуючы ягоны рост толькі пры павышэньні прадукцыйнасьці працы ў эканоміцы. Неабходна ўсталяваць прымальны памер дапамогі з-за беспрацоўя, што зробіць больш празрыстым і прадказальным рынак працы. Пры гэтым дапамога па беспрацоўі мусіць выплачвацца ня больш за 6 месяцаў на год. Мусяць быць ліквідаваныя ільготы тым сляям насельніцтва, якія ня маюць у гэтым патрэбы. Умовай росту заробку будзе рост прадукцыйнасьці працы. Для атрыманьня дадатковых даходаў будуць створаны ўмовы акумуляцыі ашчаджэньняў насельніцтва ня толькі ў банкаўскай сфэры, але і праз інстытуцыйных інвэстараў. Будзе забясьпечана права адчужэньня акцыяў фізычнымі асобамі незалежна ад умоваў іх продажу.

## Стратэгія структурных рэформаў

Стабільнасьць, лібэралізацыя й стварэньне рынкавых інстытутаў ёсьць абавязковымі перадумовамі эфэктыўнай структурнай перабудовы рэальнага сэктару і павышэньня на гэтай аснове эфэктыўнасьці эканомікі і ўзроўню жыцьця насельніцтва.

### Рэальны сэктар

Рэфармаваньне *рэальнай* эканомікі мае на ўвазе паступовае вырашэньне комплексу наступных заданьняў:

- ажыцьцяўленьне фінансавай, а потым і макразэканамічнай стабільнасьці; зьніжэньне інфляцыі за кошт абачлівай грашова-крэдытнай палітыкі,

- якая не дапускае неабгрунтаванай эмісіі і ў той жа час спрыяе «манэтарызацыі» эканомікі (нізкая ліквіднасьць рэальнага сэктару ёсьць бар'ерам для дзеяньня мэханізмаў рынкавай самарэгуляцыі); зьдзяйсненьне ўзаемазаліку пратэрмінаванай крэдыторскай і дэбіторскай запазычанасьці (дзяржава кампэнсуе суб'ектам эканомікі «плюсавое» сальда, распрадае маёмасьць банкрутаў);
- забесьпячэньне ўмоваў эканамічнага росту (канкурэнцыя і павышэньне мабільнасьці рэсурсаў пры дапамозе біржаў), павышэньне эфэктыўнасьці працэсу адтварэньня вытворчасьці (удасканаленьне інвэстыцыйнай і амартызацыйнай палітыкі) і глябальная зьмена структуры вытворчасьці тавараў і паслугаў (рэструктурызацыя); канкурэнцыя за дзяржаўную замову (тэндэры);
  - уключэньне нацыянальнай эканомікі ў міжнародны падзел працы – уступленьне ў СГА; зьняцьце (скарачэньне) тарыфных абмежаваньняў; зьняцьце нетарыфных абмежаваньняў; допуск замежнікаў на рынак дзяржаўных закупаў; удасканаленьне мытных працэдур; атрыманьне міжнароднага крэдытнага рэйтыngu;
  - стварэньне ўмоваў для ўстойлівага разьвіцьця і ўкараненьня экалягічных стандартаў; разьвіцьцё малога бізнэсу, транспартных магістраляў, турызму; дывэрсыфікацыя паставак энэрганосьбітаў;
  - фармаваньне навукова-тэхнічных і сацыяльных перадумоваў пераходу да постіндустрыяльнай (інфармацыйнай) стадыі разьвіцьця. Падрыхтоўка высокакваліфікаваных кадраў. Матывавачьне інтэграцыі навуковых работнікаў у вытворчасць. Неабходна давесці ўзровень фінансаваньня навукі з 0,9% ВУП цяпер да 1,8–2% (сярэдні ўзровень у ЭЗ).

*Наданьне дзяржавай дапамогі* прадпрыемствам ажыццяўляецца паводле наступных прынцыпаў:

- мінімізацыя дзяржаўнай фінансавай падтрымкі. Дзяржава разам зь іншымі зацікаўленымі бакамі можа толькі ўдзельнічаць у частковым фінансаваньні навуковых распрацовак і высоканавукаёмістых вытворчасцяў, абароны навакольнага асяродзьдзя, разьвіцьця рэгіянальнай інфраструктуры;
- празрыстасьць выдаткоўваньня дзяржаўнай дапамогі і яе інвэтарызацыя.

## Прамысловая палітыка

Асноўны прынцып прамысловай палітыкі – не «падкідаць пясок» у рынковыя механізмы. Таму ў канцэпцыі *прамысловай палітыкі* мэтазгодна ўзмацніць і замацаваць яе *агульнасыстэмны характар*, скіраванасьць на стварэньне агульных умоваў для паспяховага разьвіцьця рэальнага сэктару. Вэктар дзеяньня такой палітыкі – гарызантальны. Захады ў галіне прамысловай палітыкі ня маюць выбарчнага дзеяньня (выразнай скіраванасьці на галіну, прадпрыемства, рэгіён), а раўнамерна ўплываюць на ўсіх суб'ектаў рынку, фармуючы эканамічнае і інстытуцыйнае, арганізацыйнае і праўнае асяродзьдзе іхнай актыўнасьці. Такая палітыка будзе пераважна макраэканамічнай. Галоўная яе мэта – забясьпечыць, абапіраючыся на фінансавую стабільнасьць і прыватнасьць, роўнасьць для ўсіх рынковых суб'ектаў.

Улічваючы спэцыфіку рэструктурызацыі горадаўтваральных прадпрыемстваў, асабліва ў малых гарадох, у межах прамысловай палітыкі павінна ажыцьцяўляцца арганізацыйна-фінансавая дапамога гэтым прадпрыемствам і павінны распрацоўвацца праграмы рэструктурызацыі.

## Асноўныя мэтады ажыцьцяўленьня прамысловай палітыкі

*Інфармацыйныя* мэтады. Галоўны абавязак дзяржавы – забесьпячэньне суб'ектаў прамысловасьці навукова абгрунтаванымі дадзенымі аб навакольным асяродзьдзі (у тым ліку глябальным), што дазваляе ім прымаць больш эфэктыўныя рашэньні ў сфэры вытворчасці (інвэстыцыяў, інавацыяў) і камэрцыі. Гаворка ідзе таксама пра сыстэматычна даступныя грамадзтву вынікі дасьледаваньняў і прагнозаў разьвіцьця эканамічнай сытуацыі ў краіне, у галінах і рэгіёнах (у тым ліку маркетынгавыя распрацоўкі), пра наладжваньне сыстэмы кансалтынгавых паслугаў, што дае прадпрыемствам магчымасьць арыентавацца ў эканамічнай прасторы.

Мэтады *макраэканамічнага рэгуляваньня*. Яны скіраваныя на фармаваньне фінансавай стабільнасьці, пераадоленьне бюджэтнага дэфіцыту і пе-



раадоленне інфляцыі, а таксама на падтрыманьне ўстойлівага курсу нацыянальнай валюты.

*Рэсурсныя* мэтады. Найперш яны звязаныя з сыстэмай дзяржаўных замоваў і закупаў, фармаваньнем фондаў страхаваньня рызыкаў (інвэстыцыйных, экспартных), падрыхтоўкай і перападрыхтоўкай кадрў, сацыяльнымі гарантыямі.

*Інстытуцыйныя* мэтады. Характар іх узьдзеяньня – сыстэмны, рэгулюючы і стымулюючы. Рэалізацыя інстытуцыйных мэтадаў ня значыць выдаткоўваньня рэсурсаў беспасярэдне на аб'екты прамысловай палітыкі (галіны, прадпрыемствы, рэгіёны). Тут перадусім маюцца на ўвазе вагары, якія забясьпечваюць праўныя гарантыі працоўных адносінаў.

Правядзеньне рэформаў у памянёных кірунках (лібэралізацыя, інстытуцыйныя пераўтварэньні, стабілізацыя) створыць неабходныя ўмовы для эфэктыўнай рэструктурызацыі прамысловасьці. Пры гэтым неабходна мець дзяржаўную канцэпцыю рэструктурызацыі, найперш дзеля таго, каб жорстка абмяжоўваць квітнеючае цяпер у Беларусі лабіраваньне ведамасных інтарэсаў (увядзеньне дадатковых збораў, вылучэньне ільготных крэдытаў, увядзеньне колькасных квотаў на імпарт і г. д.). У сувязі з гэтым неабходна вылучыць інтэгральны *крытэр эфэктыўнасьці* рэструктурызацыі – рост прадукцыйнасьці фактараў вытворчасці, г. зн. разьвіцьцё прадпрыемстваў, якія забясьпечваюць аддачу фактараў вытворчасці (інвэстыцыяў), большую за сярэднюю ў рэальным сэктары. Дзейнасьць вытворчых фактараў будзе вышэйшай пры канкурэнтаздольнасьці выраблянай прадукцыі, стабільным попыце на яе на ўнутраным і вонкавым рынках.

## **Абмежаваньні на шляху рэструктурызацыі рэальнага сэктару**

Каб ажыцьцявіць эфэктыўную рэструктурызацыю рэальнага сэктару, неабходна пераадолець тры віды *абмежаваньняў* (вырашыць тры блёкі праблемаў):

*Інстытуцыйныя*. Інстытуцыйныя абмежаваньні выклікаюцца несыстэмнасьцю рэформаў, зь якой вынікае адсутнасьць канкурэнцыі і базавых рынкавых інстытутаў, неабходных для пасьпяховага функцыянаваньня рынку:

інстытуту эфэктыўных уласьнікаў, малага бізнэсу, банкаўскага сэктару з дастатковымі крэдытнымі рэсурсамі, мабільнага рынку капіталу, працоўнай сілы і г. д. Цяперашняя забытая нарматыўна-праўная база ўскладняе вядзеньне бізнэсу і прыняцьце рашэньняў на мікраўзроўні, павялічвае трансакцыйныя выдаткі фірмаў, а значыць, зьніжае канкурэнтаздольнасьць прадукцыі.

*Фінансавыя.* Фінансавыя абмежаваньні выяўляюцца ў нястачы інвэстыцыйных рэсурсаў і неэфэктыўным выкарыстаньні наяўных сродкаў. Адкрытасьць эканомікі, стабільнае заканадаўства, нізкі падатковы цяжар створаць умовы для прыцягненьня замежных інвэстыцыяў (найперш простых) і крэдытаў, а таксама для стымуляваньня эфэктыўнага выкарыстаньня сродкаў дзяржавы, банкаў і прадпрыемстваў.

*Рэсурсна-тэхналягічныя.* Рэсурсна-тэхналягічныя абмежаваньні патрабуюць уліку дынамікі цэнаў на спажываньня рэсурсы і іншыя складнікі выдаткаў прамысловасьці і ўліку міжгаліновых сувязяў. Неабходныя тэхналёгіі, якія дазваляюць найбольш эфэктыўна выкарыстоўваць наяўныя сыравінныя рэсурсы (драўніна, калійныя солі і інш.). Дзеля адсутнасьці ў Беларусі базавых сыравінных галінаў дзяржава павінна распрацоўваць і рэалізоўваць праекты здабычы сыравіны за мяжой (у прыватнасьці, у Расеі), даводзіць іх эфэктыўнасьць і прыцягваць да ўдзелу ў рэалізацыі прыватны капітал, а таксама разьвіваць тэхналягічнае партнэрства з замежнымі краінамі.

## Прынцыпы правядзеньня рэструктурызацыі

Гэта — адкрытасьць, спэцыялізацыя, арыентацыя на новыя і высокія тэхналёгіі, рэсурсазьберажэньне і экалягічная бясьпека.

*Адкрытасьць* — неабходная ўмова ўключэньня прамысловасьці Беларусі ў працэс эканамічнай глянбалізацыі. Зьніжэньне тарыфаў на імпарт ёсьць важным фактарам павелічэньня ўзроўню жыцьця насельніцтва з-за ніжэйшых цэнаў імпартных тавараў, а таксама мадэрнізацыі эканомікі, паколькі імпартнае абсталяваньне найчасцей больш высокатэхналягічнае. Зьявляцца дадатковыя стымулы вырабу канкурэнтаздольнай, у тым ліку на сусьветным рынку, прадукцыі. Паралельна з насычэньнем унутранага рынку будзе расьці экспарт (у Беларусі

рост экспарту ў апошнія гады назіраўся за кошт скарачэння ўнутранага спажывання і ў выніку дэвальвацыі нацыянальнай валюты).

*Спэцыялізацыя.* Нізкая канкурэнтаздольнасць прамысловай прадукцыі патрабуе замены неэфэктывных зьвёнаў тэхналягічных ланцужоў (найперш айчынных вытворцаў камплектуючых) на пастаўнікоў-імпартэраў. У той жа час спэцыялізацыя на асобных дэталях і вузлах дазволіць выкарыстаць эфэкты маштабу, прыцягнуць замежныя інвэстыцыі.

*Арыентацыя на новыя і высокія тэхналогіі.* Гэты прынцып ключавы для рэструктурызацыі прамысловасці. Ён мае забяспечыць замацаванне канкурэнтных перавагаў эканомікі. Як правіла, навукаёмістыя вытворчасці не валодаюць мультыплікацыйным эфэктам, бо ад пачатку не звязаныя з іншымі галінамі. Дзеля гэтага для эканомікі Беларусі яны ня могуць быць «лякаматывам», які спажывае прадукцыю традыцыйных галінаў (напрыклад, будаўніцтва). Неабходна павышаць навукаёмістасць ВУП Беларусі, якая зьнізілася з 2,3% у 1990 г. да 0,8–0,9% цяпер.

*Рэсурсазьберажэнне і экалягічная бяспека.* Улічваючы надзвычай нізкі ўзровень забяспечанасці ўласнымі матэрыяльна-сыравіннымі і паліўна-энергетычнымі рэсурсамі (ад 0 да 30%), а таксама высокую долю матэрыяльных выдаткаў на вытворчасць прамысловай прадукцыі (74% у 2000 г.), стратэгію рэструктурызацыі прамысловасці трэба разглядаць у звязку з палітыкай рэсурсазьберажэння. Узаемасувязь экалягічнай палітыкі дзяржавы з рэструктурызацыяй прамысловасці выяўляецца ў зьніжэнні долі рэсурсаёмістых галінаў і пераўтварэнні іх вытворчага апарату шляхам увядзення экалягічна чыстых тэхналогіяў. На сённяшні момант рэсурсаёмістасць прамысловасці ўдвая і болей перавышае адпаведныя паказнікі ў развітых краінах. Досьвед краінаў зь пераходнай эканомікай сведчыць пра неабходнасць прыняцця закону аб рэсурсазьберажэнні, які стымулюе эканомію рэсурсаў.

## **Рэформа фінансавага сэктару**

Рэформа фінансавага сэктару мае праводзіцца ўва ўзаемасувязі з палітыкай стабілізацыі грашовай адзінкі і будзе залежаць ад паспяховасці рэфармавання рэальнага сэктару эканомікі.

Асноўнай мэтай рэфармаваньня банкаўскага сэктару ёсьць павелічэньне яго магчымасьцяў крэдытаваць эканамічнае разьвіцьцё, што магчыма на аснове стабільнай нацыянальнай валюты і фінансавай устойлівасьці банкаўскай сыстэмы.

Для рэфармаваньня банкаўскага сэктару найперш неабходна:

- забясьпечыць рэальную незалежнасьць Нацыянальнага банку ад выканаўчай улады ў адпаведнасьці з Законам «Аб стабільнай нацыянальнай валюце». Дзеля гэтага неабходна ўнесць зьмены ў Банкаўскі кодэкс, паводле якіх прызначэньне кіраўніка Нацыянальнага банку і сяброў Управы, зацьвярджэньне аўдытарскай праверкі будуць зьдзяйсняцца парлямэнтам. Заканадаўча забараніць фінансаваньне Нацыянальным банкам дэфіцыту дзяржаўнага бюджэту шляхам эмісіі;
- забясьпечыць магчымасьць прытоку прыватнага капіталу ў шэсьць найбуйнейшых кантраляваных дзяржавай банкаў, дзе сканцэнтравана амаль 90% актываў банкаўскай сыстэмы;
- забясьпечыць мэханізмы павелічэньня зьбялянсаванасьці палітыкі прыцягненьня дэпазытаў насельніцтва з рэальным попытам на крэдыты, паколькі цяпер велічыні ставак дэпазытаў, хаця і прывабныя для фізычных асобаў, але не дазваляюць прапаноўваць крэдыты эканоміцы ў даступных працэнтных стаўках;
- забараніць прымус банкаў да крэдытаваньня асобных сэктараў і прадпрыемстваў, прадугледзець мэханізмы пагашэньня дзяржавай «праблемных» крэдытаў, якія ўтварыліся ў выніку прымусовага крэдытаваньня дзяржаўных прадпрыемстваў;
- адмовіцца ад квотаў на долю замежнага капіталу ў банкаўскай сыстэме (на сёньняшні момант яна складае 50%);
- атрымаць міжнародны банкаўскі рэйтынг краіны;
- ствараць неабходныя ўмовы для канкурэнцыі ў банкаўскай сфэры, што будзе стымуляваць банкі зьмяншаць выдаткі і кошт разьліковых апэрацыяў для кліентаў, перайсьці на міжнародныя стандарты разьлікаў, аўдыту і справаздачнасьці.

Для забесьпячэньня дастатковага аб'ёму фінансаваньня суб'ектаў эканомікі і працэсу перацёку капіталу неабходна стымуляваць разьвіцьцё фондавага

і страхавога рынкаў на аснове стабільнага і празрыстага заканадаўства, гарманізаванага з заканадаўствам Эўрапейскага З'вязу.

Для разьвіцця фондавага рынку неабходна:

- зьняць абмежаванні для прафэсійнай дзейнасці на рынку каштоўных папераў і адначасова павысіць патрабаванні да ўзроўню прафэсіяналізму ягоных удзельнікаў. У гэтай сувязі неабходна пашырыць паўнамоцтвы Камітэту па каштоўных паперах;
- ліквідаваць падатак на даходы ад каштоўных папераў для фізычных асобаў (15%), на пэўны тэрмін скасаваць падаткаабкладанне даходаў ад апэрацыяў на фондавым рынку юрыдычных асобаў;
- забяспечыць свабоду адчужэння акцыяў фізычнымі асобамі;
- шырэй асвятляць размяшчэнне акцыяў прыбытковых кампаніяў, забяспечыць інфармаваньне аб выпуску акцыяў вэнчурнымі фірмамі;
- праводзіць падрыхтоўку да інтэграцыі ў эўрапейскі фондавы рынак.

## **Вонкавагандлёвая палітыка**

Паслядоўнае правядзеньне рэформаў дазволіць прынцыпова скараціць адставаньне Беларусі ўва ўзроўні ВУП ад бальшыні краінаў ЭЗ. Беларусь паранейшаму частку прадукцыі будзе рэалізоўваць на прасторах СНД, аднак доля экспарту ў Эўропу і іншыя краіны вонках СНД мае павялічыцца з 35% да 60–65%, а доля экспарту паслугаў у гэтыя краіны мае павялічыцца з 62 да 80% пры адначасовым росьце экспарту паслугаў на постсавецкай прасторы. Для гэтага неабходна ўступіць у СГА, паколькі як не чалец СГА Беларусь трапляе пад дзеянне нетарыфных бар'ераў па тэкстылі, хімічнай прадукцыі, калійных угнаеньнях, мэталлах. Пераарыентацыю кірунку экспарту на Захад забяспечыць найперш паступовае паніжэнне ўдзельнай вагі міжгаліновага гандлю (гандаль прадукцыяй розных галінаў) і разьвіццё ўнутрыгаліновага вонкавага гандлю (гандаль вырабамі адных і тых жа галінаў), што дазволіць рэалізаваць эфэкт маштабу і спецыялізацыі. На ўнутрыгаліновы від гандлю прыпадае больш за 70% сусьветнага гандлю, у асноўным паміж разьвітымі краінамі.

Пераарыентацыя экспарту будзе забяспечана як за кошт мадэрнізацыі і павышэння навукаёмкасці вытворчасці, уключэння беларускіх прадпрыемстваў у ланцужкі ТНК і з'яўлення кампаніяў краіны з міжнароднымі карпарацыямі, так і за кошт росту пакупніцкай здольнасці краінаў ЭЗ, якая ўжо цяпер на парадак перавышае магчымасці Расеі і іншых краінаў СНД. Гэта дазволіць замацаваць пазыцыі Беларусі ў глабальнай сусветнай эканоміцы.

Праведзеныя рэформы дазваляць краіне дасягнуць эўрапейскага ўзроўню жыцця і забяспечыць далейшую канвэргенцыю з краінамі ЭЗ.

## Рэфармаваньне асобных сэктараў

### Прамысловасць

Гіганты цяжкай індустрыі Беларусі (нафтахімія, машынабудаваньне) дзеля адсутнасці спаважных унутраных інвэстараў, верагодна, будуць уласнасцю буйных замежных кампаніяў з доляй дзяржаўнага капіталу. Таму на пачатковым этапе варта стварыць умовы для прыцягнення ўнутраных інвэстыцыяў (у тым ліку ашчаджэнняў) у вытворчасць тавараў, што карыстаюцца ўнутраным і вонкавым попытам: спажывецкія вырабы, глыбокая перапрацоўка лясных рэсурсаў, навукаёмсты сэктар (інтэгральныя схемы, опытка, кампутарны софт, мэдычнае абсталяванне і абсталяванне экалагічнага ачышчэння, біятэхналогія, інжынэрыя матэрыялаў і інш.). У гэтых галінах неабходна паступова замацоўваць спецыялізацыю, адпаведную росту ўнутрыгаліновага міжнароднага гандлю.

Дзеля параўнаўча невысокай капіталаёмкасці і хуткай акупляльнасці спажывецкіх і навукаёмстых галінаў яны могуць стаць сфэрай разьвіцця прадпрымальніцтва. Шэраг з гэтых галінаў адносіцца да працаёмстых. Таму іх разьвіццё дазволіць істотна зьнізіць напружаньне на рынку працы ў пэрыяд рэформаў. Разьвіццё навукаёмстага сэктару пры адпаведным разьвіцці кадровага патэнцыялу і інфраструктуры дазволіць павялічыць высоканавукаёмсты экспарт з 3,7% да 10–15%. На наступных этапах на аснове сфармаваных

канкурэнтных клястэраў прамысловасці ў краіне будзе адбывацца пошук новых нішаў і канкурэнтных перавагаў у сусьветнай эканоміцы.

## Сельская гаспадарка

На цяперашні момант калгасы і саўгасы Беларусі выконваюць ня столькі ролю генэраваньня прыбытку, колькі функцыі падтрыманьня сельскай інфраструктуры. Паколькі ў сельскай мясцовасці жыве 29% насельніцтва краіны, рэфармаваць калгасы неабходна паралельна зь перанясеньнем выконваных імі сацыяльных функцыяў на органы мясцовага кіраваньня і самакіраваньня. Рэфармаваньне сельскай гаспадаркі на першым этапе будзе палягаць у разьдзяраўленьні калгаснай уласнасьці і вывядзеньні з гаспадарчага абарачэньня да 30% найменш прадукцыйных земляў (перавод часткі земляў у леса-пакрытыя плошчы). Атрыманая дзяржавай рэнта (падатак на ўласнасьць) за карыстаньне зямлёй і іншымі прыроднымі рэсурсамі павінна замяніць значную частку традыцыйных падатковых паступленьняў у бюджэт. У адрозьненьне ад большыні падаткаў рэнтныя плацяжы не вядуць да зьніжэньня ўзроўню выпуску прадукцыі і не скрыўляюць працэсу разьмяшчэньня рэсурсаў. Гэта дазволіць зьмяніць схемы фінансаваньня сельскай гаспадаркі (зьніжэньне ўзроўню датацыйнасьці да 5–10% ад валавога выпуску згодна з патрабаваньнямі СГА). Для залішняй працоўнай сілы ў сельскай мясцовасці неабходна стварыць умовы для занятасьці ў нясельскагаспадарчых галінах па месцу жыхарства (малы бізнэс, турызм, паляваньне). Забесьпячэньню краіны харчаваньнем і загрузцы перапрацоўчых галінаў будзе судзіцца адкрытасьць рынку сельгаспрадукцыі.

На наступным этапе разьвіцьцё рынку зямлі дазволіць выкарыстоўваць яе як прыватным уласьнікам, так і органам самакіраваньня, у якасьці заставы, што актывізуе інвэстыцыі ў сельскай мясцовасці. Гэта прывядзе як да пашырэньня нясельскагаспадарчай дзейнасьці (аднаўленьне і арэнда гістарычных аб'ектаў, турызм, разьвіцьцё інфраструктуры адпачынку, транспарт), так і росту навуковаэмістасьці сельгасвытворчасці (вытворчасць узнаўляльных энэрганосьбітаў – этылавага сьпірту, аліваў; вырошчваньне трансгенных расьлінаў, стварэньне банку генаў).

## Транспарт, будаўніцтва

Разьвіцьцё транспартнай інфраструктуры краіны і будаўніцтва ёсьць (і ў яшчэ большай ступені будзе) чыньнікам дынамізацыі беларускай эканомікі. Такая роля гэтых сэктараў вынікае з факту пашырэння ЭЗ і супольнай зь ім мяжы.

Роля транзыту тавараў і паслугаў асабліва павялічыцца, калі беларуская эканоміка станеца адкрытай. Неабходнасьць стварэння адпаведнай інфраструктуры транзыту тавараў і паслугаў выклікае высокую актыўнасьць у сфэры будаўніцтва. За кошт міграцыі працоўнай сілы з Расеі і іншых краінаў СНД можа павялічыцца насельніцтва краіны.

Аднак разьвіцьцё гэтых галінаў павінна грунтавацца перадусім на айчынным працоўнай сіле і вырабленай у краіне прадукцыі (будаўнічыя матэрыялы, аўтатэхніка). Разьвіцьцё эфэктыўных будаўнічых тэхналёгіяў паспрыяе ажыццяўленьню праграмы мадэрнізацыі і абнаўленьню жылых дамоў, пабудаваных у буйнапанэльнай тэхналёгіі, рамонту жылога фонду і камунальнай інфраструктуры.

Разьвіцьцё транспартна-сэрвіснай сыстэмы створыць дадатковую колькасць працоўных месцаў.

## Энэргетычны сэктар

Стан паліўна-энэргетычнага комплексу Беларусі робіць асабліва актуальнай праблему энэргазьберажэньня. Генэруючыя магутнасьці краіны ў крытычным стане – энэргаблёкі дзвюх найбольшых ГРЭС фізычна зношаныя, а бальшыня ЦЭЦ пабудавана блізка 40 гадоў таму. Да 2010 г. Беларусі спатрэбіцца замена 80% усіх энэргавырабляючых магутнасьцяў. Да таго ж энэргасыстэма разьлічана на найдаражэйшыя віды паліва – газ і мазут. Будаўніцтва АЭС таксама нямэтазгодна, паколькі выдаткі на вытворчасьць дадзенага віду электраэнэргі вялікія. Таму на першапачатковым этапе мэтазгодна павялічыць імпорт электраэнэргі (у 2001 г. ён ужо вырас на 15,3%, ці да 8,3 млрд. кВтг, што складае 25% энэргаспажываньня). Аднак ужо цяпер неабходна абнаўляць



асноўны капітал цепла- і электрастанцыяў. Гэта магчыма зрабіць толькі за кошт прыцягнення на рынак Беларусі прыватных інвэстараў. Ува ўмовах празрыстасці рынку энэргіі і цяпла прыватызацыя старых магутнасцяў і будаўніцтва новых будзе судзіць канкурэнцыі і зьніжэньню выдаткаў.

## Тэлекамунікацыі

Нягледзячы на некаторыя цяжкасці, гэтаму сэктару ўласьцівая дадатная дынаміка: у пэрыяд з 1990 па 2002 г. колькасць абанэнтаў тэлефоннай сувязі вырасла ў 1,8 разу. Даволі дынамічна разьвіваецца мабільная сувязь (больш за 600 тыс. абанэнтаў) і Інтэрнэт. Галоўны кірунак рэформаў у сэктары тэлекамунікацыяў – прыватызацыя дзяржаўных кампаніяў, стварэньне ўмоваў для канкурэнцыі.

Дзяржаўныя СМІ будуць абавязкова прыватызаваныя.

## Рынак працы

Андрэй Шабуня

Галоўная мэта рэфармаваньня рынку працы – мінімізаваць рэгулюючыя дзеяньні дзяржавы пры фармаваньні працоўных адносінаў і надаць свабоду дзеяньняў суб'ектам, якія дзеюць на рынку працы. Узаемнае ўзгадненьне разнастайных інтарэсаў працадаўцаў і работнікаў на рынку працы адбываецца на аснове ўзаемадзеяньня попыту і прапановы.

Павышэньня эканамічнай эфэктыўнасьці можна дасягнуць толькі стварыўшы рынкавым контрагентам – работніку і працадаўцу – магчымасьць і ўмовы свабодна дамаўляцца паміж сабой аб угодах, вынікам якіх будуць працоўныя дамовы (кантракты).

У сувязі з гэтым узьнікае неабходнасьць фармаваньня такой палітыкі рынку працы, якая забяспечывае:

- занятасьць людзей, якія здольныя працаваць і шукаюць працу;
- найбольш рацыянальную структуру занятасьці;
- свабодны выбар прафэсіі і месца працы.

Пры рэалізацыі палітыкі рынку працы варта арыентавацца на асноўныя элементы эўрапейскай стратэгіі занятасці:

- павышэнне здольнасці людзей шукаць працу;
- развіццё прадпрымальніцкіх здольнасцяў і стымуляванне прадпрымальніцтва;
- падтрымка і развіццё адаптацыйных магчымасцяў работніка;
- узмацненне палітыкі роўных шанцаў.

У сувязі з гэтым на першапачатковым этапе трансфармацыі неабходна ажыццявіць шэраг крокаў, накіраваных на стварэнне і развіццё элементаў рынку працы, якія павышаюць прафэсійную актыўнасць работнікаў і ўзровень занятасці.

### **Дзеянні для павышэння прафэсійнай актыўнасці і занятасці**

Перадусім неабходна змяніць заканадаўства аб працы і працоўных пагадненнях у кірунку мінімізацыі дзяржаўнага рэгулявання рынку працы. Неадпаведнае рынкавым рэаліям заканадаўства можа нэгатыўна паўплываць на працэсы пераліву працоўнай сілы з занепадаючых у растучыя галіны эканомікі. З мэтай павышэння мабільнасці рабочай сілы варта, у прыватнасці:

- устанавіць індывідуальную працоўную дамову (кантракт) у якасці найважнейшага механізму, які рэгулюе ўзаемаадносіны наймальніка і работніка;
- спрасьціць працэдуры найму і звальнення (у форме калектыўных і індывідуальных, пісьмовых і вусных дамоваў, шляхам абмежавання тэрміну іх дзеяння, спрошчанага працэсу звальнення работнікаў (звычайна да мінімуму ці выключэнне ўзгаднення з прафсаюзамі, органамі занятасці);
- заканадаўча замацаваць магчымасць выкарыстання гнуткіх формаў занятасці (праца няпоўны працоўны дзень, часовая занятасць, праца ў доме, праца на прынцыпах субпадрады і інш.);

- адмовіцца ад распаўсюджвання на недзяржаўныя прадпрыемствы тарыфнай сеткі, распрацаванай для бюджэтайнай сфэры;
- мінімальны заробак, абавязковы для прадпрыемстваў усіх формаў уласнасці, павінен карэктавацца пастановай дзяржаўных органаў, а не аўтаматычна;
- скасаваць палажэнні, якія абмяжоўваюць правы прадпрыемстваў устанаўліваць і рэгуляваць аплату працы. Рост заробку павінен залежаць найперш ад росту прадукцыйнасці працы і фінансавых магчымасцяў прадпрыемства;
- абавязаць адміністрацыю прадпрыемстваў (асабліва зь вялікай колькасцю занятых) загадзя паведамляць пра ліквідацыю прадпрыемства альбо масавыя звальненні, што дазволіць распрацаваць неабходныя захады для абароны беспрацоўных;
- увесці адзіную стаўку падаходнага падатку на ўзроўні 13–15%;
- зьнізіць узровень ускосных выдаткаў на працоўную сілу (няпросты кошт працы), у тым ліку падаткі і адлічэнні, што адносяцца на кошт рабочай сілы, да ўзроўню 30%;
- зьнізіць выдаткі прадпрыемстваў, зьвязаныя з стварэннем працоўных месцаў (асабліва для выканання нізкакваліфікаваных работаў).

## Разьвіццё малога і сярэдняга бізнэсу

Малы і сярэдні бізнэс – адзін з асноўных сэктараў рынкавай актыўнасці, у якім ствараецца найбольшая колькасць новых працоўных месцаў. Таму дзеля ягонага разьвіцця варта зьдзейсьніць наступныя крокі:

- увесці паведамляльны прынцып рэгістрацыі замест дазваляльнага;
- скасаваць палажэнне, якое забараняе ажыццяўляць рэгістрацыю суб'ектаў гаспадарання па хатнім адрасе;
- зьнізіць велічыні статутных фондаў да 50–100 базавых велічыняў;
- скасаваць існуючыя абмежаванні на колькасць работнікаў, якіх можа наняць індывідуальны прадпрымальнік;
- замацаваць прынцып «аднаго акна» пры рэгістрацыі і пастаноўцы на ўлік у падатковыя органы, каб мінімізаваць узьдзеянне бюракратыі. Пры гэтым

- павінен быць усталяваны адзіны пералік дакумэнтаў, неабходных для рэгістрацыі;
- скасаваць палажэньне, якое абавязвае прадпрыемствы ажыццяўляць усе віды дзейнасьці, паказаныя ўва ўстаноўчых паперах;
  - умацніць палажэньне аб тым, што ліквідацыя юрыдычнай асобы можа адбывацца толькі пры рашэньні ўласьніка ці ўпаўнаважанага ім органу альбо праз суд;
  - стварыць рэгіянальныя структуры падтрымкі малога і сярэдняга бізнэсу (улучна з разьвіцьцём сыстэмы мікракрэдытаваньня), што спрыяюць навучаньню прадпрымальнікаў (бізнэс-інкубатары, тэхнапаркі), доступу да інфармацыйных рэсурсаў (нарматыўна-заканадаўчыя базы, Інтэрнэт) і інш.;
  - распрацаваць сыстэму фінансавых стымулаў для разьвіцьця інвэстыцыяў у чалавечы капітал, у тым ліку ў адукацыю работнікаў.

### **Павышэньне гнуткасьці і якасьці працы адміністрацыйных структураў (Міністэрства працы, Дзяржаўная служба занятасьці)**

Немагчыма цалкам адмовіцца ад дзяржаўнага ўздзеяньня на рынак працы. Дзяржаўная палітыка ў гэтай сфэры падзяляецца на пасіўную і актыўную. Пасіўная палітыка, якая зьмякчае нэгатыўныя наступствы беспрацоўя, павінна быць абмежавана традыцыйнымі працэдурамі: рэгістрацыя беспрацоўных, вызначэньне памеру і выплата дапамогі з-за беспрацоўя, ажыццяўленьне праграмы страхаваньня ад беспрацоўя. Пры гэтым варта зьвярнуць асаблівую ўвагу на:

- маніторынг рынку працы і прадстаўленьне інфармацыі пра ягоны стан усім зацікаўленым бакам;
- прагназаваньне верагодных выпадкаў закрыцьця прадпрыемстваў і масавых звальненьняў.

Актыўная палітыка азначае сьвядомае фармаваньне сытуацыі на рынку працы шляхам спрыяньня пашырэньню попыту на працоўную сілу, падтрымкі эфэк-

тыўнай прапановы працоўнай сілы. У якасці супрацьдзеяння росту беспрацоўя неабходна будзе:

- павялічыць фінансаваньне сыстэмы прафэсійнага навучаньня і перанавучаньня, улучна з спецыяльнымі праграмамі для барацьбы з доўга-тэрміновым беспрацоўем, а таксама беспрацоўем сярод моладзі;
- арганізоўваць аплатныя грамадзкія работы. Дзеля высокага кошту варта прапаноўваць іх тым беспрацоўным, якія ня могуць знайсці іншай працы;
- крэдытаваць беспрацоўных, якія пачынаюць уласную прадпрымальніцкую дзейнасьць;
- ажыццяўляць выбарачную фінансавую падтрымку некаторых стратных прадпрыемстваў для захаваньня на іх пэўнага ўзроўню занятасьці. Пры гэтым грошы выдаткоўваць толькі цягам абмежаванага тэрміну і толькі прадпрыемствам, што знаходзяцца ў рэгіёнах з асабліва нізкай мабільнасьцю працоўнай сілы (напрыклад, дзеля нястачы жылля), ці горадаўтаральным прадпрыемствам.

Фінансаваньне службы занятасьці павінна ажыццяўляцца на адпаведным узроўні і не залежаць ад колькасьці беспрацоўных.

## **Павышэньне мабільнасьці працоўнай сілы**

Гэтая працэдура ёсьць істотным фактарам паляпшэньня элястычнасьці функцыянаваньня рынку працы. Тут варта зьдзейсьніць наступныя захады:

- скасаваць інстытут прапіскі і іншыя адміністрацыйныя палажэньні, якія абмяжоўваюць наймо працоўнай сілы (напрыклад, пастанову Менскага гарвыканкаму, якая абавязвае ўзгадняць з адміністрацыяй гораду прыём на працу асобаў бязь менскай прапіскі). Замяніць прапіску рэгістрацыяй па месцы жыхарства;
- пераарыентаваць сыстэму адукацыі, а таксама прафэсійнага навучаньня і перанавучаньня на патрабаваньні рынку працы. Пры гэтым выдаткі на праграмы перакваліфікацыі беспрацоўных (асабліва ў пэрспэктыўных прафэсіях) павінны часткова фінансавацца за кошт прафсаюзаў ці саміх навучэнцаў;

— заканадаўча абмежаваць велічыню мінімальных кампэнсацыйных выплат работніку пры ягоным звальненні.

## **Рэфармаваньне сыстэмы страхаваньня з-за беспрацоўя**

Памер дапамогі па беспрацоўі і парадак яе атрымання мусяць матываваць чалавека, які страціў працу, да яе пошукаў. Гэта значыць, што пэрыяд выплаты дапамогі павінен быць невялікім (ад трох месяцаў да паўгоду). Магчымае ўвядзеньне стыпэндыі на навучаньне замест дапамогі з-за беспрацоўя для беспрацоўных, якія жадаюць павысіць сваю кваліфікацыю.

## **Разьвіцьцё сыстэмы сацыяльнага партнэрства (трыпартызм)**

У распрацоўцы і правядзеньні ў жыцьцё палітыкі ў сфэры занятасьці павінны браць удзел ня толькі дзяржаўныя органы, але і прафсаюзы і арганізацыі працадаўцаў. Аніводзін з бакоў, што ўдзельнічае ў дыялёгу, не павінен мець выключных правоў пры прыняцьці рашэньняў. Пры гэтым у кола разгледаных пытанняў павінны ўлучацца ня толькі праблемы аплаты працы і занятасьці, але і распрацоўка і ажыццяўленьне праграмаў перанавучаньня і перападрыхтоўкі на працоўным месцы, а таксама прадстаўленьне інфармацыі аб рынку працы.

У той жа час варта асьцерагацца празьмернага павелічэньня ролі пагадненьняў, што ўкладаюцца паміж дзяржавай, прафсаюзамі і арганізацыямі наймальнікаў, бо гэта можа прывесці да паніжэньня элястычнасьці рынку працы.

## **Супрацьдзеянне дыскрымінацыі на рынку працы**

Азначае прапагандаваньне ідэі роўнасьці мужчын і жанчын на рынку працы, стымуляваньне наймальнікаў да прыняцьця на працу жанчын, падтрымка прафэсійнай актыўнасьці жанчын у часе адпачынку для догляду дзіцяці і пасьля ягонага заканчэньня і інш.

Пры правядзенні палітыкі занятасці дзяржава павінна арыентавацца на дасягненне высокага ўзроўню жыцця і стварэнне ўмоваў для разьвіцця чалавека на аснове павышэння эфэктыўнасці эканомікі.

Сродкі, якія накіроўваюцца на праграмы разьвіцця рынку працы і супрацьдзеяння беспрацоўю, павінны выдаткоўвацца мясцовым арганізацыям, якія будуць адказнымі за рэалізацыю запланаваных захадаў. Каардынацыю ўсіх дзеянняў мэтазгодна ажыццяўляць на рэспубліканскім узроўні спецыяльна ўпаўнаважаным органам.

Вінкі палітыкі на рынку працы не заўсёды відавочныя, хаця выдаткі на яе правядзенне заўсёды рэальныя. Барацьба зь беспрацоўем, аднак, надзвычай важная. Бо яно прыніжае чалавечую годнасць, стварае псыхалогічныя праблемы ў сям'ях беспрацоўных, абвастрае сацыяльныя праблемы.

Прыняцце рашэння аб вылучэнні сродкаў на тую ці іншую праграму супрацьдзеяння беспрацоўю павінна суправаджацца адпаведнай ацэнкай усіх перавагаў і заганяў. Напрыклад, калі рэгіён з высокім узроўнем беспрацоўя мае вялікі эканамічны патэнцыял, то з эканамічнага гледзішча цалкам абгрунтаванай будзе арганізацыя аплатных грамадзкіх работаў для паляпшэння інфраструктуры. Калі такога патэнцыялу няма, то больш эканамічна субсыдаваць працадаўцаў дзеля падтрыманьня занятасці.

Стратэгія занятасці павінна падтрымліваць адукаваную, пісьменную і здольную працоўную сілу, а рынак працы — дынамічна рэагаваць на ўсе эканамічныя зьмены.

Усе складнікі палітыкі рынку працы, ад рэгістрацыі і перанавучаньня беспрацоўных да актыўных формаў супрацьдзеяння беспрацоўю, павінны шчыльна ўзаемадзейнічаць паміжсобку, а таксама з астатнімі элементамі эканамічнай палітыкі дзяржавы. Такім чынам, праграмы рынку працы не павінны падпарадкоўвацца эканамічнай палітыцы, а быць яе інтэгральнай часткай.

Вінкам пераўтварэнняў павінен стаць элястычны рынак працы, які дынамічна рэагуе на зьмены як з боку попыту, так і з боку прапановы працоўнай сілы. То бок гэта такі рынак працы, які сам па сабе (пры мінімальным дзяржаўным узьдзеяньні) стварае і ліквідуе працоўныя месцы і не замянае кваліфікацыйнай і тэрытарыяльнай мабільнасці рабочай сілы.

Такім чынам, апісаная мадэль разьвіцьця эканомікі краіны арыентавана на максымальна хуткае набліжэньне ўзроўню жыцьця грамадства да агульнаэўрапейскага. Галоўнае заданьне рэфармаваньня беларускай эканомікі – адрадіць і стварыць дзейсныя рынкавыя інстытуты, здольныя накіроўваць эканамічных суб’ектаў краіны на максымальна эфэктыўнае выкарыстаньне наяўнага патэнцыялу і набыцьцё навыкаў і ведаў, якія вядуць да прагрэсу грамадства і дасягненьня стабільных канкурэнтных пазыцыяў у сусьветнай эканоміцы. На гэта арыентаваны базавыя прынцыпы мадэлі – эканамічная эфэктыўнасьць ува ўмовах рынку і прыватнай уласнасьці, свабодная канкурэнцыя і максымальная адкрытасьць вонкаваму сьвету. Эканамічная свабода будзе спалучацца з адказнасьцю: дзяржавы – за эканамічную палітыку і стабільнае функцыянаваньне рынку, Нацыянальнага банку – за стабільнасьць грошай, прыватных фірмаў – за вынікі сваёй гаспадарчай дзейнасьці.

Зьмякчыць непазьбежныя ў сярэднетэрміновай пэрспэктыве нэгатыўныя наступствы рэформаў паклікана эфэктыўная, максымальна адрасная сацыяльная палітыка, якая знаходзіцца ў залежнасьці ад велічыні вырабленага нацыянальнага багацьця. Таму заданьнем дзяржавы ёсьць стварэньне ўсіх неабходных умоваў для разьвіцьця вытворчасьці, малога бізнэсу, прытоку замежнага капіталу і тэхналёгіяў.

Разьвіцьцё рынкавай эканомікі ў краіне будзе адбывацца незалежна ад памераў эканамічнай і палітычнай дапамогі з боку ЭЗ. Больш шчыльная і ўзаемавыгадная эканамічная інтэграцыя паміж пашыраным ЭЗ і Беларусьсю спрыяла б хутчэйшаму эканамічнаму пад’ёму краіны. Асабліва ўвага пры ажыцьцяўленьні апісанай мадэлі мусіць быць нададзена разьвіцьцю рынку працы як крыніцы занятасьці насельніцтва і мэханізму эфэктыўнага выкарыстаньня яго энэргіі і ініцыятывы.



# Агляд праектаў і ідэяў рэфармаваньня сацыяльнай сфэры Беларусі

Аляксандар Гатоўскі, Міхал Залескі

# 3

Беларусі ў спадчыну ад СССР дасталася дастаткова разгалінаваная сыстэма сацыяльнай абароны насельніцтва\*. Яе ідэялягічнай асновай быў фармальны прынцып роўнага разьмеркаваньня, згодна зь якім працоўныя былі абавязаныя падтрымліваць пасыўных чальцоў грамадзтва праз адлічэньні грошай з зароботнай платы ў памерах, прадугледжаных законам, а ў абавязкі адпаведных органаў дзяржавы ўваходзіла назапашваньне і захоўваньне фінансавых рэсурсаў, іх «правільнае, рэгулярнае і справядлівае» разьмеркаваньне сярод тых, хто мае ў гэтым патрэбу. Зь цягам часу да сыстэмы «*правільнага і рэгулярнага*» разьмеркаваньня наяўных альбо безнаяўных грошай далучалася ўсё больш людзей, і ў выніку яна паступова ператваралася ў грувасткую сыстэму розных сацыяльных ільготаў, для атрымання якіх зусім неабавязкова было належаць да найменей забясьпечаных слаёў насельніцтва. Разам з тым у пэўнай сваёй частцы гэтая сыстэма абараняла і найменей забясьпечаных слаі насельніцтва.

---

\* Гэтая сыстэма была пабудавана на прынцыпах т. зв. ленінскай страхавой рабочай праграмы (гл.: В. И. Ленин, ПСС. Т. 21. С. 146–149): усеагульнасьці, усебаковасьці забесьпячэньня за кошт дзяржаўных і грамадзкіх сродкаў. Сыстэма ўключала сацыяльнае страхаваньне рабочых і службоўцаў ды сацыяльнае забесьпячэньне за кошт простых асыгнаваньняў дзяржбюджэту.

У першыя гады пасля атрымання незалежнасці Беларуссю, калі на тле эканамічнай крызы назіраўся распад і былой сістэмы разьмеркаваньня сацыяльных дабротаў, ідэя «аднаўленьня сацыяльнай справядлівасці» сталася адной з самых папулярных у масавай постсавецкай сьвядомасці. Сьляды гэтай ідэі заўважныя нават у тагачасных лібэральных праектах пераўтварэньня сістэмы сацыяльнай абароны.

Увогуле ж, трэба адзначыць, што першыя рэфарматарскія ідэі датычна сацыяльнай сфэры найменей вырозыніваліся сваім рэвалюцыйным характарам параўнальна з ідэямі рэфармаваньня беларускага грамадзтва ў іншых ягоных сфэрах.

Дакумэнты, якія ўтрымліваюць у сабе рэфарматарскія прапановы датычна сацыяльнай сфэры, прадстаўлены наступнымі блёкамі:

- праграмы палітычных партыяў,
- перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзыдэнты,
- праекты недзяржаўных экспэртных групаў,
- дзяржаўныя праграмы.

## **Праграмныя дакумэнты палітычных партыяў**

Першым па часе недзяржаўным праектам рэфармаваньня была «Праграма» Беларускага Народнага Фронту «Адраджэньне» 1989 г. Асноўнымі ідэямі гэтага дакумэнту ў сацыяльнай сфэры былі:

- скасаваньне ільготаў і прывілеяў дзяржаўных чыноўнікаў;
- гарантаваны пражыцьцёвы мінімум і яго рэгулярнае карэгаваньне з улікам інфляцыі;
- гарантыя занятасці;
- гарантаванае бясплатнае мэдычнае абслугоўваньне, павелічэньне фінансаваньня мэдыцыны зь дзяржаўнага бюджэту;
- разьвіцьцё фізкультуры і спорту і іх пераарыентацыя на аздараўленьне насельніцтва;
- павышэньне памераў пэнсіяў з улікам велічыні сярэдняга заробку пад кантролем грамадзкасці;

- павышэнне матэрыяльнага стымулявання мацярынства, дзяцінства, падтрымка шматдзетных сем'яў;
- стварэнне дзяржаўнай службы сацыяльнай дапамогі для сацыяльнай, маральнай, працоўнай і творчай рэабілітацыі інвалідаў, дапамогі сем'ям загінулых;
- асаблівая падтрымка ўсходніх раёнаў Беларусі;
- перадача дзяржаўнага і камунальнага жылля ў спадкаемную ўласнасць, ільготнае крэдытаванне індывідуальнага будаўніцтва;
- змена рэжыму ўтрымання ў месцах пазбаўлення волі і сацыяльная рэабілітацыя былых зняволеных.

Гэты дакумент дэкларуе даволі шырокую сыстэму сацыяльнай абароны на аснове прынцыпу сацыяльнай справядлівасці. Ягоны лейтматыў – гарантыя права на сацыяльна стабільнае, матэрыяльна забяспечанае жыццё пры ўсеабдымнай падтрымцы дзяржавай усіх неабароненых групаў, ад інвалідаў і пэнсіянераў да былых зняволеных.

У аснову праграмы пакладзена ўяўленне пра здольнасць дзяржавы аказаць сацыяльную дапамогу ў любых памерах, адпаведных неабходнасці ў ёй. Яна да таго ж адлюстроўвае ўяўленні савецкіх грамадзянаў пра так і незрэалізаваныя ў СССР прынцыпы роўнасці і сацыяльнай справядлівасці.

Наступнымі па часе распрацоўкі праграмнымі дакументамі з'яўляюцца «Праграма Партыі БНФ», прынятая 1-м з'ездам Партыі 30 траўня 1993 г., і «Дэкларацыя праграмных мэтай і прынцыпаў АДПБ» (лістапад 1993 г.).

Галоўнай мэтай у абодвух дакументах абвяшчалася пабудова *сацыяльнай* рынкавай эканомікі, што насамрэч было рэакцыяй на рост сацыяльнай і эканамічнай нестабільнасці ў грамадстве. У «Праграме Партыі БНФ» прынцып сацыяльнай справядлівасці распаўсюджваецца ня толькі на сацыяльнае забеспячэнне інвалідаў, пэнсіянераў і шматдзетных сем'яў, але і на эканамічную сферу. У прыватнасці, у ёй прапануецца справядлівае размеркаванне падатковага цяжару (пры гэтым ня ўказваецца, якім спосабам можна дасягнуць такой справядлівасці), гаворыцца пра справядлівы працэс прыватызацыі, які прадугледжвае перадачу ўласнасці грамадзянам; адпаведны механізм, аднак, не прапісаны.

Праграма дэкларуе неабходнасць падтрымкі малазабяспечаных слаёў насельніцтва, захавання здароўя грамадзянаў. Тут упершыню зьяўляецца прынцып адраснай сацыяльнай дапамогі ў супрацьвагу ільготам. Асобна агаворваецца верагоднасць павелічэння ўзросту выхаду на пэнсію. У гэтым жа дакумэнце прапануецца пераход на страхавую мэдыцыну. Пры гэтым разам зь дзяржаўным бясплатным лекаваньнем прадугледжана разьвіцьцё прыватных бальніц. У цэлым праграму БНФ можна ахарактарызаваць як дакумэнт, у якім робіцца спроба сфармуляваць і апісаць некаторыя прынцыпы рэалізацыі сацыяльнай палітыкі.

Паводле «Дэкларацыі праграмных мэтаў і прынцыпаў АДПБ» сацыяльнае забеспячэньне – гэта такая сыстэма дзяржаўных ці грамадзкіх забавязаньняў, якая спрацоўвае толькі тады, калі асабістых намаганьняў аказваецца недастаткова ці яны з аб'ектыўных абставінаў безвыніковыя. У якасьці мэханізму рэалізацыі сацыяльнай палітыкі прапануецца вызваліць ад падаткаў дабрачынныя арганізацыі і арганізацыі інвалідаў.

Хоць прадстаўленьня вышэй дакумэнты адлюстроўваюць розныя (нацыянал-дэмакратычны і лібэральны) пункты гледжаньня на мэханізм ажыццяўленьня сацыяльнай дапамогі, іхныя пазыцыі адносна адраснасці сацыяльнай дапамогі супадаюць.

Што ж да праграмаў палітычных партыяў, распрацаваных пасля першых прэзыдэнцкіх выбараў, то яны фактычна захавалі ўласьціваю ім і раней прыхільнасць да ідэі сацыяльнай «справядлівасьці», дасяжнай празь пера-разьмеркаваньне і правядзеньне сацыяльна арыентаванай эканамічнай палітыкі.

Так, у «Праграме Грамадзянскай партыі» (прынятай устаноўчым сходам партыі ў сьнежні 1994 г.) прапануваўся шэраг захадаў супраць рэзкага сацыяльнага расслаеньня. Сярод іх: увядзеньне падатку на маёмасьць, ажыццяўленьне прынцыпу прыярытэтнасці выдаткаў зь дзяржбюджэту на аказаньне дапамогі малазабяспечаным сем'ям пры адначасовым пашырэнні сфэры платных паслугаў (ахова здароўя, вышэйшая і сярэдняя спецыяльная адукацыя і г. д.), павышэньне ўзроўню аплаты паслугаў у жыллёва-камунальнай гаспадарцы і грамадзкім транспарце. Гэты ж набор захаваў

і ў «Праграме АДПБ» (кастрычнік 1995 г.). Пры гэтым блёк «Сацыяльная палітыка» ўлучае такія разьдзелы, як «Палітыка занятасьці і сацыяльнай абароны», «Жыльлёвая палітыка», «Ахова здароўя», «Моладзевая палітыка», «Культура, адукацыя і навука». Непасьлядоўнасьць беларускага лібэралізму выявілася ў тым, што названы дакумэнт спалучае такія захады, як аказаньне падтрымкі беспрацоўным ня толькі шляхам выплаты дапамогі, але і арганізацыі сыстэмы грамадзкіх работ, зьмяншэньня беспрацоўя шляхам перападрыхтоўкі кадраў. Узмоцнена і роля ўраўняльнага падатку на маёмасьць як крыніцы фінансаваньня выдаткаў на сацыяльную дапамогу. Выклікае ўвагу і цалкам «левая» фармулёўка паходжаньня падаткаабкладанай маёмасьці як узніклай «у выніку ўзбагачэньня групы асобаў з-за недасканалалага заканадаўства»<sup>1</sup>.

У сферы жыллёвай палітыкі прапануецца забяспечыць малазможных грамадзянаў сацыяльным жыллом; астатнім грамадзянам для жыллёвага будаўніцтва прадугледжваецца ільготнае крэдытаваньне, падатковыя і крэдытныя ільготы. У галіне аховы здароўя лібэральнай праграмай гарантуецца бясплатная мэдычная дапамога ў спалучэньні з разьвіцьцём дзяржаўнага мэдычнага страхаваньня. У сферы моладзевай палітыкі прадугледжаны шэраг захадаў для падтрыманьня моладзі праз ільготнае крэдытаваньне, судзеяньне моладзевым жыллёвым каапэратывам, студэнцкім будаўнічым атрадам і іншым рэліктавым зьявам камуністычных часоў. У параўнаньні з папярэднім, гэты дакумэнт нашмат бліжэйшы да перадвыбарнай праграмы А. Лукашэнкі, паўтарае шэраг яе пазыцыяў, дэкларуе неабходнасьць стварэньня «эфэктывнай і дынамічнай сацыяльна-рынкавай эканомікі».

Падобная тэндэнцыя прасочваецца і ў іншых праграмных дакумэнтах палітычных партыяў краіны. Сярод іх – «Праграма беларускай Партыі працы – шлях да грамадзтва дэмакратычнага сацыялізму» (сакавік 1996 г.), «Праграма Беларускай сацыял-дэмакратычнай партыі (Народная Грамада)» (чэрвень 1996 г.), «Праграма Партыі камуністаў Беларускай» (сакавік 1999 г.).

Такая пазыцыя палітычных партыяў у галіне сацыяльнай палітыкі разам з поўным няведаньнем пераважнай большасьці грамадзянаў зьместу гэтых

<sup>1</sup> Политические партии: Беларусь и современный мир. Минск, 2002. С. 193.

праграмаў зрабіла іх палітычна неадрознымі і непапулярнымі сярод насельніцтва.

## **Перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзідэнты**

На прэзыдэнцкіх выбарах 1994 г. спаборнічалі А. Дубко, В. Кебіч, А. Лукашэнка, З. Пазыняк і С. Шушкевіч. У іх перадвыбарных праграмах\* адлюстраваны шырокі спектр поглядаў на сацыяльную палітыку дзяржавы.

Тэзысы кандыдата ў прэзідэнты А. Лукашэнкі «Адвесьці народ ад бездані» ўтрымлівалі шырокую праграму сацыяльнай дапамогі: дзяржаўнае рэгуляваньне пражыцьцёвага мінімуму і падцягваньне да яго мінімальнай аплаты працы; дзяржаўнае рэгуляваньне даходаў насельніцтва пры дапамозе прагрэсіўнага падаткаабкладаньня з тым, каб не дапусьціць рэзкага сацыяльнага расслаеньня грамадзтва; бясплатнае задавальненьне мінімальнага патрэбаў у жытле, мэдычных паслугах, леках; увядзеньне сыстэмы шматмэтавых крэдытаў для моладзі і маладых сем'яў на набыцьцё жытла, маёмасьці, атрыманьне прафэсіі і павышэньне кваліфікацыі; устанавленьне сыстэмы дзяржаўных субсыдыяў і ільготнага крэдытаваньня прыватнага жытла на аснове дыфэрэнцыяванага падыходу (у залежнасьці ад узроўню даходаў і маёмаснага становішча) ды інш.

У якасьці эканамічнай крыніцы забеспячэньня сацыяльнай абароны грамадзянаў было прапанаванае дзяржаўнае рэгуляваньне цэнаў і барацьба зь іх падвышэньнем аж да крымінальнай адказнасьці кіраўнікоў прадпрыемстваў за парушэньне прынцыпаў дзяржаўнай цэнавай палітыкі. Будаўнічы комплекс меў пераарыентаўвацца на задавальненьне патрэбаў насельніцтва і ператварыцца ў аб'ект прыярытэтнага фінансаваньня і пільнай увагі дзяржавы.

У праграме Вячаслава Кебіча «Народ Беларусі павінен жыць дастойна, бяз страху за будучыню, ганарыцца сабой і сваёй Радзімай!» таксама дэкляравалася

---

\* Іх бібліяграфічнае апісаньне даецца ў адпаведным разьдзеле эканамічнага блёку.

вялікая сыстэма сацыяльнай дапамогі грамадзянам: удасканаленыя сыстэмы пэнсійнага забеспячэння, падвышэнне эфектыўнасці бясплатнага мэдычнага абслугоўвання, разьвіццё фізкультуры і спорту, перападрахтоўка звольненых у запас вайскоўцаў на цывільныя прафэсіі, гарантыя занятасці выпускнікаў ВНУ і тэхнікумаў, падвышэнне стыпэндыяў студэнтам да ўзроўню мінімальнай заробтнай платы і г. д.

Па шмат якіх пазыцыях гэтая праграма перакрыжоўваецца з тэзамі А. Лукашэнкі. Тут таксама прысутнічае абяцаньне заканадаўчай гарантыі пражыццёвага мінімуму, заканадаўчага рэгулявання звышвысокіх даходаў праз сыстэму прагрэўнага падаткаабкладання з мэтай ліквідацыі маёмаснага расслаення і эканамічнай няроўнасці грамадзянаў, увядзеньне сыстэмы шматмэтавых крэдытаў для моладзі і маладых сем'яў на набыццё адукацыі, жылля і маёмасці.

У той жа час пры ўсім багацці заяўленых мэтай сацыяльнай дапамогі грамадзянам праграма не прадугледжвала якіх-колечы механізмаў іх рэалізацыі. Яна абмяжоўвалася адно пералічэннем меркаваных кірункаў сацыяльнай палітыкі і абяцала дзяржаўную сацыяльную дапамогу для ўсіх, хто яе патрабуе.

У тэзысах С. Шушкевіча «Дзяржаўнасьць, дэмакратыя, рынак — шлях да дабрабыту» прыярытэтам называецца адрасная сацыяльная дапамога. Новая ідэя тут — перадача часткі дзяржаўнай маёмасці пэнсійным фондам дзеля эканамічнага забеспячэння іхнай дзейнасці.

У «Эканамічнай праграме кандыдата ў прэзідэнты З. Пазьняка» апроч тэзы пра адраснасьць сацыяльнай дапамогі прысутнічаюць таксама ідэі правядзеньня актыўнай палітыкі для падтрымкі неабароненых слаёў грамадства, ажыццяўленьня актыўных захадаў для падвышэння заробтнай платы і даходаў работнікаў бюджэтнага сэктару. Ад іншых гэтую праграму адрозьнівае арыентацыя жыллёвай палітыкі на будаўніцтва індывідуальных дамоў (пры дзяржаўнай падтрымцы будаўніцтва адпаведнай інжынернай інфраструктуры), стварэнне іпатэчных фінансавых інстытутаў, а таксама наданьне мясцовым органам кіравання частковай фінансавай самастойнасці для рэалізацыі сацыяльных праграмаў празь перадачу ім сродкаў ад спагнаньня зямельнага падатку. Пры гэтым падкрэсьлі-

ваецца, што калгасы і саўгасы не павінны падмяняць мясцовую адміністрацыю. Свой унёсак у сацыяльную дапамогу яны будуць ажыццяўляць шляхам выплаты зямельнага падатку на агульных падставах. У цэлым, паводле нааўных у ёй ідэяў, гэтая праграма выяўляе сярэднюю пазыцыю паміж поглядамі А. Лукашэнкі і С. Шушкевіча.

Праграма А. Дубка «Краіне патрэбны гаспадар» была скіраваная на аднаўленьне сацыялістычнай сыстэмы пры перадачы будучаму прэзыдэнту абсалютных паўнамоцтваў пад ягоную асабістую адказнасць перад краінай. З мэтай ажыццяўленьня справядлівай сацыяльнай палітыкі прапануецца ўвесці жорсткае нармаваньне. Да прыкладу, вэтэранам, пэнсіянэрам, інвалідам, шматдзетным і маламаёмасным сем'ям штомесячна забясьпечваюцца наборы асноўных прадуктаў харчавання па цвёрдых даступных цэнах, якія датуюцца дзяржавай. Утрымлівае праграма і заклікі да забесьпячэння гарантаванай занятасці ды гарантаванага забесьпячэння грамадзянаў дзяржаўным жыллом, бясплатнай мэдычнай дапамогай, таннай дзіцячай вопраткай і інш. Апісаньне мэханізмаў рэалізацыі такой сацыяльнай палітыкі, аднак, адсутнічае.

Разгледжаныя перадвыбарныя праграмы рыхтаваліся ўва ўмовах эканамічнай і сацыяльнай нестабільнасці першай паловы 1990-х гг. Таму ад увагі да сацыяльных праблемаў у праграмах кандыдатаў у прэзыдэнты істотна залежаў посьпех іхнай перадвыбарнай кампаніі.

Сваю перамогу на прэзыдэнцкіх выбарах А. Лукашэнка заўдзячвае ў пэўнай меры разгорнутаму выкладу ў сваёй праграме сацыяльных праблемаў з дастаткова лягічным апісаньнем мэханізмаў рэалізацыі сацыяльнай палітыкі, кірункі якой былі вызначаны яшчэ ў першай праграме БНФ. Праграма А. Лукашэнкі, у якой ён прапанаваў узмацніць сацыяльную скіраванасць дзяржаўнай палітыкі, ня мела, аднак, істотнага ўплыву на далейшае разьвіцьцё канцэпцыяў сацыяльна-эканамічных пераўтварэньняў у краіне.

Перадвыбарныя платформы кандыдатаў у прэзыдэнты М. Чыгіра і З. Пазьняка на «альтэрнатыўных» прэзыдэнцкіх выбарах 1999 г., па сутнасьці, прапанавалі толькі нязначныя папраўкі да існай у краіне і характэрнай для другой паловы 1990-х гг. сыстэмы сацыяльнага забесьпячэння.



Гэтую тэндэнцыю замацоўваюць перадвыбарныя праграмы кандыдатаў у прэзідэнты на выбарах 2001 г. А. Лукашэнка ў сваёй праграме<sup>2</sup> пацвярджае выбраныя раней арыенцыры, такія, як наданьне бясплатнай мэдычнай дапамогі, стымуляваньне жыллёвага будаўніцтва, кантроль над цэнамі ў якасьці інструменту падтрыманьня пакупніцкай здольнасьці насельніцтва, захаваньне прамысловых прадпрыемстваў, калгасаў і саўгасаў для забесьпячэньня насельніцтва працоўнымі месцамі і інш. У той жа час у гэтай праграме абяцаньні сацыяльнай дапамогі даюцца больш стрыманыя, чым у праграме 1994 г.

Тэзы праграмы кандыдата ў прэзідэнты Рэспублікі Беларусі Ўладзімера Ганчарыка<sup>3</sup> акцэнтуюць увагу на гарантыі сацыяльнай справядлівасьці ў грамадстве, у прыватнасьці, на рэформе сыстэмы аплаты працы і ўстанаўленьні яе мінімальнага ўзроўню на адзнацы пражыцьцёвага мінімуму, на разьвіцьці аховы здароўя і адукацыі, на стымуляваньні будаўніцтва жылля і яго ільготным крэдытаваньні, на разьвіцьці сыстэмы абароны мацярынства і дзяцінства. У праграме адсутнічаюць ідэі радыкальнага рэфармаваньня дагэтулешняй сацыяльнай палітыкі. Яе асноўным адрозьненьнем ад Лукашэнкавай трэба лічыць сьцьверджаньне прынцыпу адраснасьці сацыяльнай дапамогі.

У тэзах перадвыбарнай праграмы Сяргея Гайдукевіча<sup>4</sup> таксама не аспрэчваюцца кірункі дагэтулешняй сацыяльнай палітыкі. Гаворыцца аб неабходнасьці забесьпячэньня насельніцтва жыллом, падтрыманьня мацярынства, дапамогі моладзі. Пры гэтым амаль не прапановуецца арыгінальных мэханізмаў рэалізацыі сацыяльнай палітыкі, за выняткам, напрыклад, дапамогі моладзі ў працаўладкаваньні праз наданьне крэдытаў на арганізацыю ўласнага бізнэсу.

Перадвыбарныя праграмы кандыдатаў у прэзідэнты на выбарах 2001 г. ня ўнеслі нічога істотна новага ў разьвіцьцё ідэяў сацыяльнай абароны грамадзянаў і прадэкляравалі, па сутнасьці, згоду з абранымі прыярытэтамі сацыяльнай палітыкі дзяржавы.

<sup>2</sup> «Вместе за сильную и процветающую Беларусь!» Предвыборная программа Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко // Советская Белоруссия. 21 жніўня.

<sup>3</sup> В. Гончарик, «Добро вашему дому!» Тезисы программы кандидата в Президенты Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 2001. 31 жніўня.

<sup>4</sup> «Порядок в стране, достаток в доме». Кандидат в Президенты Республики Беларусь Гайдукевич Сергей Васильевич. Тезисы предвыборной программы // Советская Белоруссия. 2001. 22 жніўня.

## Канцэпцыі і праграмы рэфармавання сацыяльнай сфэры, распрацаваныя незалежнымі групамі экспертаў

Незалежныя групы экспертаў ствараліся на «кааліцыйнай» аснове і ўключалі ў сябе прадстаўнікоў навуковых колаў, блізкіх да АГП, сацыял-дэмакратычных партыяў і БНФ. Канцэптuallyную частку работ у гэтых групах выконваў Л. Злотнікаў. З гэтай прычыны галоўнай ідэяй сацыяльнай часткі праграмаў<sup>5</sup>, распрацаваных незалежнымі экспертамі, ёсць адыход ад ідэі сацыяльнай справядлівасці на карысць ідэі сацыяльнай салідарнасці. Ураду рэфарматараў, калі такі зьявіцца, раець пачаць пераход ад сыстэмы сацыяльнай абароны да сыстэмы сацыяльнага страхавання шляхам разьвіцця пэнсійных фондаў і страхавой мэдыцыны.

Сыстэма пэнсійнага забеспячэння, на думку аўтараў, павінна стымуляваць людзей зарабляць і рабіць ашчаджэньні, сыстэма страхавой аховы здароўя — дбаць пра ўласнае здароўе. Прататыпам сыстэмы страхавой мэдыцыны, як меркавалі эксперты, магла б стаць сыстэма аховы здароўя, якая тады стваралася ў Польшчы. Пры гэтым падтрымка дзяржавы цяжка і хранічна хворым захоўваецца, частка лекаў датуецца.

Існая сыстэма сацыяльнага забеспячэння, заснаваная на гарантванні грамадзянам спажывання на ўзроўні мінімальнага спажывецкага бюджэту (МСБ), прызнаецца няўдалай. Неабходна, лічылі адпаведныя эксперты, апусціцца на ніжэйшы ўзровень сацыяльнай абароны, што дасць магчымасць забяспечыць яе рэальнымі рэсурсамі. З гэтай мэтай прапановалася ўсталяваць велічыню любых сацыяльных трансфэртаў (пэнсіяў, стыпэндыяў, дапамогі падчас дэкрэтнага водпуску і г. д.), не ніжэйшую за пражыццёвы мінімум (ПМ, утвараецца наборам з 25 прадуктаў харчавання і дастатковы толькі для фізычнага выжывання чалавека). Першачарговым прыярытэтам сацыяльнай

---

<sup>5</sup> Гл.: Предложения по формированию экономической политики (этап стабилизации). Одобрено Комиссией по экономической политике и реформам Верховного Совета 13-го созыва в июне 1996 г. // Белорусский рынок. 1996. № 23; Концепция и программа экономических реформ (Национальный исполнительный комитет) // Народная Воля. 1998. 19 лютага; Беларусь — альтернатива XXI // Белорусский рынок. 1999. № 51; 2000. № 1; Стратегия для Беларуси // Народная Воля. 2000. 25 жніўня.

палітыкі мусіць стаць падтрыманьне ўзроўню жыцьця ўсіх грамадзянаў на адзнацы, не ніжэйшай за ПМ.

Сярод іншых прыярытэтных захадаў сацыяльнай абароны грамадзянаў называлася захаваньне датацыяў зь бюджэту пасажырскаму транспарту агульнага карыстаньня на ўзроўні 40–50% ад кошту праезду. Пры гэтым аднолькавыя датацыі мелі выплачвацца як прыватным, так і дзяржаўным транспартным прадпрыемствам. Але пры гэтым экспэрты ўказвалі на непазьбежнасьць паступовага, у меру росту душавага ВУП, давядзеньня аплаты паслугаў жыллёва-камунальнай гаспадаркі насельніцтва да 100% ад іх кошту. Скончыць гэты працэс плянавалася пры падваеньні ВУП (адносна 1999 г.). Рост ВУП павінен быў зрабіць магчымым пераход да адраснай дапамогі сацыяльна неабароненым групам насельніцтва. Таксама меркавалася на працягу году адмовіцца ад практыкі падтрыманьня ніжэйшых за рынкавыя цэнаў на сацыяльна-значныя тавары і паслугі.

Пры вызначэньні тых, хто мае патрэбу ў дапамозе дзяржавы, павінны былі выкарыстоўвацца простыя крытэры. Да ліку рэцыпіентаў дзяржаўных праграмаў сацыяльнай падтрымкі экспэрты адносілі наступныя катэгорыі грамадзянаў: шматдзетныя сем'і, няпоўныя сем'і, старыя людзі, непрацуючыя інваліды.

### **Дзяржаўныя праекты і праграмы рэфармаваньня сацыяльнай сфэры**

Разглядаючы дзяржаўныя праекты і праграмы рэфармаваньня сацыяльнай сфэры, варта адзначыць аднатыповасьць іх канцэптуальнай часткі. Ацэнка мэтаў, сфармуляваных у іх, сьведчыць пра тое, што дзяржаўнай адміністрацыяй усьведамляецца неабходнасьць рэфармаваньня/мадэрнізацыі сацыяльнай сфэры. У найбольш поўнай меры гэта знайшло сваё адлюстраваньне ў «Нацыянальнай стратэгіі ўстойлівага разьвіцьця Рэспублікі Беларусі» (ухвалена Прэзыдыюмам Рады Міністраў 25.03.1997 г.).

Супольнымі для ўсіх праектаў ёсьць такія заданьні:

- рацыянальнасьць і плянаваны характар дзеяньняў улады ў сацыяльнай сфэры;

- павышэньне ўзроўню жыцьця;
- выроўніваньне сацыяльных і эканамічных умоваў жыцьця для розных сацыяльных групаў насельніцтва;
- павышэньне прадукцыйнасьці працы;
- удасканаленьне грамадзкіх інстытутаў;
- удасканаленьне навукі і адукацыі;
- удасканаленьне аховы здароўя;
- павышэньне нараджальнасьці і працягласьці жыцьця.

Супаставім, напрыклад, прапановы «Праграмы БНФ „Адраджэньне”» 1989 г. з фармулёўкамі нацыянальнай стратэгіі сацыяльнай абароны, якія былі выкладзены ў леташняй прамове прэзыдэнта Лукашэнкі перад Нацыянальным Сходам, у прыватнасьці, у разьдзеле «Сацыяльная палітыка дзяржавы і забесьпячэньне сацыяльнай абароны насельніцтва». Ужываньня тут фармулёўкі ня ёсьць даслоўнымі цытатамі, аднак іх зьмест адпавядае сэнсу параўнаных дакумэнтаў.

Як відаць, цягам 13 гадоў адбыўся пэўны прагрэс у кірунку рынкавага разуменьня правоў і абавязкаў асобы, а таксама сацыяльных абавязкаў дзяржавы адносна грамадзянаў. Разам з тым у лукашэнкаўскай праграме захоўваюцца і займаюць даволі шмат месца фармулёўкі, сацыялістычныя паводле свайго зьместу.

Праграма БНФ (1989 г.)	Праграма Лукашэнкі (2002 г.)
<p>Скасаваньне ільгот і прывілеяў. Справядлівае разьмеркаваньне нацыянальнага багацьця пад кантролем грамадзкасьці. Гарантаваны пражыцьцёвы мінімум. Гарантыя занятасьці. Павышэньне памераў пэнсіяў пад кантролем грамадзкасьці.</p> <p>Павышэньне матэрыяльнага заахвочваньня мацярынства і шматдзетных сем'яў. Стварэньне дзяржаўнай службы сацыяльнай дапамогі для маральнай, працоўнай і творчай рэабілітацыі інвалідаў, дапамогі сем'ям загінулых.</p> <p>Асабліва ўвага да ўсходніх раёнаў Беларусі.</p> <p>Перадача дзяржаўнага і камунальнага жылля ў спадкаемую ўласнасьць.</p> <p>Зьмяненне рэжыму ўтрыманьня ў месцах зьняволеньня і сацыяльная рэабілітацыя былых зьняволеных.</p>	<p>Скасаваньне ільгот і прывілеяў. Справядлівае разьмеркаваньне нацыянальнага багацьця пад кантролем дзяржавы. Гарантаваны пражыцьцёвы мінімум. Перакваліфікацыя беспрацоўных. Павышэньне памераў пэнсіяў праз спалучэньне дзяржаўных гарантыяў і асабістай адказнасьці грамадзянаў пры стварэньні вытворчых рызыкаў. Павышэньне матэрыяльнага стымуляваньня мацярынства і шматдзетных сем'яў. Прыняцьце комплексу законаў пра пэнсійнае забесьпячэньне, дзяржаўнае пэнсійнае страхаваньне, абавязковае сацыяльнае страхаваньне ад няшчасных выпадкаў на вытворчасьці. Асабліва ўвага да раёнаў, якія пацярпелі ад Чарнобылю. Умацаваньне сацыяльнай справядлівасьці ў сферы аховы здароўя пры адначасовым росьце крыніцаў пазабюджэтнага фінансаваньня аховы здароўя. Разьвіцьцё спорту, турызму і здаровага ладу жыцьця.</p>

# 3 Дыягназ стану сацыяльнай сфэры Беларусі

## Ахова здароўя

Андрэй Екадумаў

У апошнія гады ў краіне назіраецца ўзрост сьмяротнасьці і захворваньняў, пашыраецца намэнклятура хваробаў, якія маюць тэндэнцыю да павелічэньня. Аналіз зьвестак Міністэрства статыстыкі і аналізу за пэрыяд з 1990 да 2002 г. дазваляе канстатаваць устойлівую тэндэнцыю да агульнага пагаршэньня стану здароўя беларускага насельніцтва і скарачэньня працягласьці жыцьця.

Паказьнікі	1990 г.	2001 г.	2002 г.
Усё насельніцтва Рэспублікі Беларусі, тыс.чалавек (на пачатак году)	10188,9		9950,9
Спадзяваная працягласьць жыцьця пры нараджэньні, гадоў (усё насельніцтва)	71,1	68,5	
Спадзяваная працягласьць жыцьця пры нараджэньні, гадоў (жанчыны)	75,6	74,5	
Спадзяваная працягласьць жыцьця пры нараджэньні, гадоў (мужчыны)	66,3	62,8	
Прыроджаныя анамаліі (ганы разьвіцьця)*	6	9	
Хваробы нэрвовай сыстэмы і органаў пачуцьцяў*	265	491	
Хваробы крыві і крывятворных органаў*	14	24	
Хваробы сыстэмы кровазвароту*	116	189	
Новаўтварэньні*	49	73	
Інфэкцыйныя і паразытарныя хваробы*	308	375	
Хваробы скуры і падскурнай клятчаткі*	245	393	
Хваробы косткава-цягліцавай сыстэмы і злучальнай тканкі*	188	366	
Колькасьць зарэгістраваных хваробаў з упершыню ўстаноўленым дыягназам, тыс. выпадкаў	5638	7169	

\* Зь ліку зарэгістраваных захворваньняў з упершыню ўстаноўленым дыягназам на тыс. выпадкаў.

Сур'ёзнай праблемай для Беларусі застаецца і стан здароўя насельніцтва, якое жыве на радыеактыўна забруджаных тэрыторыях. Тут назіраецца ўстойлівы рост колькасці хваробаў, напрыклад, захворваньняў шчытападобнай залозы.

Адзначаныя тэндэнцыі пагаршэння здароўя звязаныя ня столькі з экалягічнымі праблемамі, колькі зь няздольнасцю дзяржаўнай сыстэмы аховы здароўя дзейсна выконваць свае функцыі ўва ўмовах захавання дзяржаўнай манаполіі на мэдычныя паслугі. Дзяржава замінае разьвіцьцю прыватнага прадпрымальніцтва ў мэдычнай сферы, а яе здольнасць забясьпечваць бясплатнае эфэктыўнае мэдычнае абслугоўваньне кажначасна зьніжаецца. Пагаршэньне якасьці мэдычных паслугаў і абмежаваны доступ да іх малазабясьпечаных слаёў насельніцтва адбываецца паралельна з стварэньнем перашкодаў для ўдзелу інвэстараў у разьвіцьці сферы аховы здароўя, мэдычных дасьледаваньняў і стратай прафэсійных кадраў у бясплатнай мэдыцыне. Сама ж бясплатная дзяржаўная мэдыцына паступова становіцца платнай. Адбываецца гэта коштам перакладваньня на насельніцтва выдаткаў за мэдычнае абслугоўваньне (аплата лекаў, матэрыялаў, апэрацыяў). Мэдычныя ільготы для людзей, якія жывуць на забруджаных тэрыторыях, зьмяншаюцца дзеля нястачы сродкаў, што нэгатыўна адбываецца на сытуацыі з захворваньнямі і сьмяротнасьцю.

У 2002 г. Рада Міністраў Беларусі прыняла пастанову «Аб дзяржаўных мінімальных стандартах у абсягу аховы здароўя». Згодна з пастановай, рэзка зьмяняецца пералік бясплатных мэдычных паслугаў, да якіх аднесеныя:

- першасная мэдычна-санітарная дапамога;
- хуткая мэдычная дапамога, якая аказваецца пры абмежаваным шэрагу паказьнікаў;
- стацыянарная дапамога пры родах;
- дапамога дзецям да 18 гадоў.

Гэтым чынам, нават на афіцыйным узроўні прызнаецца крызыс бясплатнай сыстэмы аховы здароўя, якая ў многіх сваіх эгмэнтах засталася папросту савецкай.

## Сацыяльная дапамога

Марына Загорская

Што да аказання сацыяльнай падтрымкі маламаёмным грамадзянам Беларусі, то тут сытуацыя ўнікальная. Нават у найбагацейшых краінах сьвету дзяржаўнай падтрымкай карыстаюцца толькі 7–12% грамадзянаў. У нашай жа краіне 40–43% насельніцтва мае права, згодна з ацэнкай Міністэрства працы і сацыяльнай абароны, на атрыманьне сацыяльнай дапамогі.

Пры гэтым сацыяльная падтрымка настолькі раздробленая, што сярэдняя велічыня сацыяльнага трансфэрту складала ў 2003 г. усяго 6 тыс. рублёў (прыблізна 3 даляры ЗША) у месяц. (Толькі ў асобных выпадках «грашовы» памер ільготаў і дапамогаў у 2003 г. мог перавышаць 100 тыс. рублёў (прыблізна 50 даляраў ЗША) на чалавека.) У выніку выдаткі на фінансаваньне сацыяльнай сфэры застаюцца высокімі, а яе значнасьць для той часткі насельніцтва, якая фармальна мае права на атрыманьне падтрымкі, – мізэрнай.

Да таго ж сыстэма сацыяльнай абароны насельніцтва Беларусі «размытая»: яна спалучае ў сабе як агульныя сацыяльныя трансфэрты, ільготы для розных катэгорыяў работнікаў і пэнсіянэраў, так і субсыды на тавары і паслугі праз устанавленьне гранічнага індэксу цэнаў. Не існуе таксама і ўпарадкаванай, абгрунтаванай сыстэмы ільготаў. Паводле Міністэрства працы і сацыяльнай абароны, у краіне дзеюць каля 300 відаў ільготаў для розных катэгорыяў фізычных асобаў.

У выніку падобная сыстэма часта аказваецца няздольнай вырашыць праблему пераразьмеркаваньня рэсурсаў на карысьць тых грамадзянаў, якія маюць рэальную патрэбу ў дапамозе. Да таго ж яна кладзецца празьмерным цяжарам на бюджэт і вытворча-фінансавую сыстэму і прывучае насельніцтва да ўтрыманства.

Асобны артыкул «сацыяльных» выдаткаў – чарнобыльскія ільготы. На дзяржаўную праграму ліквідацыі наступстваў Чарнобылю выдаткоўваецца 6% бюджэту (на працягу апошніх 3 гадоў – 381,8 млрд. рублёў). Каля 70% зь іх ідзе на забесьпячэньне сацыяльнай дапамогі насельніцтву. Цяпер дзяржава паставіла задачу, каб у забруджаных раёнах людзі самі зараблялі сабе на жыцьцё.



Але для перапрафілявання гаспадарак на вырошчванне сельскагаспадарчых культураў, якія не назапашваюць радзінцыю, ці на жывёлагадоўлю таксама патрэбныя немалыя грошы, перадусім – на тэхнічнае пераабсталяванне. Праграма, аднак, гэтай праблемы не вырашае.

Улічваючы агульную сытуацыю пагаршэння сацыяльнага забеспячэння, урад распрацаваў сыстэму адраснай сацыяльнай дапамогі, аказанне якой практыкуецца з 2001 г. Права на яе атрымалі традыцыйна «слабыя» катэгорыі насельніцтва – шматдзетныя і няпоўныя сем’і, адзінотныя пэнсіянэры, інваліды. За 2 гады адрасную дапамогу атрымалі больш за 278 тыс. грамадзянаў, ці 1,6% насельніцтва краіны. Між тым рэальную патрэбу ў аказанні адраснай дапамогі мае больш адсотак насельніцтва (параўнай з адсоткам насельніцтва, якому аказваецца сацыяльная дапамога ў развітых краінах – 7–12%). А сам памер адраснай сацыяльнай дапамогі робіцца ўсё больш несувымерным рэальным патрэбам малазабясьпечаных грамадзянаў і іх сем’яў.

Папошнім часам у краіне адбылося частковае пераўтварэнне сацыяльнай сферы: скарачаныя колькасць ільготнікаў і пералік ільготаў. Памалу ўводзіцца адрасная сацыяльная дапамога. Для ўпарадкавання яе размеркавання Прэзідыюм Рады Міністраў прыняў пастанову «Аб сыстэме дзяржаўнай адраснай сацыяльнай падтрымкі», накіраваную на стварэнне сыстэмы адраснай дапамогі. Але з другога боку, зрабіўшы спробу рэарганізацыі сыстэмы ільготаў, дзяржава ня мае рэсурсаў для стварэння эфектыўнай сацыяльнай абароны насельніцтва. Гэта немагчыма без сыстэмных макраэканамічных рэформаў.

Прапанаваныя на пачатку 2003 г. захады для ўпарадкавання сыстэмы сацыяльнай дапамогі (развіццё сыстэмы адраснай сацыяльнай дапамогі) дазваляць скараціць выдаткі дзяржавы, але кардынальна ня вырашаць праблемаў грамадзянаў, якія маюць патрэбу ў дапамозе. Згодна з ацэнкай Міністэрства працы і сацыяльнай абароны людзей, якія маюць права на адрасную сацыяльную дапамогу ў адпаведнасці з распрацаваным «Палажэннем аб парадку і ўмовах надання дзяржаўнай адраснай сацыяльнай дапамогі», налічваецца 694 700 чалавек, альбо 7% насельніцтва. Але ўрад устанаўлівае вельмі нізкую рысу галечы: бедным будзе афіцыйна лічыцца чалавек, які зарабляе ў месяц менш за 60%

ад 44 даляраў ЗША. Урад гарантуе даплату да ўстаноўленай сумы на працягу паўгоду, як у грашовай, так і ў натуральнай форме. Вызваленныя сродкі паранейшаму будуць размяркоўвацца бязь ведама падаткаплатнікаў. Якая іх частка пойдзе беспасярэдне на сацыяльную дапамогу, невядома.

Частковыя захаванні для змянення разьмеркаваньня сацыяльнай дапамогі, захаваньне старой, хаця і ўрэзанай сыстэмы ільготаў, адцягваюць яе крах, але не вырашаюць праблему ў аснове.

## Пэнсійнае забесьпячэньне

Марына Загорская

Паводле Закону «Аб пэнсійным забесьпячэньні», прынятага яшчэ ў 1993 г., у Беларусі ўстаноўленыя два віды пэнсіяў: працоўныя і сацыяльныя. Абодва яны ёсьць дзяржаўнымі. Асноўны від працоўнай пэнсіі – узроставая пэнсія. Яе атрымліваюць больш за 80% пэнсіянераў. Усяго ў Беларусі больш чым 2,6 млн. пэнсіянераў (26% насельніцтва). Згодна з законам, мужчыны могуць выходзіць на пэнсію ў 60 гадоў (пры стажы працы, ня меншым за 25 гадоў), жанчыны – у 55 гадоў (пры стажы працы, ня меншым за 20 гадоў). Апроч таго, заканадаўча вызначана больш за 20 падставаў прызначэньня датэрміновых пэнсіяў на 5–10 і болей гадоў раней дасягненьня агульнаўстаноўленага пэнсійнага веку. Памер пэнсіі вылічаецца на аснове сярэдняга заробку за 5 гадоў максымальнага заробку на працягу апошніх 15 гадоў. Непрацаздольным грамадзянам, якія ня маюць права на працоўную пэнсію (інваліды, дзеці ў выпадку страты карміцеля), прызначаецца сацыяльная пэнсія.

Пэнсійная сыстэма ў Беларусі дзейнічае на разьмеркавальнай аснове, на прынцыпах салідарнасьці і бязьгучага фінансаваньня. Крыніцы фінансаваньня працоўных пэнсіяў – страхавыя ўнёскі наймальнікаў – складаюць 35% фонду аплаты працы, саміх работнікаў – 1% індывідуальнага заробку.

Пэнсійнае забесьпячэньне вайскоўцаў, службоўцаў органаў унутраных справаў, дзяржаўных службоўцаў, асобаў, што пацярпелі ад катастрофы на Чарнобыльскай АЭС, а таксама асобаў, якія атрымліваюць сацыяльныя пэнсіі, ідзе за кошт сродкаў дзяржаўнага бюджэту.

У 2002 г. выдаткі на пэнсійнае забеспячэнне ў Беларусі склалі больш за 8% ВУП. Даходы паджылых людзей нібыта дыфэрэнцыяваныя ў залежнасці ад стажу і ўзроўню заробку. Насамрэч памер выплачаных пэнсіяў адрозніваецца нязначна. Палова пэнсіянераў атрымліваюць пэнсіі, ніжэйшыя за ўзровень беднасці (2 даляры на чалавека ў дзень), хаця сярэдні памер пэнсіяў складае амаль палову сярэдняга заробку (43% у 2002 г.).

У Законе Рэспублікі Беларусі «Аб пэнсійным забеспячэнні» закладзены механізм індэксацыі пэнсіяў, заснаваны на росце сярэдняга заробку з выкарыстаннем індывідуальнага каэфіцыенту заробку пэнсіянера. Але інфляцыя і рост цэнаў у краіне заўсёды апярэджваюць працэс індэксацыі пэнсіяў.

Пэнсійная сістэма Беларусі моцна залежыць ад шэрагу вонкавых фактараў: колькасці занятых у эканоміцы людзей і колькасці плачэньнікаў страхавых унёскаў, тарыфу страхавых унёскаў, даходаў эканамічна актыўнага насельніцтва. Салідарная сістэма павялічвае падатковы цяжар на прадпрыемствы і стварае ўмовы для разьвіцця ценявага рынку працы і росту беспрацоўя. Вялікая доля ВУП краіны вырабляецца ў «ценю». З гэтых даходаў грамадзяне ня плацяць унёскі ў ФСА. Да таго ж удзельная вага заробку ў агульнай структуры даходаў насельніцтва за 1 квартал 2003 г. знізілася з 53,6 да 50,2%, а зь іншых крыніцаў даходу сацыяльны падатак не бярэцца. У той жа час расьце колькасць стратных прадпрыемстваў. Усё гэта вядзе да сытуацыі запазычанасці Фонду сацыяльнай абароны і не дазваляе дзяржаве ў поўным аб'ёме выконваць свае забавязанні перад пэнсіянерамі.

На думку міжнародных экспэртаў, разьмеркавальная сістэма пэнсійнага забеспячэння апраўдвала б сябе ў тым выпадку, калі б на працягу доўгага пэрыяду часу ў краіне адбываўся стабільны эканамічны рост, а дэмаграфічная сытуацыя была спрыяльнай (г.зн., што на 1 атрымальніка пэнсіі мусіць прыпадаць ня менш за 10 плачэньнікаў). У Беларусі, аднак, такія ўмовы адсутнічаюць.

Фактычна колькасць «падаткаплатнага» насельніцтва скарачаецца. Калі ў 1990 г. у вытворчасці было занята 5 млн. 150 тыс. чалавек, то ў 2001 г. — 4 млн. 417 тыс. Каля 900 тыс. чалавек проста «згубіліся» ў ценявай эканоміцы і ўхіляюцца ад выплаты падаткаў. Згодна з прагнозамі, у 2003 г. гэта лічба перавысіць 1 млн.

Істотны ўплыў на крызыс пэнсійнай сыстэмы ў Беларусі аказвае і дэмаграфічная сытуацыя. У 2001 г. на пэнсію выйшлі 18,3 тыс. чалавек. У 2002 — ужо 131,5 тыс. Шанцаў на тое, што сытуацыя нейкім чынам выправіцца ў лепшы бок, няма. Паводле доўгатэрміновага прагнозу, у 2020 г. 57,1% насельніцтва Беларусі будучь складаць працаздольныя грамадзяне, 27,8% — пэнсіянеры і толькі 15,1% — дзеці.

Пакуль у Беларусі захоўваецца дадатнае сальда па мігрантах. Але ў краіне не ствараецца новых працоўных месцаў, скарачаецца колькасць працуючых у прамысловасці і не разьвіваецца сярэдні і малы бізнэс. Пры захаванні існуючых тэндэнцыяў у 2020 г. на кожнага працуючага будзе прыпадаць адзін пэнсіянер.

Іншыя праблемы пэнсійнай сыстэмы — гэта, у прыватнасці, праблемы ўзроставых крытэраў выхаду на пэнсію, урэгулявання пытанняў датэрміновага пэнсійнага забеспячэння, выплаты пэнсіі ў пэрыяд работы, парытэтнага ўдзелу наймальнікаў і работнікаў у фінансаванні пэнсійнай сыстэмы.

У Беларусі адзін з найніжэйшых парогаў пэнсійнага ўзросту — 60 гадоў для мужчын і 55 гадоў для жанчын. Рэальна ён яшчэ ніжэйшы, паколькі існуе мноства падставаў для датэрміновага выхаду на пэнсію. Сярэдні ўзрост выхаду на пэнсію фактычна складае 58 гадоў 10 месяцаў для мужчын і 53 гады 11 месяцаў для жанчын. У сярэднім мужчыны атрымліваюць пэнсію 14 гадоў, жанчыны — больш за 23 гады.

Яшчэ адна вострая праблема: сыстэма датэрміновых пэнсіяў. Цяпер налічваецца больш за 20 групаў насельніцтва, што маюць такія ільготы. На працягу апошніх гадоў удзельная вага датэрміновых пэнсіяў у шэрагу ізноў прызначаных узроставых пэнсіяў складае каля 25%. Гэта ўдвая больш, чым у 1990 г. Выходзіць, што пры выплаце аднолькавых тарыфаў адны грамадзяне выходзяць на пэнсію на 5–10 гадоў раней за іншых. Гэта выклікае зьніжэнне агульнага ўзроўню пэнсійнага забеспячэння ў краіне.

## Жыльлёва-камунальны комплекс

### Зьміцер Бабіцкі

Асноўная частка існага на сёння ў Беларусі жылога фонду была створана пасля другой сусьветнай вайны. Толькі 6,9% жылых памяшканьняў прыпадае на дамы, пабудаваныя да 1945 г.\*

Так званыя «дамы першых масавых сэрыяў», якія ў народзе атрымалі мянушку «хрушчоўкі», пачалі будавацца ў гарадох у канцы 1950-х — пачатку 1960-х гг., каб забяспечыць жыллом вялізную колькасць сельскіх мігрантаў. Акурат у шматкватэрных дамах, пабудаваных у пэрыяд з 1960 да 1980 г., жыве больш за 2,2 млн. чалавек, альбо каля 22% усіх жыхароў краіны. Другая па колькасці група насельніцтва (1,805 млн. чалавек, ці каля 18% насельніцтва) жыве ў шматкватэрных дамах пабудовы 1980-х гг. Толькі потым ідуць жыхары, якія жывуць у індывідуальных дамах пасляваеннай пабудовы — 1,03 млн., альбо каля 10%, і тыя, што жывуць таксама ў індывідуальных дамах, але пабудовы 1960—1980 гг. — 1,012 млн., ці каля 10%.

Якасьць жылга наўпрост звязаная зь якасьцю матэрыялаў, найперш матэрыялаў для ўзвядзеньня сьценаў дому. На сёння 56,2% жыхароў шматкватэрных дамоў (у якіх, у свой чарод, жыве больш за палову насельніцтва краіны) жыве ў панэльных дамах, і толькі 39,2% — у цагляных. Як вядома, дамы блэчнага тыпу хутэй старэюць.

Далёка ня ўсё насельніцтва краіны, аднак, можа дазволіць сабе жыць нават у такіх дамах. На стан 1999 г. 574 тыс. чалавек жылі ў інтэрнатах, а яшчэ 401 тыс. — у агульных кватэрах («камуналках», бараках і г. д.), што разам складала каля 9% насельніцтва краіны (у гарадох — 13,1%). Больш за палову інтэрнатаў і «камуналак» былі пабудаваныя ў 1960—1970-я гг. У іх значна ніжэйшая і сярэдняя забясьпечанасьць жылой плошчай у параўнаньні з асобнымі кватэрамі і тым больш — індывідуальнымі дамамі. Калі ўлічыць, што ў краіне з 1996 г. было

\* Тут і далей выкарыстоўваюцца дадзеныя перапісу насельніцтва 1999 г. Рэгулярна абнаўляныя дадзеныя Міністэрства статыстыкі і аналізу Рэспублікі Беларусі не настолькі падрабязныя, як дадзеныя перапісу.

пабудавана ў тры разы менш жылых памяшканьняў, чым засталася з даваеннага пэрыяду, то дзясятая частцы насельніцтва краіны яшчэ вельмі доўга давядзеца жыць ува ўмовах, якія цяжка назваць цывілізаванымі.

Лічбы афіцыйнай статыстыкі, дзе на жыхара Беларусі ў сярэднім прыпадае 21,6 кв. м. агульнай плошчы жылых памяшканьняў, не адлюстроўваюць рэальна існую сытуацыю. Так, для жыхароў кватэраў гэты паказьнік роўны 18,5 кв. м., для жыхароў агульных кватэраў — 12,3 кв. м., для жыхароў інтэрнатаў — 10,6 кв. м. Толькі жыхары індывідуальных дамоў маюць каля 25 кв. м. агульнай плошчы на чалавека.

Паслугі абслугоўваньня і эксплуатацыі жылога фонду насельніцтву надаюцца зь большага лякальнымі структурамі — жыллёва-эксплуатацыйнымі службамі (ЖЭС), якія разам з вышэйпаложанымі аналягічнымі ўстановамі ўтвараюць цэлую «вэртыкаль» жыллёва-камунальнай гаспадаркі (ЖКГ). У сваёй дзейнасьці гэтыя структуры падначальваюцца Міністэрству ЖКГ і мясцовым выканаўчым органам. Нязначная частка шматкватэрных дамоў — гэта жыллёвыя каапэратывы і сумесныя таварыствы ўласнікаў (разам да 5 тыс. дамоў) — мае ўласныя структуры кіраваньня.

Комунальныя паслугі (цэпла-, вода-, газа-, электразабесьпячэньне, воглядка і вываз сьмецьця, утрыманьне ліфтоў і г. д.) надаюцца мноствам спэцыялізаваных прадпрыемстваў, частка якіх уваходзіць у «вэртыкаль» ЖКГ, частка — у агульнаацэпаўнаважныя канцэрны. Усе гэтыя арганізацыі знаходзяцца ўва ўласнасьці дзяржавы і наўпрост датуюцца зь бюджэту. У выніку рынак жыллёва-камунальных паслугаў у краіне застаецца надзвычай манапалізаваным. У такіх умовах спажывец жыллёва-камунальных паслугаў ня толькі ня мае аніякае магчымасьці кантраляваць якасьць аказаных яму паслугаў, але і не ўяўляе, чаму якраз такія, а ня іншыя грошы ён за іх плаціць. Больш за тое, спажывец у дадзеным выпадку — цалкам бяспраўны: ён ня мае ні складзенай дамовы з пастаўнікамі, што аказваюць паслугі, ні статусу юрыдычнай асобы, ні адпаведнага заканадаўства, якое б абараняла ягоныя правы. А таму нішто ня можа прымусіць кіраўніцтва прадпрыемстваў ЖКГ зьвяртаць увагу на патрэбы спажыўца, нават на тыя, якія гэтыя прадпрыемствы абавязаныя выконваць паводле пісаных службовых інструкцыяў.

Сыстэма фармавання тарыфаў на паслугі ЖКГ ёсць надзвычай складанай, забытанай і непразрыстай. Нормы спажывання камунальных паслугаў устанавляюцца рознымі міністэрствамі і канцэрнамі, стаўкі і тарыфы – Міністэрствам эканомікі, аблвыканкамамі і Менскім гарадзкім выканкамам, іншымі мясцовымі органамі.

З 2001 г. у краіне дзейнічае «Канцэпцыя скарачэння і ліквідацыі перакрываючага субсыдавання жыллёва-камунальных паслугаў», паводле якой да 2004 г. плянуецца выраўняць тарыфы на розныя паслугі для ўсіх катэгорыяў спажываўцоў і дасягнуць 100% кампэнсацыі сабекошту паслугаў насельніцтвам. Паводле «Канцэпцыі», аб'ёмы перакрываючага субсыдавання ў 2001 г. цэла-, электраэнергіі і газу склалі агулам 532,6 млрд. рублёў (385,3 млн. даляраў).

Дыфэрэнцыяцыя тарыфаў існуе для наступных групаў спажываўцоў:

- насельніцтва;
- бюджэтных устаноў, прадпрыемстваў грамадзкага харчавання і бытавога абслугоўвання, камунальных прадпрыемстваў;
- сельскагаспадарчых прадпрыемстваў;
- прамысловых, будаўнічых, гандлёвых і іншых гаспадарчых прадпрыемстваў.

У краіне склалася абсурдная сытуацыя, калі буйныя спажываўцы энергіі – прамысловыя прадпрыемствы – вымушаны плаціць за яе ў 3–4 разы больш за насельніцтва. Між тым сабекошт пастаўкі вялікіх аб'ёмаў рэсурсаў і энергіі значна ніжэйшы, чым пастаўкі «ўраздроб» для насельніцтва. У краінах Заходняй Эўропы і ЗША электраэнергія для буйных спажываўцоў каштуе ў 1,5–3 разы меней, чым для насельніцтва. Тым ня менш на дадзены момант «Канцэпцыя» перавыконваецца з апырэджаннем прыблізна на год. Ужо на пачатку 2003 г. быў дасягнуты 62% узровень кампэнсацыі сабекошту жыллёва-камунальных паслугаў насельніцтвам, што плянавалася зрабіць толькі ў канцы 2003 г. Прычым па прыродным газе і вывазе сьмецця гэты паказчык далёка перавысіў запланаваныя 100%. Але разам з тым не адбываецца таго росту сярэдняй заробатнай платы, які павінен быў бы кампэнсаваць павелічэнне выплаты за жылло. Замест запланаваных на 2003 г. 143 даляраў, фактычны сярэдні заробак складае цяпер, улетку 2003 г., 109 даляраў. Усё гэта выклікала павышэнне долі

выдаткаў на жылло ў бюджэце беларускай сям’і ў 2–3 разы за апошнія два гады.

Такім чынам, у жыллёва-камунальнай сфэры Беларусі склалася сытуацыя, калі аніяк не стымулюецца:

- будаўніцтва новага жылла;
- рамонт і ўладкаваньне старога жылла;
- эканомнае расходваньне рэсурсаў і энэргіі;
- пераход спажыўцоў на аплату паслугаў паводле фактычнага спажываньня;
- адказнасьць за ўласнае жылло.



# Выклікі і матывацыі рэфармаваньня сацыяльнай сфэры Беларусі

# 3

## Ахова здароўя

Андрэй Екадумаў

Незалежная Беларусь да сёньня захавала сыстэму дзяржаўнага бясплатнага мэдычнага абслугоўваньня пры наяўнасьці комплексу мэдычных ільготаў для розных катэгорыяў насельніцтва. Блякада рынкавых рэформаў на дзяржаўным узроўні, кансэрвацыя савецкай сыстэмы дзяржаўнага разьмеркаваньня мэдычных паслугаў, што абслугоўвае папулісцкую палітыку ўраду, далей немагчымыя з-за адсутнасьці фінансаваньня ўсеагульнай бясплатнай аховы здароўя ў ранейшым аб'ёме. Разам з тым у краіне назіраецца працэс стыхійнага фармаваньня рынку мэдычных паслугаў (у тым ліку і ценявага), які ідзе паралельна з дэградацыяй сыстэмы бясплатнай аховы здароўя. Але разьвіцьцё сыстэмы прыватных мэдычных паслугаў гамуецца з-за палітыкі ўладаў, накіраванай на адбіраньне сродкаў у прадпрымальнікаў. Бо пры паступовым пераходзе дзяржаўнай мэдыцыны на наданьне платных мэдычных паслугаў прыватная мэдыцына складзе канкурэнцыю дзяржаве-манапалістцы. Хаця разьвіцьцё прыватных мэдычных устаноў, рынку мэдычных паслугаў і падрывае дзяржаўную манополію, улады не зацікаўленыя ў поўнай ліквідацыі прыватнай мэдыцыны. Яна прыносіць даходы і здымае частку цяжару зь дзяржаўнай сыстэмы мэдычнага абслугоўваньня.

Разам з тым у дзяржаўных мэдычных установах грамадзяне за мэдычныя паслугі плацяць двойчы: калі ўносяць падаткі ў дзяржаўны скарб і калі беспасярэдне аплачваюць мэдычныя паслугі. Сплачаныя падаткі выдаткоўваюцца

бязь ведама падаткаплатнікаў, ананімна, а іх разьмеркаваньне ажыцьцяўляецца непразрыста. Барацьба дзяржавы за манаполію ў сфэры аховы здароўя стварае на сёньня патавую сытуацыю, калі ні дзяржава ня можа забясьпечыць якаснай сыстэмы мэдычных паслугаў, ні прыватны бізнэс ня ў стане зрушыць сытуацыю ў лепшы бок. Скарачэньне пераліку абавязковых бясплатных і ўвядзеньне платных паслугаў у дзяржаўных мэдычных установах ніяк не падвышае якасьці апошніх, а толькі кладзецца дадатковым цяжарам на плечы малазабясьпечаных грамадзянаў. Да таго ж манаполія ў сфэры мэдычнага абслугоўваньня не стымулюе зьніжэньня цэнаў на мэдычныя паслугі. Пры гамаваньні рынкавых пераўтварэньняў і захаваньні адміністрацыйнага разьмеркаваньня паслугаў і ільготаў захаваецца ценявы рынак мэдычных паслугаў. У дадзеным выпадку ўзровень мэдычнага абслугоўваньня можа залежаць як ад фінансавых магчымасьцяў, так і ад сацыяльнага статусу, пасады, доступу да разьмеркаваньня прывілеяў і г. д.

Пераўтварэньні ў сфэры аховы здароўя, пры адсутнасьці стратэгіі разьвіцьця страхавой мэдыцыны з боку дзяржавы, усё адно будуць адбывацца, але стыхійна. Рынак мэдычных паслугаў будзе разьвівацца паралельна зь дзяржаўнай мэдыцынай і за кошт яе, але без гарантыяў малазабясьпечаным грамадзянам. Малазабясьпечаныя слаі грамадзянаў усё ў меншай ступені здолеюць разьлічваць на эфэктыўнае, якаснае мэдычнае абслугоўваньне, а платныя мэдычныя паслугі будуць ім недаступныя. Пры захаваньні сёньняшняй сытуацыі ў сыстэме аховы здароўя патрэбы насельніцтва ў мэдычным абслугоўваньні ня будуць забясьпечаныя дастаткова, што, у выніку, будзе судзеяць узросту сьмяротнасьці і захворваньняў насельніцтва.

## **Сацыяльная дапамога**

Андрэй Екадумаў

Сыстэма сацыяльнай дапамогі ў Беларусі ня ёсьць эфэктыўнай, пра што сьведчыць рост колькасьці бедных грамадзянаў, якія маюць патрэбу ў сацыяльнай падтрымцы, а памеры дапамогі, якая ім аказваецца, ня ёсьць дастатковай.

На барацьбу з галечай штогод выдаткоўваецца каля 2 млрд. даляраў, ці 14% ВУП. Але колькасць малазабяспечаных грамадзянаў не змяншаецца.

Існая сыстэма сацыяльных ільготаў неэфектыўная, паколькі ў ёй адбываецца расцярушванне сродкаў, якія да таго ж размяркоўваюцца неадэкватна. Адсутнічае эфектыўны механізм адраснага аказання сацыяльнай дапамогі. Датаванне кошту сацыяльна значных прадуктаў, транспарту, жыллёва-камунальных паслугаў прыводзіць да неадэкватнага размеркавання ільготаў, значная частка атрымальнікаў якіх ня мае на тое падставаў. Маюць месца злоўжыванні і выпадкі іх нямэтавага выкарыстання. За пэрыяд з часу набыцця незалежнасці замест развіцця эфектыўнай сацыяльнай дапамогі насельніцтву адбывалася кансервацыя ранейшай сыстэмы ільготаў і павелічэнне іх колькасці. На цяперашні момант для працягу гэтай патэрналісцкай палітыкі ў дзяржавы не стае фінансавых рэсурсаў.

Сытуацыя з размеркаваннем ільготаў забытаная і непразрыстая. Ільготы забяспечваюцца за кошт росту сацыяльных падаткаў, што ў свой чарод вядзе да ўхілення ад сплаты падаткаў ці стымулюе эканамічна актыўную частку насельніцтва не да павышэння ўзроўню афіцыйных даходаў, а да атрымання дапамогаў, датацыяў. Такім чынам, дзяржава стымулюе рост утрыманскіх настрояў грамадзянаў, у тым ліку ў эканамічна актыўнай іх часткі. У выніку розныя віды ільготаў расцэнвваюцца грамадзянамі найперш як гарантаваны дзяржавай, ня выражаны ў грашовай форме дадатак да заробку, пэнсіі, стыпэндыі. Яны разглядаюцца ня ў якасці стымулу для пэўных відаў дзейнасці, але як кампэнсацыя за нізкія даходы ў эканоміцы. Такі падыход, у сваю чаргу, вызначае вялізную колькасць атрымальнікаў ільготаў.

Дзяржава імкнецца захаваць манополію ў размеркаванні жыццёвых выгодаў. Пры гэтым ігнаруюцца магчымасці рынкавай эканомікі, пры якой пераважная большыня насельніцтва мае самастойна забяспечыць свой дабрабыт. Насуперак дэкларацыям ільготы паступова памяншаюцца. Такім чынам, незадавальненне праводжанай палітыкай будзе расці, у тым ліку сярод жорсткага электарату Лукашэнкі.

## Пэнсійнае забеспячэнне

Зьміцер Бабіцкі

Некаторыя крокі да рэфармаваньня сыстэмы пэнсійнага забеспячэння былі ўладамі зробленыя. Так, у красавіку 1997 г. была ўхвалена ўрадам і прэзідэнтам канцэпцыя рэформы сыстэмы пэнсійнага забеспячэння. У адпаведнасьці зь ёй праграму пэнсійнай сыстэмы меркавалася збудаваць з трох узроўняў:

- першы – сацыяльныя пэнсіі за кошт дзяржаўнага бюджэту для інвалідаў, дзяцей, што страцілі карміцеля;
- другі – абавязковае пэнсійнае страхаваньне, калі выплата пэнсіяў забяспечваецца за кошт бягучых страхавых унёскаў;
- трэці – дадатковае недзяржаўнае пэнсійнае забеспячэнне. Такая пэнсія мае фармавацца на прынцыпах назапашваньня.

Паколькі каля 80% жыхароў пэнсійнага веку Беларусі атрымліваюць працоўную пэнсію, то ў выпадку рэалізацыі нацэmlеных уладай рэформаў яна будзе складацца зь дзвюх частак: базавай і індывідуальнай. Базавы (мінімальны) памер пэнсіі пры страхавым стажу ўстаноўленай працягласьці (прыблізна ня большым за 20 гадоў) будзе арыентаваны на бюджэт пражыццёвага мінімуму пэнсіянера. Індывідуальная частка пэнсіі будзе складаць пэўны адсотак ад сярэдняга месячнага даходу, зь якога выплачваліся абавязковыя страхавыя ўнёскі, разьлічанага за ўвесь пэрыяд страхавога стажу. З 1 студзеня 2003 г. уступіў у дзеянне Закон «Аб індывідуальным (пэрсаніфікаваным) уліку ў сыстэме дзяржаўнага сацыяльнага страхаваньня». Па сутнасьці запушчаны стартавы мэханізм, які дазваляе шчыльна ўвязаць працэс пэнсійнага забеспячэння ў залежнасьці ад выплаты пэнсійных унёскаў.

Гэта тэхнічны бок рэформы. Рэальна ж неабходна ліквідаваць манаполію дзяржавы на рынку пэнсійных паслугаў. Пэнсійны фонд па-ранейшаму застаецца ў руках дзяржавы, г. зн. назапашвальны рахунак кожнага канкрэтнага грамадзяніна будзе не рэальным, а намінальным. Тыя сродкі, якія паступаюць ад працоўных у Фонд, адразу выплачваюцца пэнсіянерам. У той жа час, хаця ўрад пакуль не гаворыць пра павелічэнне сацыяльных падаткаў, верагоднасьць

такага кроку вельмі высокая. А гэта пагражае сацыяльным выбухам у грамадстве.

Нават калі пад ціскам тых ці іншых абставінаў дзяржава раптам адмовіцца ад манаполіі на пэнсійнае забеспячэнне, само сабой гэта праблему ня вырашыць. У Беларусі неабходна ствараць Назапашвальную сыстэму, якая б працавала дзейсна і зладжана. Іначай усе грашовыя сродкі, якія будуць знаходзіцца ў назапашвальных фондах, зьесьць інфляцыя. У Беларусі яна часам даходзіць да 40–50% за год.

На цяперашні час у краіне налічваецца 2,62 млн. пэнсіянераў (у тым ліку грамадзянаў, якія служылі ў войску, КДБ і МУС), што складае 26,2% насельніцтва Беларусі, ці 58,2% ад эканамічна актыўнай часткі насельніцтва. Суадносіны працоўных да пэнсіянераў складаюць 1,7. Яшчэ ў 1990 г. гэты паказнік складаў 2,2. Згодна зь ім Беларусь знаходзіцца ў ліку праблемных краінаў сьвету (для параўнання, у Польшчы – 2,3, Славеніі – 2,7).

У 2001 г. на пэнсію пачалі выходзіць грамадзяне, якія нарадзіліся пасля другой сусьветнай вайны, г.зн. у пэрыяд пасьяваеннага дэмаграфічнага буму, які працягваўся да пачатку 1960-х гг. Значыць, у найбліжэйшыя гады колькасць пэнсіянераў будзе павялічвацца яшчэ больш высокімі тэмпамі. Калі ў 2000 г. доля насельніцтва, старэйшага за 60 гадоў (мужчыны) і 55 гадоў (жанчыны), складала 21,3%, то, паводле прагнозаў, у 2020 г. гэты паказнік дасягне 28% і далей будзе толькі павялічвацца.

Доля пэнсіяў, якія выплачваюцца з Фонду сацыяльнай абароны насельніцтва, у ВУП у 1995 г. склала 8,5%, у 2001 – ужо 9,5% (усяго ж праз Фонд размяркоўваецца каля 12% ВУП краіны), і трэнд, безумоўна, ідзе на павышэнне.

Існуе вялікая колькасць ільготаў і прывілеяў для датэрміновага выхаду на пэнсію, выкарыстоўваюцца павышаныя каэфіцыенты за шкоднасьць, асаблівых заслуг і г. д. У існай сёньня пэнсійнай сыстэме налічваецца больш за 20 групаў ільготнікаў па пэнсіях (каля 33% усіх пэнсіянераў), г.зн. існуе больш за 20 падставаў для прызначэння пэнсіяў на 5–10 і болей гадоў раней за дасягненне пэнсійнага ўзросту. Наяўнасьць такіх нормаў стварыла стымулы не да прадукцыйнай працы, а да пошуку варыянтаў больш ранняга выхаду на пэнсію. Доля пэнсіянераў ува ўзросьце да 55 гадоў, якія атрымліваюць працоўную

пэнсію, г. зн. без уліку асобаў, што служылі ў войску, МУС і КДБ, некаторых іншых катэгорыяў пэнсіянэраў, складае 13,5% ад іх агульнай колькасці!

Фонд сацыяльнай абароны ня мае якіх-кольвечы назапашаных фінансавых сродкаў. Усіх запасаў Фонду ня хопіць, каб пакрыць нават месячную патрэбу ў пэнсіях, у той час як у міжнароднай практыцы адносна бяскрызыснае функцыянаваньне пэнсійнай сыстэмы забяспечваецца трохмесячным запасам грашовых сродкаў.

Ува ўладаў адсутнічае доўгатэрміновая стратэгія выканання забавязаньняў перад сёньняшнімі і будучымі пэнсіянэрамі (якіх будзе з кожным годам усё болей). Сума гадавых выплат з Фонду сацыяльнай абароны раўняецца амаль палове кансалідаванага бюджэту краіны. Дастаткова найменшага збою ў сыстэме выплаты пэнсіяў – і можа адбыцца ня толькі развал цяперашняга палітычнага рэжыму, але і маштабны сацыяльны крызыс.

Істотны ўплыў на стан пэнсійнай сыстэмы акажа і той факт, што з пачаткам рэформаў сукрытае бесппрацоўе ў эканоміцы трансфармуецца ў адкрытае. Гэта, безумоўна, зьменшыць колькасць кантрыб'ютараў сыстэмы і павялічыць колькасць яе рэцыпіентаў.

Павелічэньне фінансавага цяжару на Фонд сацыяльнай абароны насельніцтва з-за пастаяннага ўзросту колькасці пэнсіянэраў і зьмяншэньня колькасці працоўных прывядзе да павышэньня стаўкі адлічэньняў у Фонд з фонду аплаты працы суб'ектаў гаспадараньня (на дадзены момант 35%). Тым самым можа значна ўзрасьці кошт працоўнай сілы ў краіне, што, у сваю чаргу, выкліча зьніжэньне канкурэнтаздольнасьці айчынай вытворчасці і павелічэньне нелегальнай (незарэгістраванай) занятасці альбо прывядзе да ўтойваньня суб'ектамі гаспадараньня выплачаных сваім работнікам заробкаў. Такім чынам, узнікае праблема пошуку дадатковых крыніцаў фінансаваньня Фонду сацыяльнай абароны. Зрабіць гэта ў нерэфармаванай эканоміцы, дзе няма паступленьняў ад прыватызацыі прамысловых прадпрыемстваў, продажу зямлі, будзе надзвычай складана.

Увядзэньне пэрсаніфікаванага ўліку пэнсійных адлічэньняў насамрэч ніякім чынам ня можа палепшыць фінансавага стану існай пэнсійнай сыстэмы. Дадзеная працэдура можа ўспрымацца як неабходны, але ўсяго толькі першы крок на

шляху пераходу ад салідарнай пэнсійнай сістэмы да сістэмы індывідуальных пэнсійных рахункаў.

Ува ўладных колах краіны вядуцца актыўныя размовы пра павышэнне ўзросту выхаду на пэнсію для мужчын да 65, а для жанчын — да 60 гадоў. Гэты ў цэлым неабходны захад у сённяшніх умовах можа прывесцьці толькі да таго, што значная частка мужчынскага насельніцтва краіны будзе ледзьве дажываць да пэнсіі. Апроч таго, такі захад быў бы надзвычай непапулярным і можа расхістаць існуючую (ці будучую) палітычную сістэму.

Такім чынам, адкладваньне рэформы пэнсійнага забеспячэння пагражае:

- захаваньнем сацыяльна несправядлівай сытуацыі, калі пэнсійныя сродкі большай часткі «звычайных» пэнсіянэраў пераразмяркоўваюцца на карысьць розных прывілеяваных групаў пэнсіянэраў;
- паніжэньнем узроўню жыцьця пэнсіянэраў з-за малога памеру пэнсіі, скарачэньнем сярэдняй спадзяванай працягласьці жыцьця пры выхадзе на пэнсію;
- фінансавым каляпсам Фонду сацыяльнай абароны насельніцтва.

Рэформа заклікана ліквідаваць ці, прынамсі, мінімізаваць гэтыя рызыкі. Асноўнай яе мэтай павінна стаць стварэньне сістэмы, якая адпавядае прынятым міжнародным стандартам пэнсійнага забеспячэння грамадзянаў. Яна павінна быць эфэктыўнай у сваёй дзейнасьці і ўлічваць прыныцы справядлівасьці, укарэнены ў нашым грамадзтве.

## **Жыльлёва-камунальны комплекс**

### **Зьміцер Бабіцкі**

Стан жылога фонду ў краіне — адна з сур'ёзных праблемаў. Варта адразу правесцьці выразную мяжу паміж праблемамі жылога фонду ў гарадох і сельскай мясцовасьці. Стан жылога фонду ў сельскай мясцовасьці наўрад ці будзе ствараць сур'ёзныя праблемы для нацыянальнай палітыкі ў агляднай будучыні. Па-першае, таму што індывідуальныя дамы, пры адпаведным доглядзе, маюць даволі значныя тэрміны эксплюатацыі, а па-другое, дзяржава ня мае аніякіх забавязаньняў у рамонце дамоў, якія належаць фізычным асобам, нарэшце,

па-трэцяе, па стане на 2002 г. у краіне знаходзілася 120 тыс. пастаянна незаселеных дамоў (99% зь іх — у сельскай мясцовасьці, прычым толькі 0,3% зь іх разьмешчаны ў зоне радыеактыўнага забруджваньня), што ўказвае на адсутнасьць крызысу ў сельскім жылым фондзе.

У той жа час сур'ёзную насыцьцярогу выклікае стан жылога фонду ў гарадох. Складаецца такі жылы фонд, прынамсі ў сярэдніх і буйных гарадох, у асноўным з шматкватэрных дамоў, пабудаваных у пэрыяд паміж 1960 і 1990 гг. З усяго насельніцтва, што жыве ў асобных кватэрах, 73,4% жывуць акурат у такіх дамах. Толькі нязначная частка жыхароў шматпавярховікаў (каля 6%) жыве ў адносна новых дамах, пабудаваных пасля 1991 г. Згодна з нормаў тэхнічнай эксплюатацыі, тэрмін службы панэльных дамоў (без капітальнай рэканструкцыі) складае: для дамоў першых масавых сэрыяў («хрушчоўкі») — 40 гадоў, для звычайных панэльных дамоў — 50–70 гадоў, у залежнасьці ад тыпу. Для параўнаньня, тэрмін эксплюатацыі цагляных шматкватэрных дамоў звычайна перавышае 100 гадоў. Каля 55% кватэраў, уведзеных у эксплюатацыю паміж 1960 і 1980 гг., знаходзяцца ў дамах панэльнага тыпу. Гэта значыць, што дамы першых масавых сэрыяў ужо вычарпалі свой рэсурс (ці гэта адбудзецца ў найбліжэйшыя 5–7 гадоў).

Далейшае пражываньне жыхароў у такіх дамах безь іх капітальнай рэканструкцыі становіцца небясьпечным. У краіне ўжо былі зафіксаваныя абвалы найбольш хутка разбуральных элементаў такіх дамоў — балконаў, у тым ліку і зь сьмяротнымі наступствамі. Аднак найцяжэйшы крызыс жылога фонду можна прагназаваць у 2020–2030-х гг., калі скончыцца нарматыўны тэрмін эксплюатацыі бальшыні панэльных дамоў.

Абцяцаньні камуністычнай партыі, што кожная сям'я некалі будзе жыць ува ўласнай кватэры, рассыпаліся разам з самой партыяй. Не вырашаецца праблема забесьпячэньня жыллом насельніцтва і цяперашнім урадам краіны — няма адпрацаваных схемаў спажывецкага крэдытаваньня, таксама як і замежных банкаў, якія такія сыстэмы ўжываюць; узровень даходаў насельніцтва не дазваляе яму ўкладаць грошы ў такія доўгатэрміновыя інвэстыцыйныя праекты, як будаўніцтва жылля; а ў сфэры будаўніцтва ствараецца шмат непатрэбных перашкодаў. У той жа час наяўнасьць вялікай колькасьці



незабясьпечаных жыллом гараджанаў можа ўжо ў недалёкай будучыні ствараць сацыяльна і палітычна выбухованебяспечныя сытуацыі.

У 2001 г. было капітальна адрамантавана 313,5 тыс. кв. м. гарадскога жылога фонду, што склала 0,23% ад ягонага агульнай плошчы. З улікам таго, што ў гарадох ёсць і індыўдуальныя дамы, якія абавязаныя рамантаваць іх гаспадары, атрымаецца 0,26%. Паказальна, што пачынаючы з 1999 г. жыхары шматкватэрных дамоў (апроч жыллёва-будаўнічых каапэратываў (ЖБК) і жыллёвых тава-рыстваў) кожны месяц уносяць адлічэнні на капітальны рамонт. Аднак гэтыя адлічэнні, замест таго, каб акумулявацца на індыўдуальным рахунку дому, распускаюцца ў бюджэце. Іншымі словамі, жыхары сёння плацяць за тое, каб іх дом адрамантавалі праз 380 гадоў. І насельніцтва Беларусі ўжо заплаціла нямала. Пры абавязковых адлічэннях на капітальны рамонт, роўных плаце за тэхнічнае абслугоўванне дому (67,11 рублёў за 1 кв. м. агульнай плошчы жылога памяшкання), зборы сродкаў па гэтым артыкуле за 2003 г. павінны скласьці да 50 млн. далараў. Сьледам за пэнсійнай сыстэмай цяперашні беларускі ўрад будзе яшчэ адну фінансавую піраміду, дзе на ўваходзе стаіць велізарная маса людзей – каля 6 млн. чалавек, а на выхадзе толькі тыя нешматлікія, на рамонт чых дамоў у дзяржавы хопіць сабраных грошай.

Нельга таксама забывацца на факт нацыяналізацыі ў 1991 г. назьбіраных ЖБК адлічэнняў на капітальны рамонт у памеры 145 млн. «савецкіх» рублёў (235 млн. далараў па тагачасным афіцыйным курсе). Калі будучы ўрад праігнаруе гэты факт, то ў краіне застанецца 4,5 тыс. шматкватэрных дамоў зусім безь якіх-любых сродкаў на капрамонт. Калі цяперашняя сытуацыя з капрамонтам жылога фонду ня зьменіцца, то ў найбліжэйшыя 5–10 гадоў варта чакаць катастрофаў сьпяраша ў дамах першых масавых сэрыяў, а яшчэ праз 10 гадоў – і ў астатніх дамах блёчнага тыпу.

Пры распрацоўцы «Канцэпцыі скарачэння і ліквідацыі перакрываванага субсыдаваньня жыллёва-камунальных паслугаў» плянавалася, што паніжэньне тарыфаў на гэтыя паслугі для прадпрыемстваў дазволіць ім скараціць сабекошт сваёй вытворчасьці ў сярэднім на 4–5%. Такім чынам, матывам прыняцьця «Канцэпцыі» было жаданьне ўраду павысіць рэнтабельнасьць некаторых галінаў прамысловасьці, а не стымуляваць рэсурса- і энэргазьберажэньне ці

ўстанавіць здаровыя эканамічныя адносіны паміж насельніцтвам і пастаўнікамі камунальных паслугаў. Між тым зьніжэньня тарыфаў для прамысловых прадпрыемстваў насамрэч не адбываецца. Гэта значыць, што не адбываецца і зьніжэньня цэнаў (ці росту зароботнай платы) на прадукцыю гэтых прадпрыемстваў. Таксама зусім не зьмяншаецца падатковы цяжар на насельніцтва краіны, што таксама магло б згладзіць наступствы павышэньня тарыфаў на жыллёва-камунальныя паслугі празь зьніжэньне цэнаў на прадукты харчаваньня, іншыя тавары і паслугі. А таму ўжо цяпер складваецца сытуацыя, калі адзіночныя пэнсіянэры, якія жывуць у адносна вялікіх кватэрах, сем'і, у якіх ёсьць дзеці, а даходы карміцеляў адносна нізкія, ня ў стане цалкам аплачваць жыллёва-камунальныя паслугі. Далейшае павышэньне тарыфаў пры існуючых нормах спажываньня прывядзе да росту неплацяжоў, абвастрэньня і без таго нестабільнай сацыяльнай сытуацыі.

Уся складаная і забытаная сыстэма забеспячэньня жыхароў шмааткватэрных дамоў вадой, цяплом, электраэнэргіяй, газам і г. д. у сваёй сутнасьці застаецца стратнай. Чым большым будзе валавы выпуск у камунальнага прадпрыемства, тым болей яно атрымае датацыяў зь бюджэту. Такія надзвычай неабходныя захады, як устаноўка прыладаў уліку спажываньня вады, рамонт трубаправодаў, цеплатрасаў, устаноўка прыладаў рэгуляваньня падачы цяпла і шмат іншага, аб'ектыўна будуць зьніжаць аб'ёмы фінансавых сродкаў, вытрачаных гэтымі прадпрыемствамі, і таму ўспрымаюцца іх кіраўніцтвам як небясьпечныя. З гэтай самай прычыны кіраўніцтва камунальных прадпрыемстваў выгадна завышаць сабекошт сваіх паслугаў, не карэктаваць нарматыўнага сабекошту пасьля ўдасканаленьня тэхналягічных працэсаў, устаноўкі больш сучаснага абсталяваньня.

Асноўныя фонды камунальных прадпрыемстваў у значнай ступені маральна і фізычна перастарэлі. Іх мадэрнізацыя і замена неабходныя як дзеля прадухіленьня аварыйных сытуацыяў, так і для зьніжэньня энэргэмістасьці галіны шляхам зьмяншэньня невытворчых стратаў. У будучым такая мадэрнізацыя запатрабуе значных сродкаў, што можа выклікаць яшчэ большы рост тарыфаў на камунальныя паслугі. Разам зь выдаткамі, якія неабходна будзе рабіць на бягучы і капітальны рамонт дамоў, іх цеплавую рэабілітацыю, плата за камунальныя паслугі складзе значна большую долю сямейных выдаткаў, чым цяпер.

Такім чынам, пакуль ня будуць уключаныя дзейсныя мэханізмы эканамічнага стымулявання эфэктыўнай работы, нельга чакаць ні паніжэння тарыфаў на камунальныя паслугі, ні павышэння якасці гэтых паслугаў, ні замены і рамонту камунікацыяў, ні выкарыстання рэсурса- і энэргазьберагальных тэхналёгіяў. Гэта гаворыць аб тым, што якасць камунальных паслугаў і надалей будзе заставацца незадавальняючай, будзе захоўвацца небяспека ўзьнікнення надзвычайных сытуацыяў, а ўсё насельніцтва будзе несці ўсё больш высокі цяжар затратнай ЖКГ.

# 3 Мадэль рэформаў сацыяльнай сфэры Беларусі

Валер Дашкевіч

## Мэты, прынцыпы і тэрміны рэфармаваньня сацыяльнай сфэры

Выходзячы з заданьні стварыць сучасную мадэль сацыяльна-эканамічнага ўладкаваньня краіны ў пераходны пэрыяд, у сацыяльную сфэру Рэспублікі Беларусі на пераходны пэрыяд рэфармаваньня ўключаныя наступныя галіны: ахова здароўя, сацыяльная дапамога, пэнсійнае забесьпячэньне і паслугі камунальнай гаспадаркі.

Галоўнай мэтай рэфармаваньня сацыяльнай сфэры ёсьць стварэньне трывалай сыстэмы інстытутаў, якія гарантуюць аказаньне насельніцтву неабходнай і кваліфікаванай мэдычнай дапамогі, выплату годнай гарантаванай пэнсіі ў старасьці, аказаньне сацыяльнай дапамогі для тых, хто мае ў ёй патрэбу, а таксама падтрыманьне тарыфаў і цэнаў на камунальныя паслугі на ўзроўні, даступным для спажыўцоў.

*Прынцыпамі* функцыянаваньня сацыяльнай сфэры павінны быць:

- а) эфэктыўнасьць, то бок максымальная карысьць ад усіх выдаткаў на ўтрыманьне сацыяльнай сфэры;
- б) сацыяльная справядлівасьць, якая не дапускае беспладстаўных сацыяльных выплатаў і наданьня ільготаў з адпаведных фондаў і бюджэтаў без уліку матэрыяльнага становішча канкрэтных грамадзянаў і іх правоў на адпаведную ільготу ці паслугу;

в) даступнасць для ўсіх без вынятку грамадзянаў, якая грунтуецца на паступовай перадачы ім праз розныя каналы (заробак, пэнсіі, сацыяльная дапамога) фінансавых сродкаў, неабходных для ўтрымання і аплаты паслугаў сацыяльнай сферы.

Агульнай *умовай* рэалізацыі прынцыпаў эфектыўнасці і адраснасці функцыянавання сацыяльнай сферы павінна стаць скарачэнне колькасці дзяржаўнага кіраўнічага персаналу ў розных яе сэктарах, паэтапная перадача інфраструктуры ў прыватную ці мяшаную ўласнасць з удзелам мясцовых органаў улады ў кіраванні, упарадкаванне ўсёй сістэмы сацыяльнай дапамогі і надання ільготаў, а таксама ўлік выдаткаў на сацыяльныя паслугі ў сістэмах заробтнай платы і падаткаў.

*Крыніцамі фінансавання* выдаткаў у сацыяльнай сферы будуць рэспубліканскі і мясцовыя бюджэты, адлічэнні наймальнікаў (працадаўцаў), асабістыя плацяжы грамадзянаў, сродкі дабрачынных фондаў.

Падчас рэфармавання сацыяльнай сферы ўсе асноўныя функцыі аказання ёю паслугаў павінны быць перададзеныя ў распараджэнне мясцовых органаў улады. За цэнтральным урадам пакідаюцца толькі функцыі кантролю, статыстычнага ўліку, распрацоўкі заканадаўчай базы, падрыхтоўкі кадраў вышэйшага зьяяна і забеспячэнне навукова-аналітычнай інфармацыяй. У зьвязку з гэтым мэтазгодна разгледзець пытаньне аб аб'яднанні ўсіх цэнтральных ведамстваў, якія рэгулююць ахову здароўя, пэнсійнае забеспячэнне і сацыяльную дапамогу, у адно міністэрства зь мінімумам кіраўнічага персаналу.

У адпаведнасці з выкладзенымі мэтамі і прынцыпамі рэфармавання сацыяльнай сферы мяркуецца ў кожным зь яе сэктараў ажыццявіць захаванне ў наступных кірунках.

## **Ахова здароўя**

Прынцыповым кірункам аховы здароўя павінен стаць клопат грамадзянаў аб сваім здароўі, сытуацыя, калі выгадна быць здаровым.

Дзяржава аплачвае толькі прыём у лекара. Усім без вынятку аказваецца бясплатная тэрміновая мэдычная дапамога ў адпаведных лячэльных установах,

незалежна ад формы ўласнасці кожнай зь іх, а таксама бясплатна ажыццяўляецца шпіталізацыя пры захворваньнях, якія адносяцца да катэгорыі эпідэміі. Для маламаёмных грамадзянаў дзяржава забяспечвае бясплатнае абмуляторнае лекаваньне ў лячальных установах агульнага тыпу.

Усе астатнія мэдычныя паслугі павінны аплачвацца з асабістых сродкаў грамадзянаў і сродкаў страхавых мэдычных фондаў. Дзеля гэтага ў краіне павінны быць створаны праўныя і эканамічныя ўмовы для разьвіцьця сыстэмы мэдычнага страхаваньня.

На пераходны пэрыяд (8–10 гадоў), да стварэньня паўнаўартаснай сыстэмы мэдычнага страхаваньня, аплата дадатковых мэдычных паслугаў маламаёмным грамадзянам, уключаючы шпіталізацыю, можа ажыццяўляцца за кошт сродкаў мясцовых бюджэтаў. З мэтай павышэньня якасьці лекаваньня дзяржава павінна стымуляваць разьвіцьцё сеткі прыватных мэдычных установаў.

## Сацыяльная дапамога

Найперш у краіне павінна быць перагледжана сыстэма катэгорыяў грамадзянаў, якім неабходна сацыяльная дапамога, а крыніцы фінансаваньня ўсіх выплат праз фонды сацыяльнага забесьпячэньня мусяць быць аб'яднаныя.

Аб'ектыўна сацыяльную дапамогу могуць атрымліваць толькі грамадзяне, якія з-за шэрагу прычынаў ня маюць іншых крыніцаў існаваньня, ці атрымліваныя імі зь іншых крыніцаў сродкі недастатковыя для забесьпячэньня мінімуму спажывецкіх дабротаў. Гэта інваліды, якія ня маюць ніякіх працоўных даходаў, шматдзетныя сем'і з даходам, ніжэйшым за пражыцьцёвы мінімум, грамадзяне пэнсійнага веку зь невысокімі працоўнымі пэнсіямі, а таксама часова беспрацоўныя.

Усе іншыя формы сацыяльных выплат з фондаў сацыяльнага забесьпячэньня неабходна скасаваць.

Крыніца фінансаваньня сацыяльных фондаў адна – рэспубліканскі бюджэт, прычым спэцыяльныя плацяжы ў фонды сацыяльнага забесьпячэньня ў форме адлічэньняў прапарцыйна фонду заробтнай платы прадпрыемствамі павінны быць скасаваныя і ўлучаныя ў склад агульнага падаткаабкладаньня. Расходны

артыкул бюджэту, прызначаны для сацыяльных выплат, абаронены ад сэквестраваньня.

### **Пэнсійнае забеспячэньне**

На працягу 5–10 гадоў неабходна стварыць сыстэму сучаснага пэнсійнага забеспячэньня, то бок сфармаваць недзяржаўныя пэнсійныя фонды, крыніцамі сродкаў для якіх будуць адлічэньні працадаўцаў і наёмных работнікаў.

На першым этапе, да назапашваньня недзяржаўнымі пэнсійнымі фондамі дастатковых сродкаў, яны мусяць знаходзіцца ў кіраваньні мясцовых органаў улады і быць мяшанымі паводле формы ўласнасьці. Найбольш істотным на гэтым этапе бачыцца стварэньне абласных пэнсійных фондаў з асноўнымі акцыянерамі зь ліку найбуйнейшых прадпрыемстваў канкрэтнага рэгіёну.

Адпаведна, на першым этапе сыстэма пэнсійнага забеспячэньня будзе падобнай да цяперашняй і зьольшага будзе складацца з працоўнай пэнсіі, памер якой наўпрост залежыць ад узроўню сярэдняга заробку грамадзяніна цягам пэўнага часу да выхаду на пэнсію, а таксама ад агульнага працоўнага стажу. Пад канец рэфармаваньня сыстэмы пэнсійнага забеспячэньня памер пэнсіі будзе вызначацца ў залежнасьці ад аб'ёму сродкаў, пералічаных працадаўцам і самім работнікам у пэнсійны фонд.

Мяркуюцца, што памер адлічэньняў з зароботнай платы грамадзянаў у пэнсійны фонд будзе знаходзіцца прыблізна на ўзроўні 3–5%, і гэтая стаўка дапушчальная пры адэкватным і адначасовым зьніжэньні ставак падаходнага падатку.

### **Камунальныя паслугі**

Рэфармаваньне сэктару камунальных паслугаў, нягледзячы на яго гравасткасьць, павінна і можа быць праведзенае ў адносна сьціслыя тэрміны. Асноўнымі кірункамі рэфармаваньня будзе пераход да поўнай аплаты ўсіх камунальных паслугаў пры адначасовым наладжваньні сыстэмы строгага ўліку аб'ёму надаваных паслугаў.

Структуры, занятыя надаваньнем камунальных паслугаў, неадкладна акцыянуюцца і прыватызуюцца, у т.л. на ўмовах доўгатэрміновай арэнды. Найперш гэта тычыцца транспартных прадпрыемстваў і жыллёва-камунальных службаў, больш паступова могуць рэфармавацца рэгіянальныя арганізацыі, якія ажыццяўляюць энэрга-, цепла- і водазабесьпячэньне. Норма прыбытку на камунальныя паслугі не павінна перавышаць сярэднюю велічыню ў эканоміцы наагул. Нагляд за выкананьнем гэтай нормы кладзецца на мясцовыя органы ўлады і назіральныя рады зь ліку карыстальнікаў камунальных паслугаў.

Грамадзяне, ня здольныя аплаціць мінімальна неабходных камунальных паслугаў, атрымліваюць фінансавую дапамогу ў агульным парадку праз сыстэмы сацыяльных фондаў (катэгорыя малазабясьпечаных сем'яў).

Пад канец пераходнага пэрыяду, праз 3–5 гадоў, усе камунальныя паслугі без вынятку павінны аплачвацца спажыўцамі.

Увесь пэрыяд рэфармаваньня сацыяльнай сфэры і яе адаптацыі да ўмоваў існаваньня і эфэктыўнага функцыянаваньня ў рынкавай эканоміцы зойме ня менш за 5–10 гадоў. Працягласьць тэрміну будзе залежаць ад яе стану на момант рэфармаваньня.

Асноўная ідэя рэфармаваньня сацыяльнай сфэры палягае ў тым, што яна павінна быць акцыянавана, пераважна прыватызавана і пераведзеная на рынкавыя прынцыпы вядзеньня гаспадаркі.

## **Асноўныя кірункі, этапы і рэсурсы рэфармаваньня сацыяльнай сфэры**

Асноўнай мэтай рэфармаваньня сацыяльнай сфэры павінна стаць дацягненьне эўрапейскіх сацыяльных стандартаў жыцьця чалавека. Гэта значыць, што паказьнікамі тут ёсьць працягласьць жыцьця і высокая якасьць умоваў пражываньня. Адпаведна, асноўнымі сэктарамі сацыяльнай сфэры, якія па-



трабуюць першачарговага рэфармавання, ёсць сыстэмы аховы здароўя, сацыяльнай дапамогі, пэнсійнага забеспячэння і надання камунальных паслугаў.

Прынцыповымі кірункамі рэфармавання сацыяльнай сферы ёсць павышэнне яе эфектыўнасці, то бок атрыманьне максымальнай аддачы ад бюджэтных датацыяў і аплаты яе паслугаў насельніцтвам, а таксама захаваньне і разьвіцьцё сацыяльнай справядлівасьці, якое выключае ўраўняльнасьць у выкарыстаньні сацыяльнай дапамогі і сацыяльных паслугаў.

Галоўнымі інструмэнтамі дасягненьня пастаўленай мэты і рэалізацыі менаваных кірункаў дзеяньняў стаецца максымальна магчымае разьдзяржаўленьне і прыватызацыя ўстановаў сацыяльнай сферы, мінімізацыя кадравых і фінансавых выдаткаў на адзінку надаваных сацыяльных паслугаў, а таксама жорсткі і ўвесьчасны маніторынг патрэбаў спажыўцоў гэтых паслугаў. Дзеля таго, што наданьне паслугаў адбываецца пераважна па месцы жыхарства канкрэтных грамадзянаў, асноўныя намаганьні ў рэфармаваньні сацыяльнай сферы і падтрыманьні яе сыстэмаў у нармальным стане мусяць стаць клопатам найперш мясцовых органаў улады.

## **Ахова здароўя**

У гэтым сэктары на працягу 2–3 гадоў павінны паступова здзейсьніцца наступныя крокі.

Мусяць быць акцыянаваны і перададзены ў арэнду працоўным калектывам з правам наступнага выкупу ўсе без вынятку лячэльныя ўстановы клінічнага тыпу (клінікі, бальніцы), якія аказваюць свае паслугі выключна за плату. Усяляк, у прыватнасьці, праз наданьне падатковых ільготаў і мінімізацыю арэнднай платы, павінна падтрымлівацца стварэньне новых прыватных лячэльных установаў клінічнага тыпу. Ува ўласнасьці дзяржавы могуць застацца лячэльныя ўстановы пры навукова-дасьледчых інстытутах, якія фінансуюцца зь бюджэту па артыкуле «навука і навукае абслугоўваньне».

Цяперашнія клінікі часова застаюцца ўва ўласнасьці мясцовых органаў улады, але пераводзяцца на платную аснову. Пры гэтым сыстэма тэрытарыяльных

участковых лекараў і лекараў вузкіх спецыяльнасцяў мадэрнізуецца ў мяшаную сямейна-спецыялізаваную сыстэму. Яе адрозьненне ад цяперашняй палягае ў тым, што грамадзяне атрымаюць права абіраць сабе лекара агульнай практыкі не за прынцыпам месца пражывання, а вылучна за ўласным жаданнем. На першым этапе — зь ліку лекараў, якія знаходзяцца на кантракце ў тэрытарыяльнай клініцы, потым паводле свабоднага выбару на аснове спецыяльнай дамовы, укладзенай паміж лекарам і грамадзянінам у адпаведнасці з Грамадзянскім кодэксам. Паступова лекары агульнай практыкі, якія працуюць за сямейным прынцыпам, могуць атрымліваць, на іх жаданне, ліцэнзію на практыку прыватнага сямейнага лекара па-за штатам клінікі.

Лекары клінік вузкага профілю могуць весьці прыём пацыентаў і іх лекаваньне толькі пры накіраванні сямейнага лекара. Вынятак можа дазваляцца толькі ў тэрміновых ці крытычных выпадках.

Прыём і лекаваньне грамадзянаў у спецыялізаваных клінічных установах і бальніцах можа ажыццяўляцца як за жаданнем грамадзянаў, так і па накіраванні клінік.

Адначасова пры мясцовых органах улады ствараюцца спецыяльныя мэдычныя камісіі, задачамі якіх павінна стаць адсочваньне правамернасці звароту да таго ці іншага лекара, якасьць лекаваньня, выдача ліцэнзіяў, вызначэньне і зьмяненне цэнаў на ўсе без вынятку мэдычныя паслугі, а таксама захаваньне парадку іх аплаты.

Найбольш важным і адказным заходам падчас рэфармаваньня сэктару аховы здароўя і пераводу яго цалкам на платную аснову будзе ўстанаўленьне сацыяльна справядлівага парадку аплаты мэдычных паслугаў.

З гэтай мэтай пры мясцовых органах улады і пад поўным кантролем вышэй-менаваных камісіяў павінны быць заснаваныя спецыяльныя фонды (мэдычныя касы), сродкі якіх могуць выкарыстоўвацца вылучна на аплату рахункаў, выстаўленых клінікамі (тэрытарыяльнымі і сямейнымі лекарамі), а таксама вузкаспецыялізаванымі дактарамі і клінічнымі лячэльнымі ўстановамі (бальніцамі) за аказаныя паслугі.

На першым этапе рэфармаваньня сэктару аховы здароўя фінансавымі крыніцамі папаўненьня сродкаў мэдычных касаў стануць сродкі цэнтраль-

нага і мясцовага бюджэтаў, якія выдаткоўваюцца па артыкуле «ахова здароўя», і сродкі ад платных паслугаў, што практыкуюцца ўжо цяпер.

Адначасова мясцовыя органы ўлады абавязаныя ў пэўны тэрмін, сама меней за год да ўвядзення такой сыстэмы аплаты мэдычных паслугаў, заснаваць на сваёй тэрыторыі мясцовыя фонды мэдычнага страхавання, грашовыя сродкі якіх будуць фармавацца за кошт унёскаў грамадзянаў, якія дасягнулі 18 гадоў. Гэтыя адлічэнні могуць рабіцца беспасярэдне прадпрыемствамі, у якіх занятыя грамадзяне, ці шляхам індыўідуальных унёскаў. За навучэнцаў сярэдніх і спецыяльных навучальных устаноў унёскі робяцца гэтымі ўстановамі альбо зь бюджэтных сродкаў, выдзеленых на навучаньне кожнага канкрэтнага грамадзяніна, альбо з сродкаў, якія ён заплаціў за сваё навучаньне незалежна ад крыніцы атрымання гэтых грошай (банкаўскі крэдыт, дабрачынны фонд, сродкі бацькоў, уласныя сродкі). За часова незанятых грамадзянаў, зарэгістраваных у цэнтрах занятасці (біржы працы), унёскі ўносяцца з фондаў, што выплачваюць дапамогу з-за беспрацоўя.

Аднак, кожнаму грамадзяніну выдаецца індыўідуальны мэдычны страхавы поліс, які можа быць прад'яўлены ім мэдычнаму работніку для атрымання тэрміновай мэдычнай дапамогі па-за межамі свайго рэгіёну. І такая дапамога павінна быць аказаная незалежна ад канкрэтных прычынаў, якія выклікалі такое месцазнаходжаньне.

У сувязі з тым, што назапашваньне сродкаў, дастатковых для аплаты мэдычных паслугаў грамадзянамі, якія маюць мэдычны страхавы поліс, патрабуе пэўнага пэрыяду часу, увядзеньне аплаты мэдычных страхавых фондаў павінна ўводзіцца паступова.

На першым этапе правам карыстацца сродкамі мэдычнай касы могуць усе без вынятку грамадзяне: як для поўнай аплаты мэдычных паслугаў участковых, так і частковай — сямейных лекараў (50% ад кошту паслугі). Паслугі вузкаспэцыялізаваных лекараў клінік і лячэльных устаноў павінны аплачвацца ў гэты пэрыяд часткова за кошт страхавых мэдычных фондаў для застрахованых грамадзянаў (50%), астатняе — за кошт іх уласных сродкаў пры ўмове аднясення дадзеных грамадзянаў да ліку людзей, якія атрымліваюць вялікія даходы. Для застрахованых грамадзянаў зь сярэднім даходам доля аплаты з сродкаў

страховых фондаў можа быць у межах 60–70%, а зь нізкім узроўнем даходаў – да 80%, але пры гэтым не павінна перавышаць сумы на індывідуальным рахунку больш чым на 30–40%.

Асаблівую ўвагу тут варта звярнуць на тых грамадзянаў, якія аб'ектыўна ня могуць мець дастатковых сродкаў на сваіх індывідуальных мэдычных страхавых рахунках. Дзеля разьвязаньня гэтай праблемы можна прапанаваць варыянт, пры якім страхаваньню падлягаюць усе грамадзяне, якія не дасягнулі на момант увядзеньня страхавой мэдыцыны 50 гадоў. Усе, чый узрост будзе перавышаць указаны «ўзроставае парог», а таксама тыя, хто не дасягнуў 18 гадоў, будуць мець права карыстацца сродкамі мэдычных касаў на вышэйменаваных умовах. То бок будзе ажыццяўляцца поўная аплата ўчастковых лекараў агульнай практыкі і аплата 60–80% кошту паслугаў вузкаспэцыялізаваных лекараў і клінічных устаноў (бальніц). Да гэтай жа катэгорыі грамадзянаў павінны быць аднесеныя ўсе стала непрацаздольныя грамадзяне незалежна ад узросту.

Долі, у якіх аплачваюцца мэдычныя паслугі «мэдычнымі касамі», страхавымі фондамі і самімі грамадзянамі, будуць знаходзіцца ў прастай залежнасьці ад наяўнасьці ў іх грашовых сродкаў, датацыяў з рэспубліканскага бюджэту і, магчыма, дабрачынных ахвяраваньняў.

Усе працаздольныя грамадзяне Рэспублікі Беларусі, якія ня ўклялі дамоваў мэдычнага страхаваньня («незастрахованыя грамадзяне»), незалежна ад прычынаў, якія іх да гэтага змусілі, маюць права карыстацца мэдычнай дапамогай за кошт тэрытарыяльных «мэдычных» касаў толькі ў межах паслугаў, якія аказваюцца ўчастковымі лекарамі. Усе астатнія мэдычныя паслугі павінны аплачвацца імі ў поўным аб'ёме.

«Мэдычныя касы» і страхавыя мэдычныя фонды не аплачваюць лекаў, што набываюцца ў аптэках. Вынятак складаюць захворваньні, якія носяць характар эпідэміяў ці асабліва небясьпечныя для здароўя. Спецыяльнай пастановай ураду і за кошт выдаткаваных ім фінансавых рэсурсаў лячэньне людзей з такімі захворваньнямі можа адбывацца бясплатна.

Статуты мэдычных страхавых фондаў могуць прадугледжваць выплаты страхавых прэміяў грамадзянам па дасягненьні імі пэўнага ўзросту (ці іх спадкаемцам). Пэралічаныя ў дадзеныя фонды на асабісты рахунак грашовыя сродкі,

якія не былі скарыстаныя цалкам, выплачваюцца ў пэўнай прапорцыі ад рэшты ці цалкам.

Асновы рэфармавання сэктару аховы здароўя, уключаючы парадак фармавання сродкаў «мэдычных касаў» і заснавання страхавых мэдычных фондаў, таксама як і парадак выдаткоўвання імі сродкаў, павінны быць прапісаныя ў спецыяльным законе, прынятым парламэнтам. У ім таксама павінны быць закладзеныя аб'ёмы бюджэтных сродкаў, якія выдаткоўваюцца рэспубліканскім і мясцовымі бюджэтамі на фінансаваньне аховы здароўя. Прыблізна, без уліку адлічэнняў грамадзянаў у страхавыя бюджэты, агульная сума бюджэтнага фінансавання павінна быць даведзена ў ходзе рэфармавання да ня менш чым 8–10% выдаткаў кансалідаванага бюджэту з аднясеннем гэтых артыкулаў бюджэту да ліку абароненых ад сэквестравання.

Гэтым жа законам павінна быць прадугледжана ўвядзеньне пазаведамасных паказьнікаў ацэнкі работы ўсёй сыстэмы аховы здароўя, а таксама тэрытарыяльных мэдычных структураў незалежна ад формы іх уласнасьці. Асноўнымі паказьнікамі павінны быць: агульная працягласьць жыцьця, дзіцячая сьмяротнасьць, прафіляктыка асобных формаў цяжкіх захворваньняў, агульная сума выдаткаў на аплату мэдычных паслугаў «мэдычнымі касамі», страхавымі фондамі і самімі грамадзянамі, а таксама прапорцыі паміж імі. Усе гэтыя паказьнікі павінны быць такімі, каб не стымуляваць работнікаў мэдычных установаў да завышэньня рахункаў на аплату мэдычных паслугаў і ў той жа час не перашкаджаць грамадзянам атрымліваць неабходную і дастатковую мэдычную дапамогу.

Дзеля гэтага неабходна таксама распрацаваць сыстэму аплаты працы мэдычных работнікаў, якая пры ўмове эфэктыўнага выкарыстаньня імі як сродкаў бюджэтных «мэдычных касаў», так і сродкаў страхавых мэдычных фондаў забяспечвае заробак на ўзроўні не ніжэйшым за 130–150% ад сярэдняга па краіне.

### **Пэнсійнае забесьпячэньне**

Рэфармаваньне пэнсійнага забесьпячэньня ў Рэспубліцы Беларусі павінна выходзіць, па-першае, з таго, што цяперашні ўзровень пэнсіяў у краіне не дазваляе вытрымліваць асноўных сацыяльных стандартаў, якія гарантуюць годны ўзровень

жыцця непрацуючых чальцоў грамадства; па-другое, з таго факту, што паводле суадносінаў працуючых і непрацуючых грамадзянаў краіна хутка набліжаецца да ўзроўню, калі колькасць працуючых зраўняецца з колькасцю пэнсіянэраў; нарэшце, па-трэцяе, з таго, што цяперашні стан беларускай эканомікі не дазваляе захоўваць высокую планку сацыяльнага падатку (35%), зь якога часткова выплачваюцца пэнсіі.

З увагі на памянёныя перадумовы рэформа пэнсійнага забеспячэння павінна арыентавацца на паступовы пераход ад цэнтралізаванага дзяржаўнага пэнсійнага забеспячэння да назапашвальнага прынцыпу фармавання крыніцаў будучых пэнсіяў працаздольнымі чальцамі грамадства. Іншымі словамі, грамадзянін павінен сам клапаціцца пра сваё будучае пэнсійнае забеспячэнне. Разам з тым дзяржава павінна прыняць на сябе ўсе тыя выдаткі, якія неабходна прафінансаваць для забеспячэння годных пэнсіяў грамадзянам, якія з розных прычынаў ня здолелі ашчадзіць сродкі на сваіх асабовых рахунках дзеля таго, каб забяспечыць сабе годную старасць.

А паколькі стварэнне сучаснай пэнсійнай сыстэмы, заснаванай на назапашвальным прынцыпе, патрабуе значнага пэрыяду часу і пэўнага стану эканомікі, то гэты працэс, праз ланцужок прамежкавых захадаў, можа расцягнуцца на пэрыяд, ня меншы за 8–10 гадоў. Улічваючы важнасць фармавання ў грамадзкай сьвядомасці разуменьня таго, што прабязьбедную старасць кожнаму трэба клапаціцца самому з моманту паўналецця, стварэнне назапашвальнай сыстэмы павінна пачынацца ўжо сёння.

Для гэтага перадусім неабходна дакладна вызначыць віды будучых пэнсіяў у рэфармаванай пэнсійнай сыстэме, указаць крыніцы сродкаў для іх выплат, заканадаўча і эканамічна забяспечыць захаванасць грашовых сродкаў, якія знаходзяцца ў распараджэнні пэнсійных фондаў, вызначыць структуру гэтых фондаў і парадак кіравання імі.

Улічваючы досвед краінаў, асабліва Эстоніі, якія ўжо ажыццявілі асноўныя рэформы ў сыстэме пэнсійнага забеспячэння, прапануецца ўстанавіць у краіне наступныя базавыя віды пэнсіяў.

*Працоўная пэнсія*, якая назначаецца па дасягненні пэўнага ўзросту і памер якой знаходзіцца ў беспасярэднай залежнасці ад канкрэтнага ўзроўню заробтнай платы за пэўны перыяд працоўнай дзейнасці і працягласці ўсяго перыяду працоўнай дзейнасці (стажу). Вызначэнне канкрэтных параметраў і парадку прызначэння павінна рэгулявацца спецыяльным законам, у аснову якога можа быць пакладзена цяперашняе заканадаўства. Гэта звязана з тым, што, па-першае, існуючае ў гэтай сферы заканадаўства ў цэлым адпавядае сваім заданням і, па-другое, сфера пэнсійнага забеспячэння павінна быць дастаткова кансерватыўнай, паколькі большыя цяперашнія пэнсіянэраў у сваёй ужо мінулай працоўнай дзейнасці арыентаваліся на заканадаўства, якое дзейля тады.

Таму выходзячы з эканамічных магчымасцяў бюджэту (пазабюджэтных дзяржаўных фондаў) можна вызначыць сярэдняю велічыню працоўнай пэнсіі ў памеры 70–80% ад сярэдняй заробтнай платы па краіне і адпаведна ўстанавіць механізм яе налічэння, маючы на ўвазе, што сярэдні працоўны стаж грамадзянаў наўрад ці можа перавышаць 35–45 гадоў. То бок у аснову пэнсіі кладзецца 50% ад фактычнай заробтнай платы за пэўны перыяд у 5–10 гадоў на выбар грамадзяніна і 1% за працоўны стаж, большы за 20–25 гадоў (калі захоўваць розніцу ўва ўзросьце выхаду на пэнсію для мужчын і жанчын). У залежнасці ад фінансавых магчымасцяў крыніцы, зь якой выплачваецца пэнсія, узровень «абавязковага мінімальнага стажу» можа паніжацца, напрыклад, да 19–24 гадоў і г. д., што дазволіць павялічыць «праэміяльны стаж» і тым самым агульны памер пэнсіі.

*Пэнсія па старасці*, якая прызначаецца грамадзянам па дасягненні імі пэўнага ўзросту і не залежыць ад наяўнасці працоўнага стажу. Традыцыйна гэтая катэгорыя грамадзянаў колькасна невялікая, таму што ахоплівае людзей, якія зь нейкіх прычынаў ня маюць дастатковага працоўнага стажу. У дадзеным выпадку варта выходзіць з простых суадносін прызначаных імі дзяржавай пэнсіяў з працоўнымі пэнсіямі і ўстанаўліваць іх у памеры 40–50% ад сярэдняга заробку па краіне без налічэння надбавак. То бок фактычна пэнсія па старасці будзе складаць прыблізна дзве траціны ад працоўнай пэнсіі, што зьяўляецца рэалізацыяй прынцыпу сацыяльнай справядлівасці – не дапускаецца ўраўняльнасці

і грамадзяне заахвочваюцца зарабляць будучую пэнсію ў працаздольным узросце.

*Пэнсія з прычыны ўстойлівай непрацаздольнасці.* Прызначаецца грамадзянам, прызнаным няздольнымі да паўнаватаснай працоўнай дзейнасці, з 18 гадоў. Гэтая пэнсія павінна прызначацца ўсім без вынятку непрацаздольным грамадзянам, якія дасягнулі 18 гадоў, незалежна ад таго, знаходзяцца яны на ўтрыманні забяспечаных бацькоў ( апекуноў), жывуць у сем'ях з недастатковымі даходамі ці знаходзяцца ў спецыяльных лячальных установах, дамох-інтэрнатах. Падобныя пэнсіі выплачваюцца з дзяржаўнага ці мясцовага бюджэту. Велічыня пэнсіі павінна разлічвацца, выходзячы з патрэбаў дадзеных грамадзянаў у аплаце ня толькі харчавання, вопраткі, камунальных паслугаў, але і лекаў. Такім чынам, яны ня могуць быць цалкам прыроўненыя да людзей, якія ня маюць працоўнага стажу, і іх пэнсіі павінны быць крыху вышэйшымі – 50–60% ад сярэдняга заробку па краіне.

У асобных выпадках, калі ўстойлівая непрацаздольнасць настала з прычыны вытворчай траўмы, пэнсія выплачваецца прадпрыемствам у памеры ягонага сярэдняга заробку да дасягнення грамадзянінам пэнсійнага ўзросту. Пасья гэтага ён атрымлівае звычайную працоўную пэнсію.

*Пэнсія з прычыны страты карміцеля,* якая прызначаецца дзецям да 18 гадоў пры страце аднаго з бацькоў (ці абодвух) пры ўмове, што сярэдні даход сям'і не перавышае сярэднямесячнай заробкуны платы ў краіне на кожнага чальца сям'і. Гэты від пэнсіі па сваім прызначэнні блізкі да сацыяльнай дапамогі і мае сваёй мэтай пазьбегчы магчымай сацыяльнай няроўнасці і горшых умоваў для выхавання дзяцей у няпоўных сем'ях. Яе велічыня не павінна перавышаць сярэдняга заробкуны платы ў краіне. Яна таксама можа ўстанаўляцца ў працэнтных суадносінах ад заробкуны платы таго з бацькоў, з-за страты якога прызначана пэнсія. Можна таксама прадугледзець сытуацыю, пры якой пэнсія па страце карміцеля выплачваецца незалежна ад даходаў другога з бацькоў ці апекуноў, калі страта карміцеля была звязаная з выкананьнем апошнім дзяржаўных абавязкаў.

У тым выпадку, калі страта карміцеля звязаная з выкананьнем службовых абавязкаў у рамках кантракту з прадпрыемствам, то дадзеная пэнсія можа



быць прызначана за кошт сродкаў гэтага прадпрыемства незалежна ад яго формы ўласнасці.

У краіне таксама павінны быць скасаваныя ўсе віды пэрсанальных пэнсіяў. Асаблівыя заслугі перад дзяржавай павінны рэгулявацца велічыняй зароботнай платы ў пэрыяд выканання асабліва складанай працы, што потым улічваецца пры налічэнні пэнсіі. Абмежаваньняў па максымальнай велічыні не прадугледжваецца.

Пэнсійны ўзрост мусіць устанаўлівацца спецыяльным законам з улікам спадзяванай працягласці жыцця і станам здароўя насельніцтва. На цяперашні момант яго велічыня – 60 гадоў для мужчын і 55 гадоў для жанчын – ёсць найбольш аптымальнай для Рэспублікі Беларусі. Пры выкананні грамадзянінам асабліва шкодных для здароўя работ на працягу пэўнага часу ўзрост ягонага выхаду на пэнсію можа быць зьменшаны.

Павінна быць таксама прадугледжана права грамадзяніна на датэрміновы выхад на пэнсію пры наяўнасці ў яго дастатковага працоўнага стажу. Напрыклад, 35 гадоў для мужчын і 30 гадоў для жанчын.

Адначасова ў краіне павінна быць створана сыстэма дзяржаўных пэнсійных фондаў, якая возьме на сябе ўлік усіх грамадзянаў, якія дасягнулі пэнсійнага ўзросту ці маюць права на атрыманьне аднаго ці некалькіх відаў пэнсіяў, а таксама вядзеньне асабовых рахункаў працуючых грамадзянаў, якія адлічваюць частку сваёй зароботнай платы ці даходаў у пэнсійны фонд ці акумуляуюць на сваіх рахунках рэгулярныя бюджэтныя датацыі. У першыя гады рэфармаваньня пэнсійнай сыстэмы пэнсійныя фонды могуць і, бадай што, павінны быць дзяржаўнымі і засноўвацца на рэгіянальным прынцыпе – вобласці, акругі, раёны, у залежнасці ад абранай мадэлі тэрытарыяльна-адміністрацыйнай рэформы. Адзіная ўмова – яны не павінны быць занадта дробнымі. Калі ж праектаваць іх на цяперашні адміністрацыйны падзел Беларусі, то гэта абласныя пэнсійныя фонды. Стварэнне гэтых пэнсійных фондаў не вымагае вялікіх арганізацыйных высілкаў і фінансавых выдаткаў, бо яны могуць стварацца на базе ўжо існай сыстэмы ўстановаў, якія займаюцца афармленьнем пэнсіяў.

Апрача таго, у краіне павінна заахвочвацца заснаваньне недзяржаўных пэнсійных фондаў, якія будуць дзеяць выключна на камэрцыйнай аснове і якія

павінны паступова ўзяць на сябе абслугоўваньне ўсяго кантынгенту грамадзянаў, што атрымліваюць працоўную пэнсію. Іх галоўная перавага перад дзяржаўнымі пэнсійнымі фондамі палягае ў тым, што яны ня толькі атрымліваюць пэнсійныя адлічэньні, але і зарабляюць ад іх разьмяшчэньня грошы. А таму апрача выплаты пэнсіі сваім чальцам яны абавязаныя яшчэ прызнаць і права спадкаемнасці па асабовым рахунку грамадзяніна ў выпадку няпоўнай запатрабаванасці назапашанай сумы. Заснавальнікамі недзяржаўных пэнсійных фондаў на этапе іх стварэньня могуць выступіць найбуйнейшыя прадпрыемствы, разьмешчаныя на тэрыторыі канкрэтнага рэгіёну.

У меру фінансавага ўмацаваньня сыстэмы памянёных недзяржаўных пэнсійных фондаў грамадзяне, якія ўклалі пэнсійную дамову з фондам і даручылі прадпрыемству, на якім яны занятыя, пералічваць свой пэнсійны ўнёсак дадзенаму фонду, змогуць пераводзіць свае асабовыя пэнсійныя рахункі зь дзяржаўнага пэнсійнага фонду ў прыватны фонд, а апошні яшчэ да пераходу грамадзяніна да яго на пэнсійнае забеспячэньне атрымае права патрабаваньня да дзяржаўнага пэнсійнага фонду часткі будучых пэнсійных выплатаў у памеры, прапарцыйным працоўнаму стажу грамадзяніна. І гэтак права патрабаваньня ажыццяўляецца пасля дасягненьня канкрэтным грамадзянінам пэнсійнага ўзросту і прызначэньня яму пэнсіі.

Прадпрыемства, якое з асабістага заробку сваіх работнікаў пералічвае пэнсійныя ўнёскі ў недзяржаўныя пэнсійныя фонды, абавязана таксама пералічваць у гэтыя фонды і тую долю пэнсійных сродкаў, якая фармуецца за кошт прадпрыемства.

У сувязі з гэтым неабходна цалкам перагледзець мэханізм адлічэньня прадпрыемствамі сродкаў у так званыя «фонды сацыяльнага страхаваньня», замяніўшы іх значна меншымі за велічынёй адлічэньнямі ў пэнсійныя фонды. Уся сацыяльная дапамога павінна фінансавацца вылучна з сродкаў бюджэту, які фармуецца ў агульным парадку, то бок за кошт звычайных падатковых паступленьняў.

Адпаведна, пэнсійныя фонды павінны фармавацца: а) зь бюджэтных сродкаў для фінансаваньня долі дзяржавы прапарцыйна ранейшым адлічэньням у цэнтралізаваныя пазабюджэтныя дзяржаўныя фонды; б) з адлічэньняў працадаўцаў

прапарцыяна налічанага імі фонду зароботнай платы; в) з асабістых адлічэнняў (унёскаў) грамадзянаў. У меру змяншэння працоўнага стажу грамадзянаў, які адносіцца да пэрыяду дзяржаўнага пэнсійнага забеспячэння, доля дзяржавы ў выплаце працоўных пэнсіяў будзе змяншацца, доля недзяржаўных — павялічвацца.

Поўнае завяршэнне гэтага працэсу можа скончыцца прыблізна праз 40—45 гадоў (пасля з’яўдзеньня да нуля колькасці грамадзянаў, чья працоўная дзейнасць пачалася да рэфармавання пэнсійнай сістэмы), але яго можна паскорыць, калі прадугледзець у расходных артыкулах бюджэту аўтаматычнае пералічэнне некаторых сумаў у недзяржаўныя пэнсійныя фонды, разлічаных выходзячы з году нараджэння грамадзянаў, якія ўступаюць у пэнсійны ўзрост у чарговым фінансавым годзе.

Прадметам асаблівай увагі ў гэтым кантэксце становіцца фармаванне заканадаўчай базы недзяржаўных пэнсійных фондаў, у прыватнасці, забеспячэнне юрыдычнага кіравання гэтымі фондамі, парадак прыцягнення і размяшчэння імі сваіх фінансавых сродкаў, а таксама выплата пэнсіяў і рэалізацыя права спадкаемства ў частцы пералічаных асабістых унёскаў.

У найбольш агульным выглядзе можна сфармуляваць наступныя асноўныя моманты такой заканадаўчай базы. Перадусім недзяржаўныя пэнсійныя фонды павінны ад самага пачатку фармавацца як адкрытыя акцыянерныя таварыствы з кантрольным пакетам у мясцовых органаў улады, а ў іх назіральныя рады ў абавязковым парадку павінны ўваходзіць прадстаўнікі грамадзкіх арганізацый (партыяў), якія маюць права голасу (дэпутацкія фракцыі) у мясцовым парламенце. Патрабаванне наяўнасці кантрольнага пакету акцыяў у дзяржавы можа быць скасаванае пасля заканчэння рэформы ўсёй пэнсійнай сістэмы і набыццям дастатковага досведу ў яе функцыянаванні.

Павінна таксама быць дакладна рэгламентаванае размяшчэнне грашовых сродкаў: толькі на ўнутраным фінансавым рынку, толькі ў форме ўкладанняў у дзяржаўныя каштоўныя паперы ці ў дэпазіты камэрцыйных банкаў, якія маюць неабходны рэйтынг, і толькі ня больш за 15—20% назапашанага рэзерву ў адным месцы.

Што да астатніх відаў пэнсіяў – па старасьці, пры ўстойлівай страце працаздольнасьці і ў выпадку страты карміцеля, – то іх прызначэньне і выплата застаюцца ў распараджэньні дзяржаўных пэнсійных фондаў, але могуць быць перададзеныя імі ў нагляд органаў сацыяльнай дапамогі пасьля поўнага заканчэньня іх функцыяў у адносінах да працоўных пэнсіяў.

## Сацыяльная дапамога

Роля сэктару сацыяльнай дапамогі па сваім грамадзкім прызначэньні блізкая да сэктару пэнсійнага забесьпячэньня, бо ў ім таксама аказваецца матэрыяльная дапамога грамадзянам, якія ў поўным аб'ёме ня ўдзельнічаюць у сфэры вытворчасці тавараў і паслугаў і не атрымліваюць даходаў, дастатковых для забесьпячэньня спажываньня матэрыяльных выгодаў і паслугаў адпаведна з прынятымі сацыяльнымі стандартамі.

Асноўным заданьнем рэфармаваньня гэтага сэктару ёсьць пераход ад сацыялістычнай сыстэмы сацыяльнага забесьпячэньня, якая была натуральным і лягчым зьвязном агульнай сыстэмы ўраўняльнага разьмеркаваньня, дапаўняючы сабой цэнтралізаванае разьмеркаваньне па працы і плянавае цэнаутварэньне, да сыстэмы адраснай сацыяльнай дапамогі.

З тае прычыны, што сацыялістычная сыстэма сацыяльнага забесьпячэньня нефармальна ахоплівала мноства сфэраў і набывала шматлікія формы, яе рэфармаваньне – рэч даволі складаная. У якасьці выходнага пункту неабходна адразу ж прадугледзець разьмежаваньне ранейшых і новых функцыяў сацыяльнага забесьпячэньня. Напрыклад, датаваньне зь дзяржаўнага бюджэту раздробавых цэнаў на так званыя тавары першай неабходнасьці (хлеб масавых гатункаў, малочныя вырабы, цукар і г. д.), у прыватнасьці, выконвае функцыю сацыяльнага забесьпячэньня, але пры гэтым зусім ня ўлічвае даходаў грамадзянаў, якія карыстаюцца гэтай дапамогай.

Таму першым крокам рэфармаваньня сыстэмы сацыяльнага забесьпячэньня павінна стаць спыненьне ўсіх бюджэтных выплат, якія носяць характар сацыяльнай дапамогі. Мусяць быць таксама ясна вызначаны катэгорыі грамадзянаў, якія сапраўды маюць патрэбу ў такой дапамозе.

Мяркуецца таксама, што сацыяльная дапамога можа насіць дваякі характар: па-першае, выплачвацца ў грашовай форме на рэгулярнай ці разавай аснове і, па-другое, надавацца ў натуральнай форме, калі яе перадача ці аказаньне магчымыя толькі ў спецыялізаваных установах (утрыманьне ў інтэрнатах, лячэньне, адпачынак і г. д.).

Сацыяльнае забесьпячэньне павінна быць таксама ўзгоднена з сыстэмай пэнсійнага забесьпячэньня, асабліва гэта датычыць пэнсійных выплат зь бюджэтных сродкаў. Гэтыя выплаты не павінны дублявацца.

З улікам гэтых патрабаваньняў у якасьці базавых элемэнтаў новай сыстэмы сацыяльнага забесьпячэньня можна вызначыць такія асноўныя віды сацыяльнай дапамогі грамадзянам, якія маюць у ёй патрэбу.

Па-першае, гэта сацыяльная дапамога сем'ям, якія нясуць павышаныя матэрыяльныя выдаткі, зьвязаныя з рэалізацыяй важных сацыяльных функцыяў. То бок дапамога шматдзетным сем'ям, якая на рэгулярнай аснове і незалежна ад прыбыткаў сям'і можа ажыцьцяўляцца ў форме сацыяльных выплат на кожнае дзіця, калі іх, напрыклад, больш за двое. Апроч таго, мэтазгодна практыкаваць аднаразовую сацыяльную дапамогу сем'ям зь нізкімі даходамі, якія маюць дзяцей, з тым, каб узровень жыцьця ў такіх сем'ях адпавядаў сярэдняму ўзроўню па краіне. У тым ліку такая дапамога можа ажыцьцяўляцца ў натуральнай форме, у выглядзе сацыяльных пуцёвак для сямейнага адпачынку, адпачынку дзяцей і г. д.

Памер сацыяльнай дапамогі грамадзянам дадзенай катэгорыі павінен быць дастатковым для забесьпячэньня належнага выхаваньня дзяцей, але пры гэтым варта пазьбягаць сытуацыі, калі «выраб» дзяцей можа стаць асноўнай крыніцай сямейных даходаў. Ёсьць сэнс таксама ўстанавіць залежнасьць паміж памерам гэтай сацыяльнай дапамогі і ўзрастам дзіцяці.

Па-другое, гэта аказаньне дапамогі непрацаздольным чальцам грамадзтва (пэнсіянерам, інвалідам), што маюць патрэбу ў дадатковых выдатках для падтрыманьня свайго здароўя, якія не пакрываюцца за кошт наяўных даходаў. Гэта павінна быць пераважна не грашовае дапамога. Яна мусіць надавацца шляхам аплаты органамі сацыяльнага забесьпячэньня рахункаў за лячэньне грамадзянаў, якія маюць у гэтым патрэбу, уключаючы аплату набыцьця лекаў

у аптэках, а таксама куплі санаторна-курортных пуцёвак і г. д. У рамках гэтай катэгорыі сацыяльнай дапамогі могуць аказвацца пабытовыя паслугі з выездам сацыяльных работнікаў на месца жыхарства грамадзяніна.

Па-трэцяе, гэта сацыяльная дапамога грамадзянам, якія панеслі страты з прычыны неналежага выканання дзяржавай сваіх функцыяў. Напрыклад, сацыяльная дапамога ахвярам злачынстваў, калі злачынца не затрыманы ці ён ня ў стане кампэнсаваць матэрыяльную шкоду ў прымальныя тэрміны. Памер гэтай дапамогі можа быць розным, пастаўленым у залежнасць ад сумаў учыненай шкоды, а таксама якасці панесеных выдаткаў. Напрыклад, выдаткі на аднаўленне здароўя (лячэнне) ахвярам злачынства могуць быць кампэнсаваныя за кошт фондаў сацыяльнага забеспячэння цалкам, зрабаваньне жылга – часткова, крадзеж каштоўнасьцяў – не кампэнсуецца, бо яны, па-першае, павінны быць застрахованыя, а, па-другое, гаспадар і сам таксама абавязаны клапаціцца пра іх захаваньне.

Па-чацьвёртае, гэта сацыяльная дапамога людзям, якія апынуліся ў крытычнай сытуацыі, незалежна ад прычынаў, што яе выклікалі (бяздомныя, стала беспрацоўныя і г. д.), якія ня могуць ці ня маюць юрыдычных падставаў зьвярнуцца па іншую сацыяльную дапамогу. Для аказаньня ім дапамогі органы сацыяльнага забеспячэння павінны мець сетку спецыяльных сацыяльных устаноў (начулішчы, крамы, страўні), у якіх гэтая катэгорыя грамадзянаў змога атрымаць часовы прытулак, вопратку і харчаваньне.

Улічваючы спецыфіку аказаньня сацыяльнай дапамогі – забеспячэнне адраснасьці, улік людзей, якія сапраўды маюць у ёй патрэбу, разнастайнасьць формаў самой дапамогі (грашовая і неграшовая), фінансавыя крыніцы (мясцовыя бюджэты), – органы сацыяльнага забеспячэння павінны мець разгаліваную структуру і быць пад строгім кантролем органаў улады і грамадзкіх арганізацыяў.

Аснову органаў сацыяльнага забеспячэння павінны складаць работнікі ў рэгіёнах, то бок там, дзе аказваецца рэальная сацыяльная дапамога. Адпаведна, мяркуецца фармаваньне мясцовых сацыяльных органаў, цалкам адказных за разьмеркаваньне фінансавых сродкаў, выдзеленых на сацыяльнае забеспячэнне зь мясцовых бюджэтаў, і іх расходваньне. Яны ж павінны быць уласьнікамі ўсіх сацыяльных устаноў.

Стратэгічнае кіраваньне дзейнасьцю органаў сацыяльнага страхаваньня і кантроль за іхнымі даходамі і расходамі замацоўваецца за апякунскімі радамі, якія складаюцца з прадстаўнікоў выканаўчых органаў улады і рэгіянальных грамадзкіх арганізацыяў, а таксама палітычных партыяў, якія маюць месцы (фракцыі) у рэгіянальных парлямэнтах.

Мэтазгодна таксама аб'яднаць агульнае кіраваньне органамі сацыяльнага забесьпячэньня з органамі, якія займаюцца прызначэньнем і выплатай дзяржаўных пэнсіяў. У іх супольная крыніца фінансаваньня (бюджэт), супольныя мэты (падтрыманьне жыцьцёвага ўзроўню людзей, якія ня маюць дастатковых працоўных даходаў), іх кантынгент збольшага таксама супадае (пэнсіянэры, інваліды).

Асаблівае месца ў сацыяльным забесьпячэньні могуць адыграць дабрачынныя фонды. Але паколькі дзяржава ня мае права і не павінна ўмешвацца ў іх дзейнасьць, то яна можа толькі эфэктыўна супрацоўнічаць зь імі. Па-першае, праз стварэньне юрыдычнай базы, патрэбнай для дзейнасьці дабрачынных фондаў, па-другое, праз распрацоўку інфармацыйнай базы аб тых катэгорыях грамадзянаў, якім неабходная сацыяльная падтрымка.

Па дасягненьні неабходнай стабільнасьці ў канцы пэрыяду агульнаэканамічных рэформаў і пераходу краіны ў стадыю нармальнага рынкавага разьвіцьця дабрачынныя фонды могуць замяніць дзяржаўную сыстэму сацыяльнага забесьпячэньня ў частцы, зьвязанай з аказаньнем дадатковай дапамогі грамадзянам па-за межамі, лімітаванымі магчымасьцямі дзяржаўнага бюджэту.

### **Камунальныя паслугі**

Уключэньне сэктару камунальных паслугаў у сацыяльную сфэру носіць часовы характар, і асноўная мэта яго рэфармаваньня павінна заключацца акурат у тым, што ён ня мусіць аказваць бясплатных сацыяльных паслугаў, як гэта было раней і адбываецца цяпер. Але паколькі гэта доўгі працэс і ён шчыльна зьвязаны з комплексам захадаў ува ўласна сацыяльнай сфэры, то ягоны разгляд

у кантэксьце агульнага рэфармаваньня нацыянальнай эканомікі важны і неабходны.

У сацыялістычных эканоміках ільготы, якія даваліся праз сэктар камунальных паслугаў, былі элемэнтам агульнай сыстэмы разьмеркаваньня і мелі перадумовай адсутнасьць права прыватнай уласнасьці на жылло, зямлю і, адпаведна, інфраструктуру камунальнай гаспадаркі. Таму датацыі, якія выдаткоўваліся на патаненьне паслугаў дзяржаўнай камунальнай гаспадаркі для спажывцоў, улічваліся пры складаньні сыстэмаў заробтнай платы і цэнаў на спажывецкія тавары. Эфэктыўнасьць выдаткаў і якасьць гэтых паслугаў абмеркаваньню не падлягалі.

Зь пераходам да прыватнай уласнасьці ў эканоміцы гэтая архаічная сыстэма перастае адпавядаць патрэбам і сама патрабуе карэнных зьменаў, то бок увядзеньня адэкватных эканамічных адносінаў і ў сфэры камунальнай гаспадаркі. Сутнасьць — прыватызацыя камунальнай гаспадаркі, павышэньне на гэтай аснове яе эфэктыўнасьці і пераход да індывідуальнай сыстэмы аплаты ўсіх камунальных паслугаў. Прычым, улічваючы цяперашнюю нізкую эфэктыўнасьць камунальнай гаспадаркі, яе рэфармаваньне павінна быць праведзена ў адносна сьціслыя тэрміны. Неадкладнасьці і энэргічнасьці ў гэтай рабоце патрабуе таксама вызначэньне рэальнай колькасьці грамадзянаў, якія з-за зьмяненьня тарыфаў на камунальныя паслугі трапяць у лік малазабесьпячаных і будуць прэтэндаваць на дапамогу па лініі сацыяльнага забесьпячэньня. Аптымальны пэрыяд для правядзеньня асноўных рэформаў — 2–3 гады.

У дадзеным кантэксьце да паслугаў камунальнай гаспадаркі адносяцца паслугі па электра-, цепла-, вода- і газазабесьпячэньні жыллёвага фонду, воглядцы памяшканьняў агульнага карыстаньня і прылеглых тэрыторыяў, улучна з вывазам сьмецьця, падтрыманьне ў рабочым стане сантэхнічнага і ліфтавага абсталяваньня, пад'ездаў, а таксама паслугі па перавозцы насельніцтва.

Першым дзеяньнем па рэфармаваньні сыстэмы камунальнай гаспадаркі павінна стаць дакладнае разьдзяленьне камунальнай уласнасьці на прыватную і муніцыпальную. Да першай павінны быць аднесены прыватызуванае жылло і ўласнасьць юрыдычных асобаў, улучна зь зямлёй. Да другой — жылы фонд,



які застаўся ўва ўласнасці дзяржавы (муніцыпальнае жылло), іншыя будынкі і збудаванні, улучна зь зямлёй, на якой яны размешчаныя.

Другі захад — гэта заснаванне арганізацыяў у форме адкрытых акцыянерных таварыстваў, якім будзе нададзенае права ажыццяўляць камунальныя паслугі. Іх аснову павінны склацьці цяперашнія ЖЭСы і аналягічныя ім структуры, якія на правах доўгатэрміновай арэнды з наступным выкупам атрымаюць у сваё валоданне і распараджэнне ўсю муніцыпальную ўласнасць, неабходную ім для вядзення камунальнай гаспадаркі. Ім таксама павінна быць перададзена ўсё муніцыпальнае жылло, якое перададзена потым у арэнду цяперашнім жыхарам.

Трэцяе — гэта акцыянаванне спецыялізаваных прадпрыемстваў, якія вырабляюць і дастаўляюць матэрыяльную аснову камунальных паслугаў — электраэнергію, газ, ваду, цяпло і г. д. (гуртовыя пастаўнікі).

Фізычныя і юрыдычныя асобы ўкладаюць дамовы з ЖЭСамі на пэўныя камунальныя паслугі па ўстаноўленых тарыфах і ў адпаведнасці з устаноўленымі парадкам іх аплаты. ЖЭСы, у свой чарод, укладаюць дамовы з спецыялізаванымі прадпрыемствамі па гуртовай пастаўцы ў іх распараджэнне пэўных аб'ёмаў матэрыяльнага напайнення гэтых паслугаў. Грамадзяне самастойна ці па іх даручэнню аб'яднанні грамадзянаў у форме жыллёвых таварыстваў (кандамініумаў) выбіраюць ЖЭСы, зь якімі ўкладаюць дамовы, ці беспасярэдне ўступаюць у дамоўныя адносіны з гуртовымі пастаўнікамі камунальных паслугаў. Аналягічнае права павінны мець і юрыдычныя асобы.

Звесткі па сумах плацяжоў для грамадзянаў ЖЭСы падаюць у мясцовыя органы сацыяльнага забеспячэння, апошнія выносяць на разгляд мясцовых органаў улады свае прапановы аб кампэнсацыях для насельніцтва дадзенага рэгіёну. Гэта можа быць агульная цэнтралізаваная кампэнсацыя, якая пералічваецца зь мясцовых бюджэтаў ЖЭСам (асабліва на першым этапе рэформаў), ці кампэнсацыя асобным катэгорыям грамадзянаў у форме спецыяльных талёнаў, якія не абменьваюцца на грошы, але прымаюцца ў якасць плацежных сродкаў за камунальныя паслугі. Велічыня кампэнсацыяў — прэрагатыва выключна мясцовых органаў улады.

У кампэтэнцыю мясцовых органаў улады павінна ўваходзіць таксама і вызначэнне коштаў і тарыфаў на ўсе камунальныя паслугі, улучна з арэндай му-

ніцыпальнага жылта. Для гэтых мэтаў пры рэгіянальных выканаўчых органах улады будуць стварацца спецыяльныя эканамічныя камісіі па цэнах і тарыфах, якія на аснове сярэдніх гуртовых цэнаў на электра-, цеплаэнэргію, газ, ваду, што склаліся ў краіне, а таксама з улікам сярэдняй нормы прыбытку ў эканоміцы вызначаюць мясцовыя цэны і тарыфы на камунальныя паслугі. Правобраз падобных эканамічных каімісіяў ужо існуе, і пэўны досвед працы ў іх ёсьць.

Захаваньне прынцыпу сацыяльнай справядлівасьці патрабуе неадкладнай адмовы ад усіх формаў датаваньня грамадзкага транспарту, бо розныя грамадзяне не ў аднолькавым аб'ёме карыстаюцца ягонымі паслугамі. Дадатковыя выдаткі асобных катэгорыяў насельніцтва на аплату праезду ў выпадку іх зьяўленьня можна кампэнсаваць толькі празь велічыню пэнсіяў і дапамогаў, надаўшы права самім грамадзянам вырашаць, што лепш — пад'ехаць на аўтобусе ці прайсьціся на пехату.

Мясцовыя органы ўлады павінны таксама ў кароткі тэрмін правесці разьдзяражэньне і прыватызацыю ўсіх прадпрыемстваў, якія ажыццяўляюць паслугі перавозкі грамадзянаў. Вынятак можа скласьці толькі чыгунка, прыватызацыя якой магчымая толькі пасля спецыяльнай пастановы парлямэнту. Гэта абумоўлена найперш высокім коштам маёмасьці чыгункі, а таксама яе ўдзелам у сыстэме міжнародных перавозак, што выклікае асаблівыя патрабаваньні да рытмічнасьці яе працы. Таму яе прыватызацыя павінна праводзіцца дастаткова асьцярожна і пасля грунтоўнай падрыхтоўкі.

Павінна таксама ўхваляцца стварэньне новых транспартных кампаніяў, якія ажыццяўляюць перавозку насельніцтва і грузаў. Мэта — стварэньне канкурэнцыі і зьніжэньне на гэтай аснове цэнаў пры павышэньні якасьці транспартных паслугаў.

Варта мець на ўвазе, што цяперашняя інфраструктура беларускай камунальнай гаспадаркі, улучна з прадпрыемствамі, занятымі пасажырскімі перавозкамі, у цэлым гатовая да пераводу на цалкам рынкавыя ўмовы гаспадараньня. Значная частка прадпрыемстваў гэтага сэктару ўжо акцыянаваная, але пакуль знаходзіцца ўва ўласнасьці дзяржавы. Асноўная праблема — гэта адмова ад сацыяльна нізкіх цэнаў і тарыфаў на камунальныя паслугі, пераход да іх поўнай

аплаты і, адпаведна, да нармальнай прыбытковасці камунальных прадпрыемстваў.

\*\*\*

Можна не сумнявацца, што ў Рэспубліцы Беларусі спробы рэфармаваць сацыяльную сферу шляхам разьдзяржаўленьня і прыватызацыі яе інфраструктуры будуць сустракаць моцны супраціў большасці насельніцтва і часткі палітыкаў. Асабліва гэта будзе тычыцца сэктару аховы здароўя.

Таму якія-любя захады ў гэтай сфэры павінны праводзіцца толькі пасля правядзеньня вялікай тлумачальнай працы, у тым ліку праз СМІ, а таксама прыцягненьня назапашанага дадатнага досьведу экспэрыментаў у рэгіёнах нашай часткі Эўропы.

Варта таксама ўлічыць, што некаторыя крокі да рэфармаваньня асобных сэктараў сацыяльнай сфэры могуць быць зробленыя ўжо цяперашнім урадам і будучаму дэмакратычнаму ўраду дзевядзеца лічыцца з канкрэтнай сытуацыяй. Самым адмоўным момантам у гэтай сувязі можа стаць пагаршэньне агульна-эканамічнай сытуацыі ў краіне і неспрыяльныя ўнутраныя эканамічныя ўмовы для рэфармаваньня сацыяльнай сфэры.

# 4

## Агляд праектаў, ідэяў і канцэпцыяў рэфармаваньня адукацыі ў Беларусі \*

Уладзімер Мацкевіч, Сьвятлана Крупнік, Максім Жбанкоў

1991–1994 гг. – гэта пэрыяд пошуку падыходаў, актыўных, хоць і несистэмных дзеяньняў, скіраваных на рэфармаваньне беларускай сыстэмы адукацыі. Ствараюцца навуковыя, навучальныя і дасьледчыя цэнтры (НІА, РІВШ, РІПА, ІПК) замест тых, што засталіся ў Маскве і што да 1991 г. вызначалі разьвіцьцё адукацыі ў нашай краіне. Прымаецца новы закон аб адукацыі. Адбываецца рост нефармальнай актыўнасьці: паўстаюць першыя прыватныя навучальныя ўстановы, ад дашкольных да ВНУ, узьнікаюць новыя тыпы навучальных устаноў (гімназіі і ліцэі). Пачынаецца, хоць і несистэмная, беларусізацыя адукацыі. Ствараецца нацыянальны часопіс у пытаньнях асьветы «Адукацыя і выхаванне». Беларускі бок навязвае самастойныя міжнародныя кантакты і ўдзельнічае ў міжнародных праграмах, краіна далучаецца да асноўных міжнародных дамоваў і канвэнцыяў у сфэры адукацыі. Навуковыя цэнтры асвойваюць рынкавыя формы фінансаваньня сваіх распрацовак. *Культмінацыя гэтага пэрыяду – сэсія-сэмінары (25.10.1994 г.) для кіраўнікоў адукацыі.*

---

\* Аўтары выказваюць падзяку Міхаілу Гусакоўскаму, Аляксандру Палоньнікаву і ўсім, хто браў удзел у абмеркаваньні нашых працы.

Пасьля абвешчання незалежнасьці Рэспублікі Беларусі спатрэбілася неадкладная рэформа сыстэмы адукацыі.

Да 1991 г. сыстэма адукацыі БССР была рэгіянальным падразьдзяленьнем сыстэмы адукацыі СССР. І ў такой якасьці яна зусім недарэчна выглядала ў сувэрэннай краіне.

Паводле стану на 1991 г. (год распаду), сыстэма адукацыі СССР, а значыць і БССР, знаходзілася ў працэсе рэфармаваньня — хранічна няўдалага, непасьлядоўнага і далёкага ад заканчэньня. То бок рэформу адукацыі беларуская дзяржава фактычна ўспадкавала ад БССР. Практычна адразу ж стала ясна, што працягваць рэформу адукацыі, якая пачалася ў СССР у 1984 г., немагчыма, бо ўсе носьбіты ідэяў, аўтары праектаў і канцэпцыяў рэформы, арганізатары і кіраўнікі рэформы адукацыі засталіся ў Маскве, а ў Менску былі толькі выканаўцы. Гадаваньне ўласна беларускіх суб'ектаў рэфармаваньня адукацыі пачалося ў 1989 г., але на момант абвешчання незалежнасьці яны не пасьпелі інстытуцыялізавацца.

Пытаньням адукацыі надзялялі ўвагу і палітычныя суб'екты, якія ўтвараліся ў той час (гл., напрыклад: «Праграма Беларускага Народнага Фронту за перабудову „Адраджэньне“ (БНФ)», 1989 г.). Фракцыяй БНФ у Вярхоўнай Радзе быў падрыхтаваны Закон «Аб адукацыі»<sup>1</sup> (1991 г.), які заклаў падмурак для пабудовы нацыянальнай сыстэмы адукацыі. Новы закон аб адукацыі прадугледжваў ня толькі дзяржаўную, але і дзяржаўна-грамадзкую форму кіраваньня адукацыяй, стварэньне недзяржаўных навучальных установаў.

Грамадзкая актыўнасьць спрычынілася да:

- стварэньня асацыяцыяў і НДА ў сфэры адукацыі;
- арганізацыі часовых творчых калектываў, якія бралі на сябе заданьні, з якімі не маглі даць сабе рады дзяржаўныя структуры (у прыватнасьці, яны займаліся распрацоўкай канцэпцыяў і праграмаў разьвіцьця адукацыі ў краіне).

Сярод такіх калектываў варта вылучыць прынамсі тры найбольш прадукцыйныя:

---

<sup>1</sup> Закон «Об образовании» Республики Беларусь. Минск, 1991.

1. Творчы часовы калектыў (ТЧК) пад кіраўніцтвам Уладзімера Пархоменкі і Аляксандра Казуліна. Гэтым калектывам у 1992 г. была распрацаваная «*Канцэпцыя адукацыі і выхаваньня ў Беларусі*», ухваленая Радай Міністраў 26 сакавіка 1993 г.<sup>2</sup> На аснове «Канцэпцыі» ТЧК распрацаваў таксама «*Дзяржаўную комплексную праграму разьвіцьця адукацыі і выхаваньня ў Беларусі на пэрыяд да 2000 г.*», якая была зацьверджаная Радай Міністраў 15 лістапада 1993 г.<sup>3</sup>

Асноўная ідэя «Канцэпцыі» — пераўтварэньне сыстэмы адукацыі ў краіне ў паўнаважную нацыянальную сыстэму, прывязка яе да патрэбаў Беларусі, пераадоленьне рудымэнтаў савецкай адукацыі. Пры гэтым аўтары імкнуліся максымальна наблізіць адукацыю ў краіне да эўрапейскага узору. Хаця канцэпцыя й ня ўтрымлівае якога-кольвек разгорнутага абгрунтаваньня мадэлі рэформаў, яна тым ня менш дэкларуе дэмакратычныя, лібэральныя і гуманістычныя прынцыпы, на якіх мяркуецца будаваць будучую сыстэму беларускай адукацыі. Рэалізацыя гэтых прынцыпаў, несумненна, забясьпечыла б паступовую дэсаветызацыю і беларусізацыю нацыянальнай школы ўсіх узроўняў.

Моцным бокам канцэпцыі выступае яе арганізацыйная частка, якая была добра дастасаваная да тых павольных зьменаў, якія былі ўласьцівыя ў той пэрыяд для ўсіх сфэраў жыцьця ў краіне. Канцэпцыя мела таксама добрае кадравое забесьпячэньне. Дапоўненая комплекснай праграмай дзеяньняў, запланаваных на пэрыяд да 2000 г., канцэпцыя была афіцыйна прынятая да рэалізацыі. Аднак ужо ў 1994 г. выявілася, што яна стварае шэраг непрадугледжаных праблемаў (гл. ніжэй разьдзел пра сэсію-сэмінары МА для кіраўнікоў).

2. Часовы навукова-дасьледчы калектыў (ЧНДК) «Нацыянальная школа Беларусі». Кіраўнік-каардынатар праекту — Аляксандар Казулін. Навуковы кіраўнік — Міхаіл Гусакоўскі. У 1992 г. ЧНДК выдаў «*Тэарэтычныя асновы канцэпцыі нацыянальнай школы Рэспублікі Беларусі*»<sup>4</sup>, а ў 1993 г. — «*Канцэпцыю нацыянальнай школы Беларусі*»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Адукацыя і выхаванне. 1993. № 10.

<sup>3</sup> Адукацыя і выхаванне. 1994. № 7–8.

<sup>4</sup> Адукацыя і выхаванне. 1992. № 12.

<sup>5</sup> Фактары станаўленьня і разьвіцця нацыянальнай школы Беларусі. Матэрыялы навукова-практычнай канфэрэнцыі (11–13 мая 1994 г.). Менск, 1994. С. 104–155.

Гэтая канцэпцыя будавалася ў адпаведнасьці зь дзвюма патрэбамі грамадства, вылучанымі аўтарамі: забесьпячэньне нацыянальна-культурнай ідэнтыфікацыі (станаўленьне нацыянальна-культурнай ідэнтычнасьці беларусаў) і мадэрнізацыя (уваходжаньне Беларусі як дзяржавы і нацыі ў сусьветную культурную супольнасьць).

Названыя тэндэнцыі набываюць у канцэпцыі форму заданьняў сыстэмы адукацыі. Дзеля іх рэалізацыі ў канцэпцыі выпрацоўваюцца адпаведныя пэдагагічныя тэхналёгіі. Шмат месца адводзіцца аналізу наяўных пэдагагічных тэхналёгіяў, а таксама філязофскаму і псыхалёгічнаму абгрунтаваньню тых, якія яшчэ толькі належыць распрацаваць. У канцэпцыі, аднак, практычна не зьмяшчаюцца арганізацыйна-кіроўныя, фінансавыя і праўныя пытаньні рэформы адукацыі.

Гэтая і выкладзеная вышэй канцэпцыя ўзаемадапаўняюць адна адну, таму на іхнай аснове, пры неабходнасьці, можна было б выпрацаваць больш цэльны падыход.

3. Часовыя навуковыя калектыў пад кіраўніцтвам Аляксандра Растунова распрацоўвае *«Канцэпцыю разьвіцьця вышэйшай школы Рэспублікі Беларусі ў новых умовах»*. У іншым складзе (Валянціна Бадун і інш.) распрацоўваецца *«Канцэпцыя разьвіцьця сярэдняй спецыяльнай адукацыі ў Рэспубліцы Беларусі»*. Пазьней пад кіраўніцтвам А. Растунова была падрыхтаваная *«Дзяржаўная праграма разьвіцьця вышэйшай адукацыі Рэспублікі Беларусі ўва ўмовах рынкавых адносінаў»*<sup>6</sup>.

Патас гэтай канцэпцыі палягае ў дэмакратызацыі й лібэралізацыі вышэйшай школы і сярэдняй спецыяльнай адукацыі. Першаступеннае значэньне надаецца праблеме выжываньня навучальных установаў, якая вельмі востра стаяла ў 1991–1993 гг., і праблеме забесьпячэньня акадэмічных свабодаў, у тым ліку свабоды творчае дзейнасьці вучоных і прафэсарска-выкладчыцкага складу. Таму ў канцэпцыі найбольш распрацаваныя разьдзелы, якія тычацца праўных і арганізацыйных аспэктаў кіраваньня вышэйшай школай, а таксама дывэрсыфікацыі крыніцаў фінансаваньня. Канцэпцыя, аднак, не магла быць выкарыстаная

<sup>6</sup> Адукацыя і выхаванне. 1994. № 9–10.

на практыцы, бо адставала ад зьменаў, якія адбываліся на момант публікацыі, у прыватнасці, яна пакідала па-за ўвагаю ўжо паўсталыя прыватныя ВНУ і платнае навучаньне студэнтаў.

Апрача названых канцэпцыяў, якія былі шырока папулярызаваныя праз СМІ, у гэтыя гады існавалі і лякальныя ініцыятывы, напрыклад, *«Канцэпцыя навучальна-метадычнага комплексу (НМК)»*<sup>7</sup> – тэхналагічная распрацоўка падрыхтоўкі сучасных падручнікаў і дыдактычна абгрунтаваных сродкаў навучаньня (Леанід Фрыдман, Барыс Пальчэўскі, Барыс Цітовіч). У той жа час некалькі ініцыятыўных групаў у розных інстытутах пачалі распрацоўку стандартаў адукацыі.

У кастрычніку 1994 г. новы міністар адукацыі Васіль Стражаў замовіў «Агенцтву гуманітарных тэхналёгіяў» (АГТ) правядзеньне сэсіі-сэмінару для пэдагагічных кіраўнікоў «Разьвіцьцё сыстэмы школьнай адукацыі: стан і перспектывы». Акцыя ладзілася ў форме арганізацыйна-дзейснай гульні (АДГ). Удзельнікамі АДГ сталіся: 1) група Міністэрства адукацыі (міністар, намесьнікі міністра, начальнікі ўправаў і галоўныя спэцыялісты); 2) кіраўнікі нацыянальных інстытутаў: НІА, РІВШ, РІПА, ІПК; 3) прадстаўнікі мясцовых органаў улады (кіраўнікі аблана, рана, гарана); 4) дырэктары дзяржаўных і прыватных школаў, рэктары ВНУ; 5) распрацоўнікі дзвюх першых з названых вышэй канцэпцыяў; 6) прадстаўнікі пэдагагічнай навукі; 7) грамадзкія арганізацыі і фонды; 8) СМІ. З улікам таго, што некаторыя з удзельнікаў былі сябрамі палітычных партыяў, прафсаюзу працаўнікоў адукацыі, а шмат хто і бацькамі навучэнцаў, можна лічыць, што на сэсіі-сэмінары былі прадстаўленыя ўсе сацыяльныя аб'екты, зацікаўленыя ў разьвіцьці адукацыі.

Было сфармавана 5 працоўных групаў:

- 1) інвэстыцыйна-фінансавыя аспекты кіраваньня адукацыяй;
- 2) праўныя аспекты кіраваньня адукацыяй;
- 3) структурна-функцыянальныя аспекты кіраваньня адукацыяй;
- 4) канцэптuallyна-праектныя аспекты кіраваньня адукацыяй;
- 5) аспекты кантролю і кіраваньня якасьцю адукацыі.

---

<sup>7</sup> Тэхналагічная адукацыя. 1996. № 3–6.



Па выніках сэсіі-сэмінару была падрыхтаваная брашура «*Аб рэформе адукацыі ў Беларусі ўзору 1994 г.*» («Зялёны сшытак»)<sup>8</sup>. «Зялёны сшытак» быў разасланы прэзыдэнту, старшыню Камісіі ВР у пытаннях адукацыі, навукі і культуры, міністру адукацыі і навукі, прэзыдэнту Акадэміі адукацыі, старшыню прафсаюзу працаўнікоў адукацыі, старшыню незалежнага прафсаюзу настаўнікаў, старшыню рады дырэктараў школаў. У рэзюмэ канстатавалася, што ніхто ў краіне ня мае адказаў на галоўныя пытаньні па кожнай з працоўных групаў:

- 1) інвэстыцыйна-фінансавыя аспэкты кіраваньня адукацыяй: колькі каштуе беларуская адукацыя, колькі каштуе рэформа адукацыі;
- 2) праўныя аспэкты кіраваньня адукацыяй: як рэгулююцца праўныя стасункі ў сфэры адукацыі паміж усімі зацікаўленымі бакамі;
- 3) структурна-функцыянальныя аспэкты кіраваньня адукацыяй: як будуюцца ўзаемадзеяньне і каапэрацыя розных інстытутаў, што ўплываюць на адукацыйную сфэру ў краіне;
- 4) канцэптuallyна-праектныя аспэкты кіраваньня адукацыяй: які праект рэформы адукацыі, на якіх канцэптuallyных падыходах ён музіць засноўвацца;
- 5) аспэкты кантролю і кіраваньня якасьцю адукацыі: якія нацыянальныя крытэры, мэтады і стандарты ацэнкі якасьці працэсу і прадукту адукацыі.

Усе прадстаўленыя на сэсіі-сэмінары матэрыялы былі фрагмэнтарныя, ня ўзгодненыя міжсобку, а часам і супярэчлівыя адзін аднаму. Давялося прызнаць, што канцэпцыі, праекты і праграмы, пададзеныя ўдзельнікамі і распрацоўнікамі, ёсьць паўфабрыкатамі, заснаванымі на няпоўнай і непраўдзівай інфармацыі, і не вытрымліваюць крытыкі.

Фактычна, рэформу адукацыі ў Беларусі і пабудову яе нацыянальнай сыстэмы неабходна было пачынаць з самага пачатку.

1995—1996 гг. — гэта пэрыяд згарненьня і гамаваньня на дзяржаўным узроўні пачынаньняў папярэдняга пэрыяду. Спыняецца беларусізацыя. Усе інавацыі па-ступова выцясьняюцца ў нефармальную сфэру, у «трэці сэктар», дзе яны рас-

---

<sup>8</sup> О реформе образования в Беларуси образца 1994 года («Зелёная тетрадь») // Агентство гуманитарных технологий. Минск, 1994.

працоўваюцца дзякуючы Беларускаму фонду Сораса і іншым альтэрнатыўным крыніцам фінансавання. Пашыраецца прыватны сэктар адукацыі. Распрацоўваецца новы закон аб адукацыі. Пэрыяд завяршаецца роспускам Вярхоўнай Рады.

*«Дзяржаўная комплексная праграма разьвіцьця адукацыі і выхаваньня ў Беларусі на пэрыяд да 2000 г.»*, хоць і была зацьверджаная Радай Міністраў, аказалася, аднак, як і многія іншыя дакумэнты падобнага кшталту, што рыхтаваліся ў канцы 1980-х — пачатку 1990-х гг., непрыдатнай для рэалізацыі. Закон «Аб адукацыі» 1991 г., што напачатку адкрыў шырокія магчымасьці для разьвіцьця і інавацыяў, ужо кепска адпавядаў паўсталым зьменам.

Створаньня ў першыя гады незалежнасьці нацыянальныя інстытуты (НІА, РІВШ, РІПА, ІПК) так і не зрабіліся сапраўднымі цэнтрамі нацыянальнага маштабу. Каб зразумець, што беларуская пэдагагічная навука не займалася рэальнымі праблемамі рэформы адукацыі, дастаткова прааналізаваць тэматыку кандыдацкіх і доктарскіх дысэртацыяў (гл., напрыклад: Адукацыя і выхаваньне. 1996. № 12), падрыхтаваных у гэтых інстытутах. Не было абаронена ніводнай дысэртацыі па праблематыцы адукацыі агульнанацыянальнага ўзроўню. Усе тэмы дысэртацыяў тычацца або асобаў навучэнца і пэдагога, або асобнай навучальнай установы. Самая «маштабная» дысэртацыя была прысьвечаная структуры кіраваньня адукацыяй на ўзроўні г. Менску.

У сваіх інстытуцыйных формах беларуская пэдагагічная навука аказалася негатовай адказаць на выклікі часу. А таму далейшыя крокі, зьвязаныя з рэфармаваньнем адукацыі, фактычна рабіліся па-за межамі афіцыйнай навукі. У разгляданы пэрыяд варта вылучыць наступныя ініцыятывы і цэнтры:

1. Працяг працы ЧНДК пад кіраўніцтвам Міхаіла Гусакоўскага. Канцэптэуальныя асновы гэтае працы былі ўжо сфармуляваныя ў названай вышэй *«Канцэпцыі нацыянальнай школы Беларусі»*. Замойцам на працу быў адзін з кіраўнікоў гэтага калектыву Аляксандар Казулін, які стаў намесьнікам міністра адукацыі, а пазьней — рэктарам БДУ. Праца разгортвалася на пляцоўках Беларускага ліцэю, НІА, ІПК кіраўнічых кадраў адукацыі, БДУ і з выкарыстаньнем гэтых рэсурсаў.

2. Распрацоўка новага падыходу да рэформы адукацыі, ініцыяваная міністрам адукацыі і навукі Васілём Стражавым. Гэтая праца вялася пераважна чыноўнікамі. Створаная пад ягоным кіраўніцтвам на базе Каардынацыйнае рады па навуковых досьледах у галіне адукацыі (заснаваная 14 чэрвеня 1993 г.) Беларуская акадэмія адукацыі выявілася нежыцьцяздольнай.
3. Вярхоўная Рада ініцыявала распрацоўку новага закону «Аб адукацыі». Была створаная працоўная група, у якую ўвайшоў шмат хто з удзельнікаў згадванай сэсіі-сэмінару.
4. Разгарнулася дзейнасьць праграмаў Беларускага фонду Сораса. У яго «Праграме абнаўленьня гуманітарнай адукацыі» распрацоўвалася «*Канцэпцыя абнаўленьня гуманітарнай адукацыі*» (кіраўнік – Уладзімер Мацкевіч)<sup>9</sup>. Да канца 1996 г. рамкі гэтай канцэпцыі былі пашыраныя, і яна пачала разглядацца як канцэпцыя рэформы нацыянальнай адукацыі ў цэлым.
5. Пры канцы 1995 г. Васіль Стражаў замовіў групе распрацоўнікаў (Уладзімер Мацкевіч, Барыс Пальчэўскі, Леанід Фрыдман, Сьвятлана Крупнік, Генадзь Пятроўскі) альтэрнатыўны праект рэформы адукацыі – «*Аргпраект рэформы адукацыі Рэспублікі Беларусі*»<sup>10</sup>.

Аніводная з гэтых ініцыятываў ня мела пэрспэктываў, бо праца адбывалася ізалявана і не ў адпаведных грамадзка-палітычных умовах. Рэформа адукацыі магла пачацца і пазытыўна скончыцца толькі пры падтрымцы дзяржавы і грамадства. Дасягнуць такой згоды не ўдалося. Хаця ў папярэднія гады і былі назапашаныя дастатковыя досьвед і матэрыял, былі вызначаныя і зафіксаваныя прабелы ў тым, што ўжо зроблена, мелася яснасьць што да таго, як гэтыя прабелы ліквідаваць, ува ўсіх пералічаных ініцыятывах удзельнічала большая частка спэцыялістаў, нэгатыўныя фактары, аднак, ужо дамінавалі ў краіне.

---

<sup>9</sup> Обновление гуманитарного образования. Информационно-аналитический бюллетень. 1997. № 11; гл. таксама артыкулы «Образование», «Педагогика» //Всемирная энциклопедия: философия. Москва – Минск, 2000.

<sup>10</sup> Оргпроект реформы образования Республики Беларусь // В. В. Мацкевич, Б. В. Пальчевский, Л. С. Фридман и др. Минск, 1995.

А менавіта:

- працягваўся крызыс ідэалёгіі, які набываў усё больш вострыя формы і выліўся пры канцы 1996 г. у дзяржаўны пераварот;
- рэжым, які ўсталяваўся ў краіне, ідэалёгічна не ўспрымаў канцэпцыі, заснаваныя на нацыянальных прыярытэтах, дэмакратычных і лібэральных вартасцях;
- пашыраўся канфлікт паміж міністрам адукацыі Васілём Стражавым, які курыраваў адны ініцыятывы, і ягоным намесьнікам Аляксандрам Казуліным, што падтрымліваў іншыя (і хоць гэты канфлікт ня меў дачынення да ідэалёгіі, ён істотна ўскладняў усю працу);
- нарастаў канфлікт паміж Вярхоўнай Радай і прэзыдэнцкай вэртыкальлю. (Прычым старшыня камісіі ВР па адукацыі, які ачольваў працу над новым законам, стаяў на прапрэзыдэнцкіх пазыцыях, а таму фактычна сабатаваў выпрацоўку новага закону.)

У выніку былі страчаныя яшчэ два гады для рэфармаваньня сыстэмы адукацыі ў краіне. З разгонам Вярхоўнай Рады ў лістападзе 1995 г. усё вярнулася да выходнага стану. «*Канцэпцыя нацыянальнай школы Беларусі*» (Міхаіл Гусакоўскі і інш.) і «*Аргпраект рэформы адукацыі Рэспублікі Беларусі*» (Уладзімер Мацкевіч і інш.) былі канчаткова адкіненыя. Створаная замест легітымна абранай ВР ПП НС адкінула падрыхтаваны праект закону «Аб адукацыі» і пачала распрацоўку новага.

Праца групы Міхаіла Гусакоўскага лякалізавалася да маштабаў тых пляцовак, дзе афіцыйна працавалі яе чальцы (пазьней яна зрабілася падразьдзяленьнем БДУ). Праца АГТ (Уладзімер Мацкевіч) была правязаная да праграмы «Абнаўленьня гуманітарнай адукацыі» Беларускага фонду Сораса і спынілася зь яго закрыцьцём на пачатку 1997 г.

Адзіным суб'ектам, які працягваў дзейнічаць у нацыянальным маштабе, засталася Міністэрства адукацыі. Альтэрнатывы не было.

1997–1999 гг. – пэрыяд усталяваньня кантролю над усёй сфэрай адукацыі з боку дзяржавы. Прыватная адукацыя і «трэці сэктар» працягвалі існаваць.

Гэта «мёртвы сэзон» у рэфармаваньні адукацыі. Ён характарызуецца колькімі асаблівасьцямі. Недзяржаўны сэктар, насуперак адсутнасьці нарматыўна-праўнай

базы, бюракратычным перашкодам, фіскальнаму кантролю, эканамічнай стагнацыі, усё ж выжыў і нават пашырыўся. Рос попыт на недзяржаўную адукацыю, і адукацыйны рынак адказвай на гэты попыт пашырэннем спектру новых паслугаў. Разам з тым адбылося пашырэнне і паглыбленне расейскага ўплыву на беларускую адукацыю. Гэта праявілася і ў канцэптuallyна-зместавым, і ў арганізацыйна-тэхналагічным пляне. З Расеі запазычваюцца як ідэі, гэтак і падручнікі ды стандарты адукацыі. Адпаведна згортваюцца ўсе дэмакратычныя дасягненні ў сфэры дзяржаўнае адукацыі. Прынцып дзяржаўна-грамадзкага кіравання, замацаваны ў Законе «Аб адукацыі» 1991 г., канчаткова скасоўваецца. Акадэмічныя свабоды засталіся толькі ў дэкларацыях. У школах і ВНУ цэнтралізавана ствараюцца ячэйкі ляяльных да рэжыму дзіцячых палітычных арганізацыяў (БСМ і БПСМ), на якія не распаўсюджваецца забарона палітычнае дзейнасці ў навучальных установах. Праваслаўе паступова набывае характар афіцыйна падтрыманае рэлігіі, Расейская Праваслаўная Царква пачынае распаўсюджваць свой уплыў і на школу, дарма што пры гэтым парушаюцца законы «Аб адукацыі» і «Аб свабодзе веравызнання».

Вынікам гэтага пэрыяду стаецца пастанова Рады Міністраў ад 12 красавіка 1999 г., № 500 «*Аб асноўных кірунках разьвіцьця нацыянальнай сыстэмы адукацыі*». Фактычна гэтаю пастановай адмаўляецца ўсё, што рабілася пачынаючы з 1991 г., ажыццяўляецца вяртаньне да ідэяў 1984 г. — пачатку рэформы адукацыі ў СССР, толькі ў рамках Рэспублікі Беларусі. Сутнасьць гэтага дакумэнту перадае наступная цытата: «Дасягненне мэты рэфармаваньня прадугледжвае: захаваньне і разьвіцьцё найлепшых якасьцяў сыстэмы адукацыі, што ўзьніклі ў савецкі пэрыяд; забесьпячэньне апярэджальнага і адэкватнага рэагаваньня сыстэмы адукацыі на сацыякультурныя пераўтварэньні; фармаваньне сыстэмы адукацыі і выхаваньня, якая адпавядае заданьням новага этапу разьвіцьця грамадства». Выразы кшталту «апярэджальнага і адэкватнага рэагаваньня сыстэмы адукацыі на сацыякультурныя пераўтварэньні» і «новага этапу разьвіцьця грамадства» ніяк не раскрываюцца і застаюцца бязьзместавымі.

2000 г. і далей — пэрыяд поўнага разьмежаваньня дзяржаўнага і нефармальнага сэктару ў адукацыі. «Новая рэформа» адукацыі і новы закон аб

адукацыі не пакідаюць месца для прыватнай і нефармальнай адукацыі, для беларусізацыі і рэальнага рэфармавання.

Сучасны пэрыяд у сфэры адукацыі афіцыйна называецца рэформай. У адпаведнасці з пастановай Рады Міністраў «*Аб асноўных кірунках разьвіцьця нацыянальнай сыстэмы адукацыі*» прадугледжаны шэраг дзеяньняў і крокаў дзеля замацаваньня наяўнага стану рэчаў.

### Агульная ацэнка

З увагі на тое, што ў краіне не адбылося рэальнага рэфармаваньня адукацыйнай сыстэмы, па-ранейшаму захоўваюць сваю актуальнасць распрацаваныя ў папярэднія гады канцэпцыі і праекты, а менавіта:

- «*Канцэпцыя нацыянальнай школы Беларусі*» 1993 г. Яна па-ранейшаму ёсьць падставай для дзейнасьці Цэнтру праблемаў разьвіцьця адукацыі БДУ, у якім працуе частка ЧНДК «Нацыянальная школа»;
- «*Аргпраект рэформы адукацыі Рэспублікі Беларусі*» 1995 г., які будаваўся як праграмавая абалонка для ўлучэньня ўсіх напрацовак у сфэры адукацыі. Аргпраект прадугледжвае ўзаемадзеяньне структураў грамадзянскай супольнасьці ў рэфармаваньні адукацыі і дзяржавы. Гэтым праектам кіруюцца ў сваёй працы некалькі незалежных групаў спецыялістаў і асобныя прадстаўнікі дзяржаўнага сэктару. Палажэньні гэтага аргпраекту выкарыстоўваюцца пры навучаньні мэнэджэраў адукацыі ў АПА і РІПА, пры навучаньні магістраў і аспірантаў. У рамках рэалізацыі гэтага праекту распрацоўвалася тэма «*Функцыянальная пісьменнасьць*» (з 1997 г. у лябараторыі мэтадалёгіі прафэсійнай адукацыі РІПА, затым у аддзеле аналітычнай і праўнай працы Міністэрства адукацыі, у апошнія гады ў аддзеле сацыялёгіі АПА, дзе працуюць экспэрты або стажоры АГТ). На замову ЮНЭСКА было падрыхтавана спавешчаньне «*Функцыянальная пісьменнасьць у Беларусі*»<sup>11</sup>, прадстаўленае на штогадовай канфэрэнцыі ЮНЭСКА

---

<sup>11</sup> В. В. Мацкевич, С. А. Крупник, *Функциональная грамотность в системе образования Беларуси*. Минск, 2003.

ў Варшаве ў 2000 г. У прыкладной частцы спавешчаньня быў зьмешчаны «Магчымы сцэнар ліквідацыі функцыянальнай непісьменнасьці пры зьмене вонкавых палітычных і эканамічных фактараў» як складовая частка рэфармаваньня адукацыі ў краіне;

- «*Канцэпцыя абнаўленьня гуманітарнай адукацыі*» 1996–1997 гг. Распрацаваная ў разьліку на рэалізацыю прась Беларускай фонд Сораса, пасья закрыцьця фонду гэтая канцэпцыя стала падставай для дзейнасьці некалькіх НДА (напрыклад, Асацыяцыі «Абнаўленьня гуманітарнай адукацыі», Беларускай асацыяцыі інавацыйных школаў). Да сёньня яна застаецца найбольш радыкальнай з тых канцэпцыяў, што прапаноўваліся ў Беларусі.

У праграмных дакумэнтах палітычных партыяў адукацыі наагул знаходзіцца месца, але ніводная з партыяў не надзяляла пытаньням адукацыі адмысловай увагі. Палітычныя партыі і грамадзкія рухі імкнуцца падтрымліваць (перадусім у галіне грамадзянскай адукацыі) некаторыя канкрэтныя праекты і ініцыятывы. Гэтак «Народны ўнівэрсытэт: таварыства філіматаў», заняты якога ладзіліся ўва ўсіх абласных і многіх раённых гарадох краіны, быў створаны пры падтрымцы Харты'97. Шмат увагі грамадзянскай адукацыі надзялялі незалежныя і свабодныя прафсаюзы. У рамках адукацыйных мерапрыемстваў прафсаюзаў ня толькі адбывалася навучаньне па спэцыфічных для гэтых арганізацыяў тэмах, але і ліквідоўвалася функцыянальная непісьменнасьць (перадусім праўная, але таксама кампутарная й экалягічная). Цэлы шэраг НДА, што працуюць у грамадзянскай адукацыі, былі створаны пры падтрымцы БНФ, АГП і іншых партыяў. Але ані палітычныя партыі, ані масавыя грамадзкія рухі ня маюць цэльнай канцэпцыі або праграмы дзеяньняў у сфэры адукацыі.

# 4

## Дыягназ сыстэмы адукацыі Беларусі

Максім Жбанкоў, Аляксандар Палоньнікаў

На стан сыстэмы беларускай адукацыі ў папярэдняе дзесяцігодзьдзе паўплывалі некаторыя спробы яе мадэрнізацыі, якія былі зьвязаныя з наступнымі мэтамі адукацыйных трансфармацыяў:

- *«дэідэалізацыяй»*, якая ставіла заданьне эмансыпацыі зьместу адукацыі ад вартасьцяў і ўстановак камуністычнай ідэалёгіі. Найперш заданьні дэідэалізацыі рэалізаваліся ў зьмесьце гуманітарнай адукацыі, аднак рэальная практыка выявілася значна шырэйшай і закранула як сфэру выхаваньня (узоры і вартасьці), так і базавыя ўстаноўкі беларускай адукацыі наагул. Нельга не прызнаць некаторых посьпехаў рэфарматараў у дадзеным кірунку ў пачатку – сярэдзіне 1990-х гг. Сёньня, аднак, аўтарытарная ідэалёгія вяртаецца ў сыстэму адукацыі;
- *«дэпалітызацыяй»*, г. зн. выяўленьне з школы палітычных інстытутаў КПСС і яе атожылкаў – моладзевых і дзіцячых арганізацыяў. Мэты дэпалітызацыі не былі канчаткова дасягнутыя (некаторыя дзіцячыя і моладзевыя камуністычныя аб'яднаньні, напрыклад, піянерыя і БРСМ, ня толькі яшчэ існуюць у навучальных установах, але і пры падтрымцы дзяржавы імкнучца пашырыць свой уплыў);
- *«беларусізацыяй»*, якая мела мэтай перавод выкладаньня ў навучальных установах на беларускую мову. Меркавалася, што для вырашэньня гэтай задачы будзе дастаткова 10 гадоў. Дзеля гэтага ствараліся беларускамоўныя



падручнікі для ўсіх узроўняў адукацыі, уводзілася справаводства на беларускай мове, праводзілася атэстацыя і перападрыхтоўка пэдагагічных кадрў, скіраваная на павышэньне кампэтэнтнасьці выкладчыкаў у сфэры беларускай мовы і культуры. Вынікі гэтых намаганьняў сёньня адсутнічаюць. Пры беспасярэднім удзеле органаў кіраваньня адукацыяй «беларусізацыя» аказалася цалкам згорнутай;

- *«дывэрсіфікацыяй»*, або структурнай перабудовай беларускай адукацыі. У выніку яе зьявіліся навучальныя ўстановы рознага тыпу: школы, гімназіі, ліцэі, каледжы, навучальныя комплексы (прафтэхвучэльныя – тэхнікум – ВНУ), многія ВНУ (інстытуты) былі ператвораны ўва ўнівэрсытэты і акадэміі, а зьмест навучаньня стратыфікаваны ўзроўнева і спэцыялізавана. У сярэдніх школах пачалі ў вялікай колькасьці ўзьнікаць спэцыялізацыі і «профільныя» клясы «эканамістаў», «юрыстаў», «музыкаў» і г. д. Адным з найважнейшых вынікаў гэтай структурнай перабудовы стала зьяўленьне недзяржаўнай і камэрцыйнай адукацыі, рынку адукацыйных паслугаў. Структурная перабудова закранула навучальныя ўстановы ўсіх тыпаў і ўзроўняў, сфэру дадатковай і пазашкольнай адукацыі;
- *«інфарматызацыяй»*, што была арыентавана на набыцьцё кампутарнай пісьменнасьці ўсімі суб'ектамі адукацыі, забесьпячэньне сучаснымі інфармацыйнымі сыстэмамі ўсіх падструктураў адукацыі, перавод зьместу навучаньня на электронныя носьбіты, падключэньне беларускай адукацыі да сусьветных інфармацыйных рэсурсаў. Хаця ў дазеным кірунку за мінулае дзесяцігодзьдзе зроблена шмат, вынікі, асабліва ў правінцыі, аднак, вельмі нязначныя.

Таму стан беларускай адукацыйнай сыстэмы ў цэлым можна вызначыць як стан рэфармацыйнай стагнацыі, а адукацыйную сыстэму як сутнасна нерэфармаваную. Дэкарацыйныя адміністрацыйныя навацыі апошніх гадоў аніяк не закранулі зьместу адукацыйнага працэсу.

Беларуская адукацыйная сыстэма ўсё меней адпавядае шэрагу сутнасных функцыяў, якія яна павінна выконваць.

Найперш адукацыя павінна судзеяць увесьчаснаму адтварэньню інфармацыйнага рэсурсу як спэцыяльна-прафэсіянальнай, так і грамадзка-палітычнай дзейнасьці асобаў і сацыяльных групаў.

Па-другое, адукацыя мае на ўвазе адтварэнне чалавечага рэсурсу функцыянавання грамадства. Іншымі словамі, ідзеца пра своеасаблівую «прапіску» індывіда ў канкрэтным сацыяльным асяроддзі, навучанне яго розным тэхналогіям сацыяльнага (у тым ліку прафэсійнага) дзеяння.

Па-трэцяе, сыстэма адукацыі – гэта натуральная крыніца фармавання новых нацыянальных элітаў, якія неўзабаве будуць вызначаць прыярытэты і кірункі разьвіцьця нацыі.

Па-чацьвёртае, навучальныя ўстановы вышэйшага ўзроўню (вышэйшая школа) традыцыйна былі сфэрай дзейнасьці навуковых супольнасьцяў, занятых ня толькі выкладчыцкай, але і дасьледчыцкай актыўнасьцю.

Нарэшце, функцыянаваньне сыстэмы адукацыі як сацыяльнага інстытуту вымагае наяўнасьці эфэктыўных мэханізмаў кіраваньня і самакіраваньня, здольных забяспечыць устойлівае разьвіцьцё сыстэмы ўва ўмовах дынамічнага разьвіцьця рэальнасьці постсавецкага тыпу.

Цяперашняя сыстэма адукацыі эфэктыўна выконваць гэтыя функцыі прынцыпова няздатная. Каб пацвердзіць гэтую тэзу, падрабязней разьбяраэм кожны з пазначаных пунктаў.

## **Адтварэнне інфармацыйнага рэсурсу**

Гэтая праблема мае тры аспэкты: уласна інфармацыйны (зьмест навучаньня), інфармацыйна-мэтадычны (тэхналогіі адукацыі) і тэхналягічны (інфармацыйная культура).

Зьмест адукацыі практычна на ўсіх узроўнях характарызуецца, з аднаго боку, перагружанасьцю навучальных праграмаў празмернай, шмат у чым перастарэлай інфармацыяй, а з другога боку – прынцыповай адсутнасьцю сапраўды актуальнай інфармацыі, якая да таго ж была б яшчэ і добра пададзеная. Такая сытуацыя ў пэўным сэнсе абсалютна «натуральная» для адукацыйнай сыстэмы, бо ўсё беларускае грамадства «завісла» на першай стадыі свайго посткаляніяльнага існаваньня.

Хоць на пачатку 1990-х гг. і ажыцьцяўлялася своеасаблівая «дэканструкцыя» масыву навучальнага матэрыялу папярэдняй эпохі і хоць той час і спарадзіў

актыўную хвалю выданьняў навучальных дапаможнікаў беларускіх аўтараў (перадусім у гуманітарных дысцыплінах), парадокс быў у тым, што падручнікі новага пакаленьня ствараліся людзьмі старой школы, практычна незнаёмымі з найноўшымі гуманітарнымі дасьледаваньнямі. Такія аўтары насамрэч адтваралі ў сваіх тэкстах структуры мысьленьня квазімарксісцкага ўзору.

Інэртнасьць мысьленьня, адсутнасьць рэальных стымуляў прафэсійнага росту, закрытая клянава-карпарацыйная тактыка разьмеркаваньня выгадных замоваў на напісаньне падручнікаў, адсутнасьць іх адэкватнай навуковай экспэртызы выклікалі існую сёньня сытуацыю: у сфэры інфармацыйнага забесьпячэньня навуковай дзейнасьці пераважае «інфармацыйны шум».

Фармальна рынак навучальнай літаратуры насычаны, аднак рэальна сапраўды беларускіх падручнікаў новага пакаленьня для цэлага шэрагу дысцыплінаў (ад агульнага курсу філязофіі да сацыяльнай антрапалёгіі і культуралёгіі) няма. А шэраг сапраўды наватарскіх падручнікаў (найперш у гісторыі Беларусі) ня быў выдадзены дзеля актыўнага супрацьдзеяньня рэакцыйна настроеных экспэртаў.

Недэмакратычная і непразрыстая працэдура падрыхтоўкі падручнікаў, якая па-ранейшаму захоўваецца ў краіне, выключае адкрытую канкурэнцыю аўтарскіх калектываў і канцэпцыяў. Пры гэтым адсутнічаюць дыдактычныя парады для напісаньня падручнікаў. Інфармацыйнае асяродзьдзе мазаічнае, але не варыянтнае: у кожнай навучальнай установе, як правіла, навучаюць з «сваіх» дапаможнікаў. Гэта азначае, што ў краіне ня толькі адсутнічае неабходны звод базавых навучальных дапаможнікаў новага пакаленьня, адпаведных сучасным эўрапейскім стандартам, але і ўвогуле бракуе такіх дапаможнікаў.

«Шумавое» інфармацыйнае асяродзьдзе тутэйшай вытворчасці стварае перадумовы для *расейскай інфармацыйнай экспансіі*. Расейскія падручнікі, нярэдка ня менш правінцыйныя зьместава, але з актуальным навуковым лексыконам і паўнейшым колам крыніцаў, актыўна заваёўваюць цэнтральнае месца на беларускім рынку інфармацыйна-адукацыйных рэсурсаў. У выніку беларускія навучэнцы атрымліваюць «два ў адным»: інфармацыйны пакет расейскай вытворчасці ў камплекце з наборам сьветапоглядных устаноўкаў былога Вялікага Брата.

Адукацыйныя тэхналогіі гэтак жа дзіўна спалучаюць у сабе выразна акрэсленую апошнім часам Міністэрствам адукацыі тэндэнцыю максымальнай стандартызацыі навучальных курсаў (міністэрствам уведзена адказнасць за «няправільнае» паданьне матэрыялаў курсу) і хаатычнага экспэрымэнтаваньня, якое адбываецца ў прыватных навучальных установах усіх узроўняў. Фактычна існуе нібыта *плюралізм адукацыйных тэхналяў*: у дзяржаўных установах практыкуюцца традыцыйныя мэдэлі выкладаньня, а ў недзяржаўнай школе адбываецца стыхійная актыўнасьць энтузіястаў, якія спрабуюць засвоіць заходнія навучальныя тэхналогіі.

Усе названыя падыходы найчасьцей малаадэкватныя рэальнай беларускай сытуацыі: літаральны перавод як з «савецкага», так і з «заходняга» тут абсалютна нядзейсны, а мэханізмы канструктыўнай адаптацыі пакуль ня выпрацаваныя. Такія «мазаічныя», ці «лапікавыя», навучальныя тэхналогіі, якія канфлітуюць адна з адной ня толькі ў сьвядомасьці выкладчыка, але ў практыцы навучальных устаноў, аб'ектыўна замянаюць эфэктыўнай камунікацыі ў працэсе навучаньня і істотна зьніжаюць ягоную якасьць. Выкладчык і навучэнцы ў найлепшым выпадку маюць няўцямнае ўяўленьне пра спосаб трансляцыі і засваеньня матэрыялу. У найгоршым — проста гавораць на розных мовах, існуючы ў паралельных камунікацыйных прасторах.

Засваеньню найноўшых адукацыйных тэхналяў замінае і існае практычна ў нязьменнай з савецкіх часоў форме сыстэма павышэньня кваліфікацыі. Ажыццяўляецца адкрытая дыскрымінацыя работнікаў недзяржаўнага сэктару адукацыі: для іх павышэньне кваліфікацыі ў дзяржаўных установах платнае. Нізкі ўзровень аплаты працы работнікаў інстытутаў павышэньня кваліфікацыі выклікае актыўны перацёк кадраў з сфэры «навучаньня навучаючых».

Інфармацыйная культура выкладчыцкага складу і навучэнцаў не адпавядае патрабаваньням сёньняшняга дня. Найперш гэта абумоўлена:

- слабым веданьнем замежных моваў (ды і роднай беларускай);
- масавай кампутарнай непісьменнасьцю;
- малой даступнасьцю сеткавых інфармацыйных рэсурсаў за межамі буйных гарадоў;

– нізкім тэхнічным (кампутарным) забеспячэннем абсалютнай бальшыні навучальных устаноўаў.

Малаэфектыўная сыстэма павышэння кваліфікацыі настаўнікаў і выкладчыкаў вышэйшых і сярэдніх спецыяльных навучальных устаноўаў ня ў стане пераадолець разрыву паміж сучаснымі патрабаваннямі да якасці выкладання і ўзроўнем інфармацыйнай культуры выкладчыкаў і навучэнцаў, асабліва ў сферы гуманітарных ведаў.

Ранейшае дзяржаўнай «разнарадкі» на абавязковую перападрыхтоўку выкладчыкаў навучальных устаноўаў болей не існуе. Іншых стымулаў сучасная сыстэма беларускай адукацыі не прапануе, а таму кіраўніцтва навучальных устаноўаў не зацікаўленае ў павышэнні якасці выкладання і зь вялікім супрацівам адпраўляе супрацоўнікаў на перападрыхтоўку.

Тэматыка курсаў павышэння кваліфікацыі фактычна не абнаўляецца, часцьцяком носіць кан'юнктурны характар. Але нават калі сапраўды наватарская праграма інфармацыйнай перападрыхтоўкі ці дадатковай адукацыі рэалізуецца, яна непазьбежна прыходзіць у супярэчнасць з рэальнымі ўмовамі работы правінцыйнага выкладчыка. Той ня мае ў дастатковай колькасці ані адпаведных навучальных матэрыялаў, ані неабходнага кампутарнага абсталявання.

Гэткім чынам, сучасная беларуская школа ўсіх узроўняў занятая адтварэннем альбо шаблённага набору «дазволенах» ведаў, альбо бессыстэмным камбінаваннем пазычаных інфармацыйных і мэтадычных рэсурсаў. Адукацыйная інфармацыйная прастора прынцыпова неаднастайная і ўнутрана канфліктная. Усё гэта ёсць адным з істотных фактараў росту крызісных тэндэнцыяў у беларускай сыстэме адукацыі.

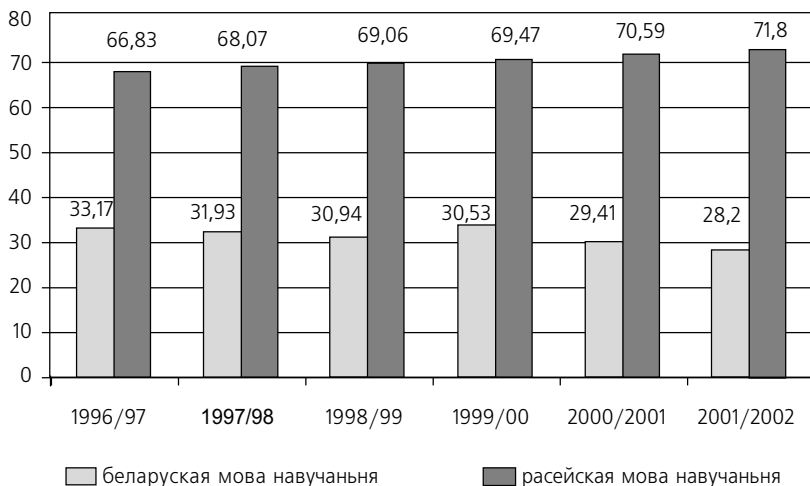
### **Адтварэнне чалавечага рэсурсу функцыянавання грамадства**

Беларуская сыстэма адукацыі, для якой адміністрацыйнае рэгуляванне ёсцьця галоўнай, калі не адзінай крыніцай функцыянавання і разьвіцця, уяўляе сабой клясычны прыклад фабрычнай вытворчасці «аднамернага чалавека» (Г. Маркузэ).

У характары свайго ўздзеяння на навучэнцаў і пры ацэнцы паспяхова-  
васці навучання яна захоўвае асноўныя рысы савецкай адукацыйнай  
сыстэмы:

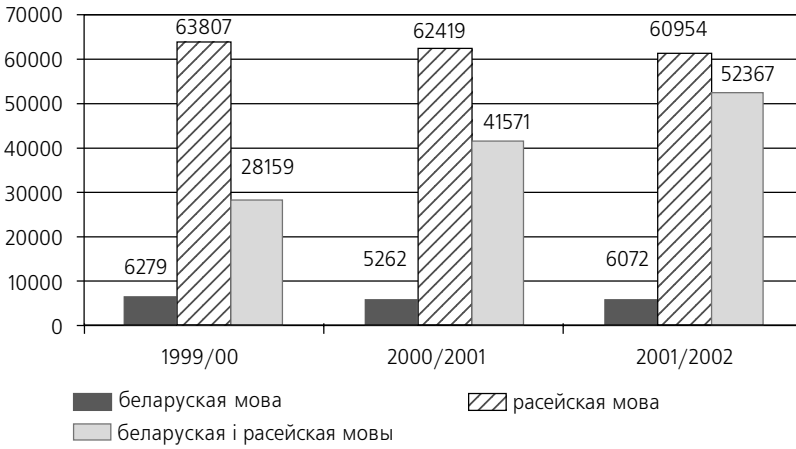
- аўтарытарнасць;
- адсутнасць матывацыяў і рэальных магчымасцяў для творчай працы як  
навучэнцаў, так і выкладчыкаў;
- ідэялігізаванасць навучальнага працэсу;
- негарантаванасць магчымасці атрымліваць адукацыю на роднай мове  
як для тытульнай нацыі, так і для нацыянальных мяншыняў.

**Мова навучання ў агульнаадукацыйных школах  
(у % ад агульнай колькасці вучняў, сярэдняе значэнне  
па краіне)\***



\* Крыніца: Галоўны інфармацыйна-аналітычны цэнтар Міністэрства адукацыі.

## Мова навучання ў ВНУ (у тыс.чал.)\*



\* Крыніца: Галоўны інфармацыйна-аналітычны цэнтар Міністэрства адукацыі.

Паводле свайго зместу, сыстэма адукацыі (як у дзяржаўным, так і ў недзяржаўным фармаце) арыентавана на інфармацыйную «загрузку» навучэнцаў, а не на фармаванне навыкаў творчай працы. Абнаўленне кола крыніцаў, улучэнне ў іх лік тэкстаў на эўрапейскіх мовах, пераразмеркаванне навучальнага часу на карысць самастойнай падрыхтоўкі, пісьмовыя формы бягучай справаздачнасці — усё гэта аніяк не падмацавана навучаннем тэхнікам аналітычнай работы і аўтарскага пісьма. Натуральнымі формамі самаабароны ад такіх «прагрэсіўных» адукацыйных навацьяў становяцца начотніцтва, спісванне, прагулы і іншыя формы ціхага сабатажу.

Пры такой сыстэме запатрабаванымі якасцямі «гатовага прадукту» аказваюцца не самастойнасць мыслення і не развітая нацыянальная самасвядомасць, а якасці супрацьлеглага кшталту — паслушэнства, ляльнасць, адданасць кіраўніцтву. Рэальна гэта азначае прынцыповую *рэтраспэктывную арыентацыю* адукацыйнага працэсу: ідзе выхаванне не свабодных грамадзянаў незалежнай эўрапейскай дзяржавы, а баязлівых канфармістаў, ваяроў для

няіснай імперыі. Мэнтальна гэта людзі ўчарашняга дня, якія прынцыпова няздольныя жыць ува ўмовах постіндустрыяльнага грамадства.

Адсутнасць выразных нацыянальных прыярытэтаў у адукацыйнай палітыцы выяўляецца і ў настойлівым імкненні цалкам прывязаць беларускую сыстэму адукацыі да расейскай. Фактычна гэта значыць *ператварэнне айчынай сыстэмы адукацыі ў ідэалагічны, інфармацыйны і сыстэмны прыдатак інстытутаў адукацыі суседняй краіны.*

У выніку навучальныя ўстановы Беларусі ствараюць альбо патэнцыйных інтэлектуальных эмігрантаў — працоўныя кадры для Расеі, альбо проста рэпрадукуюць чалавечы рэсурс для захавання беларускага *status quo*. У абодвух выпадках сыстэма адукацыі аб'ектыўна судзіць «зачыстцы» культурнай прасторы ад патэнцыйных рэфарматараў — творча настроеных інтэлектуалаў з эўрапейскай сыстэмай вартасцяў.

Гаворачы пра адтварэнне адукацыйнай сыстэмай пэўнага тыпу сацыяльнасці, варта асобна адзначыць *зніжэнне прэстыжнасці выкладчыцкай працы*. Рэзкае падзенне ўзроўню жыцця выкладчыкаў у сярэдзіне 1990-х гг. выклікала рэзкае раслаенне гэтай некалі заможнай «праслойкі». Пасля адтоку найбольш актыўных і прадпрыемальных выкладчыкаў у камэрцыйныя структуры і недзяржаўныя ВНУ выкладчыцкі корпус падзяліўся на функцыянераў, якія маюць доступ да афіцыйных і «цэнявых» рэсурсаў, актыўных «шматстаночнікаў», якія сумяшчаюць працу адразу ў некалькіх навучальных установах, і дэпрэсіўна настроеных «прыгонных», дзеля свайго веку ці характару няздольных увайсці ў першыя дзве групы.

Такім чынам, у адукацыйнай сыстэме краіны адбываюцца вельмі неадназначныя працэсы. З аднаго боку, гэта стыхійны працэс дыфэрэнцыяцыі сьветапоглядных арыентацыяў і адукацыйнага ўзроўню навучэнцаў, прынцыповы плюралізм іх жыццёвых стыляў і сцэнароў паводзінаў. З другога боку, падобная дыфэрэнцыяцыя адбываецца і ў выкладчыцкім асяроддзі: узнікаюць своеасаблівыя «субкультуры» ў дыяпазоне ад кіруючай эліты, якая паспяхова сумяшчае адукацыйную і камэрцыйную дзейнасць, да «інтэлектуальных валацугаў», якія вандруюць ад ВНУ да ВНУ ў пошуках дадатковага заробку. Пры гэтым існыя мадэлі і стандарты адукацыі адтвараюць звыклую аднароднасць навучальнага працэсу.



Цяперашнія формы адукацыйнай актыўнасці ня могуць забяспечыць новым пакаленьням беларусаў ні «таварнай прывабнасці» атрыманай імі адукацыі на еўрапейскіх рынках працы, ні разуменьня стратэгіяў індывідуальнага выжывання ў постсавецкіх рэаліях, ні мажлівасці ўстойлівай нацыянальнай і культурнай самаідэнтыфікацыі. З гэтага вынікае: адукацыйная сыстэма Беларусі ў яе актуальным выглядзе ня здольная выканаць функцыю расшыранага адтварэння чалавечых рэсурсаў беларускай нацыі.

### **Крыніца фармавання новых нацыянальных элітаў**

Сыстэма адукацыі якой-любя краіны ёсць крыніцай фармавання і абнаўлення нацыянальных элітаў. Яна мае выхоўваць людзей, якія спалучаюць прафэсійную падрыхтоўку высокай класы, агульную культуру, валоданьне тэхналёгіямі прыняцця рашэньняў і кіраваньня на ўсіх узроўнях, ад лякальнага да агульнанацыянальнага.

Сучасная адукацыйная сыстэма няздольная забяспечыць эфэктыўнага адтварэння нацыянальных элітаў. Прычыны гэтага ў жорсткай адміністрацыйнай палітыцы, стандартызацыі навучаньня пры страце якасці, падмене эфэктыўных міжнародных кантактаў дэкарацыйнымі зносінамі, «інфармацыйным шуме» замест якаснага інфармацыйнага забеспячэння навучальнага працэсу, падмене мыслення веданьнем, кепскім валоданьні найноўшымі адукацыйнымі тэхналёгіямі, нізкай інфармацыйнай культуры, неразв'ітай матэрыяльнай базе.

У той жа час, прычыны, зьвязаныя беспасярэдне з сфэрай адукацыі, яўна недастатковыя для разуменьня існай сытуацыі. Самі беларускія эліты не зацікаўлены ўва ўласным абнаўленьні. Гэта абумоўлена найперш традыцыйным кланавым уладкаваньнем найвышэйшых эшалёнаў беларускага грамадства, арыентаваных у першую чаргу на захаваньне ўласных кіраўнічых пазыцыяў. У грамадстве, у якім адсутнічае культура і рэальныя мэханізмы дэмакратычнай ратацыі, уладныя эліты кіруюцца не нацыянальнымі інтарэсамі, а інстынктам самазахаваньня. У краіне ніколі не існавала нармальнай дынамікі зьмены пакаленьняў элітаў. Адсутнічае і натуральная для разьвіцця дзяржавы вытворчасць працоўных месцаў у сфэры кіраваньня. То бок кожнае новае пакаленьне атрымлівае шанец рэалізаваць уласны

кар’ерны рост толькі праз канфлікт – «выбіваньне» старых кадрў з занятых пазыцыяў.

У гэтым сэнсе прынцыпова важнымі становяцца таленты інтрыганцтва і брудных закулісных гульняў, «правільнага» хабарніцтва і дакладнага ўлоўліваньня штохвілінна зьменлівага балянсу канфліктуючых сілаў, уменьне своечасова падыграць лідэру і знайсці кампрамат на канкурэнта, г. зн. якасьці, наўпрост не зьвязаныя з адукацыяй. У найвышэйшых палітычных колах запатрабаваныя мадэлі паводзінаў кшталту «правінцыйны харызматык» і «асьцярожны інтрыган»; сярэднія слаі намэнклятурнай эліты актыўна імпартуюцца з правінцыі праз прынцып асабістай адданасьці.

У гэтых умовах новыя эліты («новыя беларусы», якія ўтойваюць даходы і вывозяць капітал за мяжу, новая рэкламная і мэдыяэліта і г. д.) існуюць альбо ў сукрытай, няяўнай форме, альбо «ўрастаюць» у існыя ўладныя структуры. Фармаваньне новых элітаў і іх зьяўленьне празь ясныя дэмакратычныя працэдуры супярэчыць інтарэсам улады, якая манапольна рэгулюе грамадзкі рух. Да таго ж іх зьяўленьне блякуецца «саўковымі» ўстановамі часткі беларускага насельніцтва. Новыя «актыўныя меншасьці» ня маюць рэальнай прасторы для сваёй легітымізацыі, што запавольвае працэс іх афармленьня і выклікае актыўны «экспарт мазгоў» у памежныя краіны.

З вышэйсказанага вынікае, што ў сучаснай Беларусі адсутнічае натуральная для нармальнага «адкрытага грамадзтва» (К. Попэр) дынаміка абнаўленьня і росту нацыянальных элітаў. У выніку адбываецца крызыс самаідэнтыфікацыі беларускага грамадзтва. Наяўныя «эліты ўчарашняга дня» няздольныя ні глыбока адрэфлексаваць сацыяльныя працэсы, ні распрацаваць эфэктыўныя сцэнары грамадзкага разьвіцьця, ні забясьпечыць іх адэкватную рэалізацыю. Адзін з істотных фактараў замацаваньня агульнай сацыяльнай стагнацыі – адсутнасьць разьвітай сыстэмы элітарнай адукацыі, здольнай забясьпечыць рэгулярную даставу высокакваліфікаваных кадрў на вышэйшыя пятры сацыяльнай структуры.

## Навукова-дасьледчая дзейнасьць

Традыцыйным складнікам сыстэмы адукацыі (найперш у сфэры вышэйшай школы) зьяўляецца навукова-дасьледчая актыўнасьць яе супрацоўнікаў. Спалучэньне выкладчыцкай і дасьледчай актыўнасьці дае магчымасьць практычнай «апрабаты» новых навуковых здабыткаў, атрыманых у працэсе выкладаньня.

Цяперашняя сытуацыя ў адукацыйнай сыстэме Беларусі (асабліва ў сыстэме выкладаньня дысцыплінаў гуманітарнага цыклю) не стварае рэальных матывацыяў для эфэктыўнай навуковай працы. Найперш гэта зьвязана з устаўічнай перагрузкай выкладчыкаў: празьмерным аб'ёмам аўдыторных заняткаў, вельмі складанай сыстэмай справаздачнасьці, неабходнасьцю дзеля годнага заробку шукаць дадатковую працу. Разнастайныя гаспадарчаразьліковыя работы (за выняткам ідэалягічных замоваў) аплачваюцца вельмі кепска і найчасцей ня маюць рэальнага выкарыстаньня, асядаюць на паліцах архіваў у выглядзе бясконцых «справаздачаў аб праведзенай працы». Выкананьне так званых плянавых тэмаў зводзіцца пераважна да хаатычных дасьледчых высілкаў навуковых супрацоўнікаў.

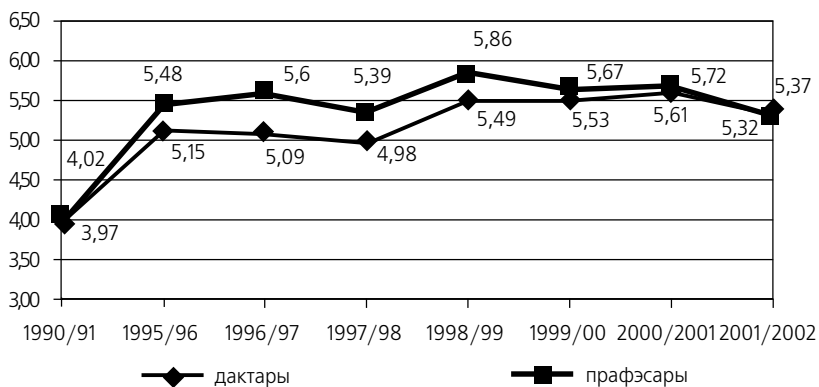
Падзеньне накладаў навуковай спэцыяльнай літаратуры, скарачэньне апошніх гадамі колькасьці міжнародных кантактаў, выдавочна дэкарацыйны характар разнастайных сэмінараў, чытаньняў і канфэрэнцыяў, дзяржаўнае фінансаваньне навукі (у тым ліку і на базе ВНУ) паводле рэшткавага прынцыпу, мінімальны адсотак камэрцыйных замоваў у агульнай колькасьці навуковых працаў ВНУ, адсутнасьць за апошнія гады заўважных прарываў і дасягненьняў выкладчыкаў ВНУ надаюць такім навуковым дасьледаваньням усё больш маргінальны характар. Навука на базе ВНУ стаецца справай альбо графманай, альбо энтузіястаў, альбо чыноўнікаў ад навукі, якія бясконцымі сустрэчамі актыўна асвойваюць «адукацыйны турызм».

Істотны аспект крызысу навукі пры ВНУ — адсутнасьць матэрыяльнай базы для дасьледчай працы. Тут варта адзначыць як недастатковую тэхнічную забясьпечанасьць (асабліва гэта тычыцца пэрыфэрыяльных ВНУ), так і адсутнасьць пэрыядычнага абнаўленьня кніжных фондаў і электронных базаў дадзеных.

Творчыя групы дасьледнікаў ня маюць магчымасьці працаваць на камэрцыйнай аснове і самастойна распараджацца заробленымі сродкамі, укладаць іх у пашырэнне дасьледаваньняў.

Павышэньню дасьледчага патэнцыялу ВНУ замянае і існае сыстэма наданьня навуковых ступеняў і годнасьцяў. Павышэньне ўзросту дактарантаў, а таксама адчувальнае скарачэньне колькасьці аспірантаў і спаборнікаў выклікана адсутнасьцю пэрспэктываў паляпшэньня іх прафэсійнага статусу і якасьці жыцьця. Распаўсюджанае ў навуковым асяродзьдзі нежаданьне марнаваць некалькі гадоў на аўтарскае навуковае дасьледаваньне для атрымання кандыдацкай ці доктарскай ступені абумоўлена і яўна агрэсіўнымі паводзінамі Вышэйшай атэстацыйнай камісіі, якая неаднакроць «зарэзвала» сапраўды наватарскія і арыгінальныя працы. Абараніць дысэртацыю ў Маскве ці Санкт-Пецярбургу значна лягчэй, чым у родным Менску. Такая сытуацыя выклікае скарачэньне колькасьці творча актыўных дактароў і кандыдатаў навук: старэйшыя пакаленьні сыходзяць з навуковай сцэны, новыя ў навуку не ідуць. У выніку адбываецца ўсераднёньне ўзроўню выкладаньня і навуковай працы.

**Дактары навук і прафэсары ў % ад агульнай колькасьці асноўнага штатнага пэрсаналу ВНУ\***

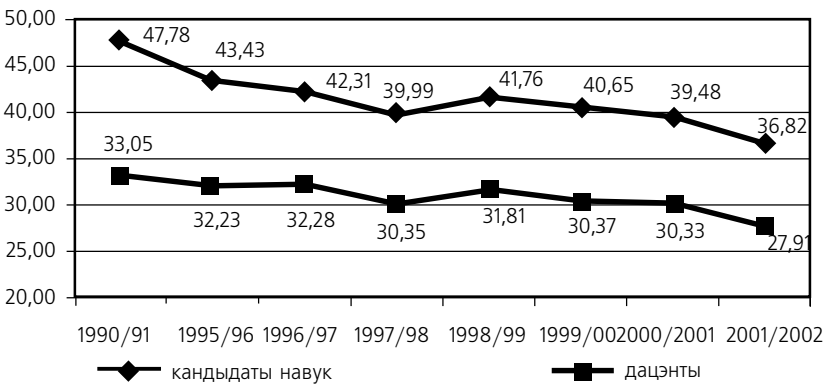


\* Крыніца: Галоўны інфармацыйна-аналітычны цэнтар Міністэрства адукацыі РБ.

Галоўным зьвязном сыстэмы адукацыі дзеля аб'ектыўных прычынаў становіцца не актыўная моладзь, а канфармісты старэйшага веку – часьцяком былыя ідэялагічныя работнікі, якія здабылі ў свой час навуковую ступень за працы з навуковага камунізму ці з марксісцка-ленінскай філязофіі.

Існая сыстэма навукова-пэдагагічных годнасьцяў не адпавядае эўрапейскім стандартам, а іх наданьне, у адрозьненьне ад эўрапейскай практыкі, жорстка цэнтралізаванае.

### Кандыдаты навук і дацэнты ў % ад агульнай колькасьці асноўнага штатнага пэрсаналу ВНУ\*



\* Крыніца: Галоўны інфармацыйна-аналітычны цэнтар Міністэрства адукацыі РБ.

Дадатковым абмежаваньнем дасьледчай актыўнасьці работнікаў сыстэмы адукацыі становіцца рост стандартызацыі ў адукацыі і павышэньне кантролю за «правільнасьцю» вядзеньня навучальнага працэсу. Патрабаваньне ад супрацоўніка «кананічнага» выкананьня сваіх прафэсійных абавязкаў, насьцярожана-крытычнае стаўленьне да любой навацыі і экспэрымэнту, відавочна, несумяшчальныя з творчай самарэалізацыяй выкладчыка.

Наўная сыстэма штогодняй атэстацыі супрацоўнікаў ВНУ наўпрост ня зьвязвае іх навуковую прадукцыйнасьць з матэрыяльным стымуляваньнем і кар'ерным

ростам. Актыўны дасьледчык-гуманітар з ВНУ займаецца навукай у аўтаномным рэжыме, на свае страх і рызыку. Пасыўны — імпуе творчы парыў, працуе як кампілятар. І той, і іншы ў творчым пляне існуюць пазасыстэмна, вырашаючы свае заданьні ў межах адукацыйных цыкляў. З гэтага вынікае, што тэрмін «навуковая супольнасьць» адносна вышэйшай школы можна выкарыстоўваць толькі ўмоўна. Рэальна існуе пэўная карпарацыйная супольнасьць, пазбаўленая ўстойлівых унутраных стымулаў да творчага росту і павышэньня дасьледчага патэнцыялу. На ўзроўні сыстэмы працуюць толькі вонкавыя стымулы — дзяржаўная замова, сумесныя праграмы ў рамках СНД, заходнія гранты. Крэацыйнасьць падмяняецца справаздачнасьцю, навуковы пошук — імкненьнем згадаць жаданьне замоўцы. З «фабрыкаў думкі», лябараторыяў інтэлектуальнага пошуку ВНУ ператвараюцца ў «фабрыкі сэрвісу», дэманструючы ў якасьці сваёй галоўнай вартасьці сэрвільнасьць, то бок мастацтва лёкайства.

## Сыстэма кіраваньня і самакіраваньня\*

У артыкуле 44 Закону «Аб адукацыі» 2002 г. дэкларуецца дзяржаўна-грамадзкі прынцып кіраваньня ў сфэры адукацыі. Аднак гэты прынцып фактычна скасоўваецца працэдурай стварэньня органаў самакіраваньня (да якіх чамусьці адносяцца толькі рады і апякунскія рады): «Палажэньне аб органах самакіраваньня павінна зацьвярджаць Міністэрства адукацыі Рэспублікі Беларусі»<sup>12</sup>. Тым самым дзяржавай блякуецца стварэньне сапраўды грамадзкага мэханізму кіраваньня адукацыяй і забясьпечваецца ягоная поўная падкантрольнасьць.

Адукацыйная сыстэма Беларусі застаецца цэнтралізаванай і непадкантрольнай грамадзтву. Згорненьня рэформы, пачатыя пасля абвяшчэньня незалежнасьці краіны. Актуальныя кірункі афіцыйных рэфарматарскіх высілкаў скіраваны на стварэньне структуры 12-гадовага школьнага навучаньня, пераход школы на 5-дзённы навучальны тыдзень, увядзеньне ў навучальных установах 10-балавай сыстэмы, а ў вышэйшых навучальных установах — шматуроўневай (шматпры-

---

\* Падразьдзел напісаны пры ўдзеле Сьвятланы Крупнік і Ўладзімера Мацкевіча.

<sup>12</sup> Галоўны інфармацыйна-аналітычны цэнтар Міністэрства адукацыі ([www.cacedu.unibel.by/Education](http://www.cacedu.unibel.by/Education)).

ступкавай) сыстэмы навучання (бакаляўр – 4 гады, спецыяліст – 5 гадоў, магістар – 6 гадоў).

Усе гэты навацыі аніак не закранаюць сыстэмы кіравання адукацыяй.

Заканадаўства, якое рэгляментуе адукацыйную дзейнасць, анахронічнае, «новыя» заканадаўчыя распрацоўкі адтвараюць базавыя прынцыпы камандна-адміністрацыйнай сыстэмы ў адукацыі. У новай вэрсіі закону аб адукацыі выкрасьлены артыкул аб гаспадарчай дзейнасці навучальных устаноў, скасаваная падначаленасць Міністэрства адукацыі парламэнту, надзвычай невыразна вытлумачана ідэя акадэмічных свабодаў вышэйшых навучальных устаноў. Заканадаўча блякуецца правядзеньне рэальных рэформаў у адукацыйнай сфэры.

Новы закон замацоўвае савецкую клясыфікацыю ступеняў адукацыі (сярэдня спецыяльная, прафэсійна-тэхнічная і г. д.) і ліквідуе інстытут экстэрнату. У ім адсутнічае юрыдычнае афармленьне такой формы навучання, як магістратура. Прапісаная ў ім тыпалёгія навучальных устаноў не адпавядае эўрапейскім стандартам і не забяспечвае сапраўднай пераемнасці і тэхналагічнасці адукацыі.

Сыстэма кіравання адукацыяй выбудавана паводле прынцыпу вэртыкалі ўлады і ня мае зваротнай сувязі. Яе структура мае такія элементы, як «рана», «гарана» і «аблана», што выконваюць кантрольна-ідэалагічныя функцыі, а не экспертна-мэтадычныя. У той жа час цяперашняя сыстэма не прадугледжвае элементаў самакіравання ў працы навучальных устаноў. Такі панятак, як «акадэмічныя свабоды», для бальшыні кіраўнікоў навучальных устаноў панейшаму застаецца незразумелым і бессэнсоўным.

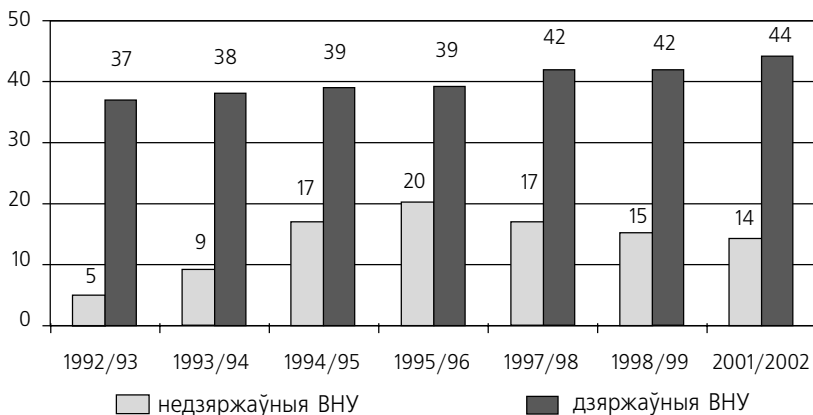
Скрайняя цэнтралізаванасць адукацыйнай сыстэмы, яе закрытасць і непразрыстасць для грамадства (у спалучэнні з афармленьнем аўтарытарнай адукацыйнай эліты на ўзор палітычнай) ствараюць спрыяльныя ўмовы для росту карупцыі ў сфэры адукацыі, пашырэння ўсялякіх пабораў пад выглядам «платных паслугаў» і «добраахвотных ахвяраванняў», росту ценявой адукацыі. Асабліва апошнім часам развілася практыка «сьпісавага» паступленьня ў ВНУ, калі дэканат пэўнай ВНУ складае сьпіс абітурыентаў, якія павінны паступіць, нягледзячы ні на што. Пашыраюцца таксама формы гандлю экзаменацыйнымі

адзнакамі і дыплёмамі, розныя віды простаі і сукрытай «падтрымкі» падчас навучання, пераразмеркаваньне кіраўніцтвам навучальных устаноў фінансавых паступленьняў на сваю карысьць. Наагул можна казаць пра імклівы рост карумпаванасьці вышэйшай школы.

Імкненьне дзяржавы забясьпечыць поўны кантроль над усімі формамі адукацыйнай дзейнасьці выяўляецца ў дыскрымінацыі недзяржаўных адукацыйных ініцыятываў (адмова ў выдачы ліцэнзіяў, уставічныя фінансавыя праверкі, праблемы з арэндай навучальных плошчаў і г. д.). Заданьне такой актыўнасьці зразумелае: абмежаваць колькасьць і сфэру ўплыву недзяржаўных навучальных устаноў.

У той жа час на пачатку 1990-х гг. узьнік шэраг прыватных адукацыйных праектаў, якія спалучылі новыя «рынкавыя» мэханізмы і інтарэсы «новай старой» адукацыйнай намэнклятуры (Эўрапейскі гуманітарны ўнівэрсытэт, Інстытут парлямэтарызму і прадпрымальніцтва, Інстытут сучасных ведаў і г. д.). Тым самым адбывалася афармленьне рынку адукацыйных паслугаў, паўставала канкурэнцыя навучальных устаноў. Замест сумленнай канкурэнцыі дзяржаўны сэктар аддае, аднак, перавагу адміністрацыйнаму прэсінгу «суперніка».

### Колькасьць ВНУ\*



\* Крыніца: Галоўны інфармацыйна-аналітычны цэнтар Міністэрства адукацыі.



«Недарэфармаванасць» сыстэмы адукацыі выяўляецца ў супярэчлівым суіснаванні ў адзінай адукацыйнай прасторы навучальных устаноў і навукова-мэтадычных органаў розных пакаленняў — «савецкіх» ПТВ і сярэдніх школаў, «заходніх» гімназіяў і каледжаў, традыцыйных інстытутаў падвышэння кваліфікацыі і новых школаў маркетынгу і мэнэджменту, Рэспубліканскага інстытуту вышэйшай школы і незалежных аналітычных групаў. Як вынік, існуе дубляванне функцыяў і адсутнасць адзіных прыярытэтаў. Сыстэма адукацыі перагружаная і патрабуе ачышчэння ад малаэфектыўных складнікаў. Існуе неабходнасць аднаўлення рэальнай сыстэмнасці, г. зн. забеспячэння ўнутранай цэльнасці, празрыстасці і сумернасці ўсіх формаў адукацыйнай дзейнасці.

Наўная сыстэма адукацыі фактычна ня мае спецыяльна падрыхтаваных кіраўнічых кадраў усіх узроўняў. «Мэнэджмент у сферы адукацыі» — гэта яшчэ не запоўненая ніша, бо ў краіне не існуе ні навучальных устаноў з такой спецыялізацыяй, ні практыкі кваліфікаванага адбору пры заняцці кіраўнічых пасадаў. Арганізацыйна-кіраўнічай працай занятая не прафесіяналы, а альбо кар’ерысты (арыентаваныя на дасягненне ўласнага дабрабыту абы-дзе і абы-як), альбо «свае людзі» (асабіста адданыя начальству і без сваёй уласнай думкі), альбо аўтсайдэры прафесійнай супольнасці. Так ці іначай, выпадковы чалавек на месцы кіраўніка сыстэмы адукацыі ня здольны прымусіць яе эфектыўна працаваць.

Рост апошнім часам камэрцыйнай актыўнасці навучальных устаноў адлюстроўвае, як правіла, не рэальныя патрэбы ўстаноў, а ўзровень амбіцыяў іх кіраўніцтва. Камэрцыйныя праекты маюць пераважна факультатыўны адносна навучальнага працэсу характар, рэальна не прыцягваюць сродкі, а выбудоваюць «паралельны бюджэт» канкрэтнай установы. Прыкладам можа быць разнаплянавая камэрцыйная актыўнасць Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэту — ад конкурсаў прыгажосці да радыё Unistar. Пры гэтым стан матэрыяльнай базы, забяспечанасць працэсу навучання інфармацыйнымі рэсурсамі новага пакалення і ўзровень аплаты супрацоўнікаў БДУ застаюцца абсалютна неадпаведнымі статусу «першай ВНУ краіны».

Прынятая сыстэма статыстычнай справаздачнасці ў сферы адукацыі не адлюстроўвае базавых паказнікаў стану і развіцця сыстэмы адукацыі.

Адсутнічае дакладнае ўяўленне аб нормах навучальнай нагрузкі. Прынятыя на сёння нормы, як для выкладчыкаў (550 аўдыторных заняткаў для ВУЗ замест 150 у ЗША), так і для студэнтаў, завышаныя і супярэчаць эўрапейскім стандартам, што выклікае агульнае паніжэнне якасці навучальнай працы. Суадносіны колькасці выкладчыкаў і студэнтаў таксама не адпавядаюць прынятым эўрапейскім стандартам, што дазваляе казаць пра стратны характар беларускай сыстэмы адукацыі. У гэтым выпадку ідзецца і пра неэфектыўную кадравую палітыку: штаты празмерна разьдзьмутыя, ацэнка працы ўсярэдняя і не адпавядае рэальнаму ўнёску супрацоўніка, адсутнічае эфектыўная стымуляцыя творчай актыўнасці.

Сучаснай сыстэме кіравання адукацыяй уласціва спалучэнне дэманстрацыйнай бюракратычнай актыўнасці, імправізацыйна-аўтарытарнага стылю кіравання, марнавання і без таго нязначных сродкаў зь дзяржаўнага бюджэту і хаатычнага эканамічнага (камэрцыйнага) эксперымэнтавання. Фактычна сучаснае кіраванне беларускай адукацыяй ня здольнае забяспечыць эфектыўнага функцыянавання і разьвіцця сыстэмы. Наяўныя кіраўнічыя кадры, дзеючы ў рамках жорсткай дзяржаўнай палітыкі, здольны забяспечыць у найлепшым выпадку толькі выжыванне канкрэтнай навучальнай установы, але не яе якасны рост. Сыстэма адукацыі выяўляецца неэфектыўнай ня толькі ў інфармацыйна-мэтадычным, але і ў кіраўніча-эканамічным пляне.

## Высновы

Беларускай адукацыі ўласцівы *ўсебаковы крызыс*. Замест інфармацыйнага забеспячэння яна транслюе «інфармацыйны шум», замест творча думачай «будучыні нацыі» прадукце канфармістаў ці інтэлектуальных эмігрантаў, замест новых элітаў тыражуе чыноўніцкія кадры, расьцярушвае і люмпэнізуе выкладчыкаў. Неэфектыўнасьць беларускай адукацыі палягае ня толькі ў нізкай якасці выніковага прадукту, але і ў прынцыповай няздольнасці яе кіраўнічых структураў арганізаваць эфектыўную работу грувасткай і шмат у чым застарэлай сыстэмы. Застарэлыя адукацыйныя мэханізмы працягваюць ствараць «людзей учарашняга дня».

## Выклікі і матывацыі

Максім Жбанкоў, Аляксандар Палоньнікаў

# 4

Кансэрвацыя цяперашняга стану сыстэмы адукацыі Беларусі азначае ня проста падзеньне якасьці адукацыі і яе «правінцыялізацыю». Нерэфармаванасьць сыстэмы адукацыі непазьбежна адаб'ецца на стане беларускага грамадства і прывядзе да шэрагу вельмі адчувальных наступстваў, што выходзяць за рамкі ўласна адукацыйнай сыстэмы.

### Нэгатыўныя матывацыі рэформаў

Цяперашнія кансэрвацыйна-рэтраспэктывныя арыентацыі і імпартаваньне разам зь ненайлепшымі адукацыйнымі мадэлямі постсавецкіх і постімперскіх комплексаў з Расеі здольныя абвастрыць у пэрспэктыве няяўны канфлікт кіруючых каляніяльных элітаў і нацыянальнай культуры, а таксама кіруючых элітаў і новых пакаленьняў беларусаў. Гэта будзе азначаць разбурэньне натуральных для кожнай краіны мэханізмаў адтварэньня культурных арыентацыяў на ўласныя нацыянальныя інтарэсы. У выніку адбудзецца паглыбленьне крызысу самаідэнтыфікацыі беларускай нацыі, якую пазбавяць ня толькі гістарычнай памяці, але і гістарычнай пэрспэктывы. Да таго ж цяперашнія кансэрвацыйна-рэтраспэктывныя арыентацыі стрымліваюць працэсы сацыяльнай мадэрнізацыі беларускага грамадства і не спрыяюць фармаваньню новых мадэляў сацыяльнай мабільнасьці.

Аўтарытарная сыстэма адукацыі тыражуе канфармісцкую сьвядомасьць і гэтым блякуе працэсы фармаваньня нацыянальных элітаў новага пакаленьня,

а таксама грамадзянскай супольнасці. У пэрспэктыве гэта азначае ператварэнне Беларусі ў тыповую краіну трэцяга сьвету — пастаўніцу некваліфікаванай працоўнай сілы для развітых суседзяў.

Арыентацыя на расейскія адукацыйныя тэхналогіі, навучальныя стандарты і інфармацыйныя рэсурсы фармуе асымэтрычную культурнасьць каляніяльнага тыпу, спараджаючы ня толькі інфармацыйную, але і ідэялагічную залежнасьць ад былой мэтраполіі. У супрацьвагу працэсам выпрацоўкі нацыянальнай ідэнтычнасьці і грамадзянскай сьвядомасьці сыстэма дзяржаўнай адукацыі ў яе ранейшым выглядзе будзе адтвараць «тутэйшую» мэнтальнасьць, заснаваную на ідэі ўласнай «нікчэмнасьці» і, як вынік, гатоўнасьці выконваць чарговую каманду носьбітаў «вялікай» (= чужой) культуры.

Нежаданьне і няўменьне прывесць адукацыйную сыстэму ў адпаведнасьць з эўрапейскімі стандартамі непазьбежна выклічуць рост культурнага адставаньня — падзеньне ўзроўню функцыянальнай пісьменнасьці і агульнай адукаванасьці. У пэрспэктыве гэта азначае рэзкае падзеньне агульнага ўзроўню выкладаньня і далейшую дэвальвацыю значнасьці адукацыі ў вачох як беларусаў (адсутнасьць рэальнай сувязі паміж адукаванасьцю і сацыяльнай паспяховаьцю), так і эўрапейскай супольнасці (прынцыповая неканвэртаванасьць беларускай вышэйшай адукацыі). У гэтым выпадку адбудзецца *гетаізацыя беларускай адукацыі*.

Непрыняцьце сучасных адукацыйных тэхналёгіяў, адсутнасьць матэрыяльнай базы для эфэктывага адукацыйнага працэсу, выраджэньне сыстэмы пасьялдыплёмнай адукацыі і перападрахтоўкі ператвораць краіну неканвэртаваных дыплёмаў у неканвэртаваную краіну — другасны соцыум, які ня мае цікавасьці для міжнароднай супольнасці ні як палітычны хаўруснік, ні як эканамічны партнэр, ні як суб'ект культурнага супрацоўніцтва.

Захаваньне цяперашняй сыстэмы адукацыі ў будучым непазьбежна абвострыць існуючы супярэчнасьць паміж рэальнымі тэндэнцыямі сацыяльнай дынамікі і наборам дэклараваных у рамках навучальнага працэсу вартасьцяў і жыцьцёвых прыярытэтаў. Гэта будзе выяўляцца ў павелічэньні «культурнай шызафрэніі» — страце адзінства нацыянальнай культуры і нацыянальнай ідэнтычнасьці. Гэта выкліка, з аднаго боку, масавы стыхійны пошук новых сьветапоглядных арыен-

тацыяў (уключаючы самыя радыкальныя і сацыяльна небяспечныя формы), з другога — татальную міталіягізацыю зместу адукацыі, якая канчаткова згубіла сувязь з жыццём.

Калі ж сыстэма адукацыі Беларусі і надалей будзе некрытычна капіяваць разнастайныя ўзоры адукацыйных практыкаў, не ствараючы сваіх уласных, і цалкам адмовіцца ад арыентацыі на ўласную культурную традыцыю, яе чакае распад і паглынаныне.

Гэткім чынам, кансэрвацыя беларускай сыстэмы адукацыі ў яе сённяшнім выглядзе вядзе не да забеспячэння стабільнасці грамадства, а да абвастрэння культурнага крызысу. Аб'ектыўна гэта стварае рэальную пагрозу сацыяльна-палітычнаму, эканамічнаму і культурнаму развіцццю беларускага грамадства.

## Пазытыўныя матывацыі рэформаў

Дынамічнае ўзаемадзеянне беларускай сыстэмы адукацыі з эўрапейскімі, а ня толькі расейскімі, адукацыйнымі практыкамі (выклік шматстайнасці) інтэнсіфікуе працэсы культурнага самавызначэння беларускай нацыі і будзе спрыяць адкрытасці беларускага грамадства.

Калі гаварыць канкрэтней, рэформа адукацыі неабходная:

- дзеля аднаўлення страчанай «связі часоў», культурнай традыцыі і гісторыі Беларусі ў нацыянальнай сьвядомасці новых пакаленняў, дзеля развіцця нацыянальнай і грамадзянскай самасьвядомасці;
- як сродак уключэння беларускіх адукацыйных устаноў у сыстэму эўрапейскай адукацыі. Гэта прынцыпова зьменіць ня толькі змест навучання і паданне матэрыялу, але і зробіць беларускія дыплёмы канвэртаванымі, што дазволіць беларусам актыўна ўвайсці на эўрапейскі рынак працы, пашырыць магчымасці дзелавых і культурных кантактаў. Заканамерна павысіцца статус адукацыі як рэальнага спосабу творчай самарэалізацыі і кар'ернага росту;
- як сродак «абуджэння» творчага мыслення ў новых пакаленняў беларусаў. Замест грамадства канфармістаў неабходна будаваць грамадства людзей з творчым запалам, арыентаваных не на сьляпое выкананне

- «генэральнай лініі», а на індывідуальную самарэалізацыю ў сваёй краіне. Гэта мае выклікаць выбух культурных ініцыятываў, даць моцны стымул разьвіцьцю ўсіх сфэраў жыцьця грамадства;
- дзеля выхаваньня маладых амбітных інтэлектуалаў. Рэформа дазволіць ім ня толькі атрымаць (ці стварыць самім) годнае працоўнае месца на радзіме, але і зробіць іх рэальнымі аўтарамі «Праекту Беларусь» — тымі, хто будзе фактычна вызначаць заўтрашняе аблічча нашай краіны;
  - дзеля фармаваньня рэальнай базы для росту грамадзянскай супольнасьці. Сыстэма адукацыі паклікана рыхтаваць свабодных грамадзянаў, здольных да сацыяльных пераўтварэньняў. Гэта ператворыць «электарат» у народ, здольны самастойна вызначаць свой лёс;
  - дзеля паўставаньня сытуацыі канкурэнцыі адукацыйных паслугаў і розных адукацыйных практыкаў, што будзе спрыяць павышэньню якасьці адукацыі ў краіне і зробіць яе канкурэнтаздольнай на эўрапейскім і сусьветным рынку.

Натуральным вынікам рэалізацыі гэтых мэтаў стане вызваленьне ад пачуцьця культурнай непаўнавартаснасьці і ператварэньне Беларусі ў нармальную эўрапейскую краіну. Рэфармаваньне сыстэмы адукацыі ў нацыянальным рэчышчы непазьбежна прывядзе да разбурэньня каляніяльнай міталёгіі як на ўзроўні масавай сьвядомасьці, так і на ўзроўні палітычных адносінаў нацыянальных элітаў.

# Мадэль рэформы адукацыйнай сыстэмы Беларусі

Святлана Крупнік, Уладзімер Мацкевіч

# 4

## Мэты й заданьні рэформы

Ажыццяўленьне нацыянальна арыентаванай адукацыйнай палітыкі, якая сьцьвярджае вартасьці незалежнасьці й сувэрэнітэту нашай краіны, вартасьці гістарычнай і культурнай спадчыны, магчымасьць і неабходнасьць дасягненьня высокіх сацыяльных стандартаў, здольнае кансалідаваць і натхніць беларусаў на пабудову эфэктыўнага грамадзтва.

Яшчэ Дж. Д'юі зазначаў, што найважнейшымі мэтамі адукацыі ёсьць: а) фармаваньне сацыяльнай эфэктыўнасьці асобы; б) далучэньне яе да культуры. Выклікі сучаснага постіндустрыянага і інфармацыйнага грамадзтва, здавалася б, патрабуюць адназначнага прыярытэту першай з названых мэтаў. Але спэцыфіка беларускай сытуацыі палягае ў асаблівай вастрыні праблемы нацыянальна-культурнай самаідэнтыфікацыі, таму другая мэта павінна разглядацца як раўназначная першай.

Адным з заданьняў рэфармаваньня беларускай адукацыйнай сыстэмы мусяць стацца сьветапоглядна-інфармацыйнае забесьпячэньне фармаваньня беларускай культурна-нацыянальнай ідэнтычнасьці, выхаваньне самасьвядомасьці нацыі як падмурку сацыяльнага дзеяньня.

## Асноўныя парамэтры рэфармаваньня адукацыі

Яны вынікаюць як з прыняцьця міжнародных стандартаў у галіне адукацыі, так і з спэцыфікі беларускай сытуацыі.

### Выкананьне міжнародных абавязкаў у галіне адукацыі

Гэта азначае, што беларуская адукацыя мусіць перадусім разглядацца ў эўрапейскім кантэксьце і базавацца на прынцыпах і патрабаваньнях, сфармуляваных у шэрагу міжнародных дакумэнтаў. Вось толькі некаторыя зь іх:

- «Лісабонская канвэнцыя» аб прызнаньні кваліфікацыяў, што датычаць вышэйшай адукацыі ў эўрапейскім рэгіёне;
- «Балёнская дэкларацыя» 1999 г., „Magna Charta Universitatum“ 1988 г.;
- праграмы (або іх нацыянальныя аналягі): COMET (узаемадзяеньне вышэйшай адукацыі і прамысловасьці), ERASMUS (распрацоўка ўзгодненых праграмаў і плянаў для ВНУ), LINYUA (масавае практычнае авалодваньне эўрапейскімі мовамі праз стажаваньне й практыку студэнтаў і выкладчыкаў у адпаведных краінах), TEMPUS (структурныя праблемы ўнівэрсытэтаў), SOKRATES (праблемы выхаваньня), LEONARDO (праблемы падрыхтоўкі);
- рэкамандацыі міжнародных канфэрэнцыяў: Гамбург 1997 г. (Адукацыя для дарослых), Дакар 2000 г. (Адукацыя для ўсіх);
- стандарты ISO 9000:2000;
- сыстэма крэдытаў паводле аналёгіі з ECTS (European community course credit transfer system) і сумяшчальная зь ёй.

Гэтыя дакумэнты датычаць найперш сыстэмы вышэйшай адукацыі ў эўрапейскім рэгіёне, але прывядзеньне гэтай сыстэмы ў адпаведнасьць з патрабаваньнямі, што ўтрымліваюцца ў названых дакумэнтах, выступае крытэрам ацэнкі ніжэйшых узроўняў адукацыі (сярэдняй і далейшай), а таксама арыенцірам для рэфармаваньня ўсіх астатніх узроўняў адукацыі.



## Нацыянальна-культурныя характарыстыкі

Уся адукацыя ў краіне мусіць быць беларускай. Гэтую тэзу ня варта разумець у аўтаркічным сэнсе. Гаворка не пра самаізаляцыю й правінцыйнасць, а пра ўзгодненасць мэтаў і вынікаў адукацыі з працэсам і заданьнем умацаваньня сувэрэнітэту Беларусі, станаўленьнем яе як новай самастойнай эўрапейскай дзяржавы. Адукацыя і выхаваньне мусіць быць патрыятычнымі, спрыяць захаванню традыцыяў і гістарычнае спадчыны беларускага народу, культурнае самабытнасці, адпавядаць нацыянальным інтарэсам, мацаваць нацыянальную ідэнтычнасць асобы, спрыяць паўстаньню нацыі ў рамках трывалай грамадзянскай супольнасці.

## Сацыяльна-палітычныя характарыстыкі

Наўрад ці сыстэма адукацыі мусіць быць лідэрам дэмакратызацыі ў грамадстве, але адставаньне ў дэмакратызацыі ў галіне адукацыі вядзе да таго, што і ў астатніх сфэрах грамадзкага жыцця кансэрвуюцца недэмакратычныя формы стасункаў.

Вызваленьне ад таталітарнае спадчыны — працэс працяглы і хваравіты. Больш як дзесяцігадовы гістарычны досвед (як у Беларусі, так і ў краінах з падобным гістарычным лёсам) паказвае, што найўна чакаць хуткіх поспехаў на шляху да пабудовы грамадзянскай супольнасці, дэмакратыі і праўнай дзяржавы. Важныя не кароткачасовыя поспехі на гэтым шляху, якія могуць змяняцца пэрыядамі рэстаўрацыі аўтарытарных і таталітарных адносінаў. Важны няўхільны прагрэс у гэтым кірунку. Лепш павольная, але ўстойлівая дэмакратызацыя, чым ківача-падобныя рухі ад таталітарызму да дэмакратыі і назад.

Ад сыстэмы адукацыі можна, прынамсі, чакаць таго, каб пакаленьні выпускнікоў школаў усіх узроўняў папаўнялі не кансэрватыўна настроеныя слаі грамадства, не апатычных, патэрналісцка настроеных спажывцоў, а шэрагі актыўных самастойных грамадзянаў, якія самі нясуць адказнасць за сваё жыццё і самастойна вырашаюць (умеюць вырашаць) свае праблемы. Таму беларуская адукацыя мусіць быць агульнадаступнай. Прафэсійная падрыхтоўка мусіць

адпавядаць запатрабаваньням рынку працы. Выпускнікі школаў усіх узроўняў мусяць мець высокую імавернасьць знайсці працу (мець адпаведную падрыхтоўку й кваліфікацыю) або працягнуць адукацыю (мець дзеля гэтага дастатковыя веды і быць кампэтэнтнымі).

Сацыяльныя пытаньні адукацыі мусяць зрабіцца прадметам цікавасьці палітычных партыяў і палітычных інстытутаў. Праграмы палітычных партыяў і перадвыбарныя праграмы асобных палітыкаў мусяць надзяляць больш увагі праблемам адукацыі, толькі тады сама адукацыя можа зрабіцца аб'ектам клопату шырокіх слаёў грамадства. І тады дзеяньні цэнтральнай і мясцовых уладаў у сфэры адукацыі будуць кантралявацца грамадзянскай супольнасьцю, а пытаньні адукацыі будуць вырашацца ў інтарэсах грамадзянаў Беларусі, як на нацыянальным узроўні, так і ў асобных рэгіёнах.

## Эканамічныя характарыстыкі

Адукацыя можа быць бясплатнай у школах усіх узроўняў, але гэта зусім ня значыць таго, што яна нікога не каштуе. Спосабы фінансаваньня адукацыі мусяць быць сучаснымі і разумнымі. Кошт усёй сыстэмы адукацыі мусяць быць прымальны для нацыянальнага і мясцовых бюджэтаў.

Платныя адукацыйныя паслугі мусяць быць «па кішэні» сем'ям зь сярэднімі даходамі. Доля бюджэтных сродкаў на адукацыю, належных грамадзяніну Беларусі, мусяць вылучацца кожнаму на роўных умовах незалежна ад формы ўласнасьці навучальнай установы, у якой гэты грамадзянін жадае навучацца. Мэханізмы, якія гэта забяспечваюць, павінны быць вядомыя і разнастайныя.

Выдаткі дзяржавы мусяць быць эканамічна мэтазгодныя. Гэта значыць, што выдаткаваныя грошы маюць акупляцца. Ня толькі праз рост ВУП, але і праз скарачэньне выдаткаў на ліквідацыю беспрацоўя, беднасьці, дзіцячай і моладзевай злачыннасьці, сацыяльнай неабароненасьці, некантраляванай міграцыі і г. д.

Выдаткі кожнага чалавека на адукацыю мусяць быць таксама эканамічна мэтазгодныя. У агульным выглядзе гэта значыць, што працягласьць навучаньня мае быць проста прапарцыяна зьвязаная з дасягнутым выпускніком сацыяльным статусам. То бок кожны дадатковы год, выдаткаваны на навучаньне, мусяць

даваць навучэнцу тых ці іншых эканамічных перавагі: падвышэнне кошту ягонае працы й кваліфікацыі, падвышэнне канкурэнтаздольнасці на рынку працы, падвышэнне сацыяльнай мабільнасці і інш.

### Кіраваньне сыстэмай адукацыі

Кіраваньне ўвогуле, і кіраваньне адукацыяй у прыватнасці, заўсёды поліструктурнае. Рэформа сыстэмы кіравання адукацыяй прадугледжвае выкананьне шэрагу *прынцыпаў*:

- дэмакратызм, што прадугледжвае арганізацыю такой формы кіравання, пры якой дасягаецца максымальная магчымасьць знаходжаньня кампрамісаў паміж меншынёй і бальшынёй, а таксама паміж рознымі мяншынямі. Прынцып дэмакратызму адпавядае канцэпцыі «адкрытага грамадства». Датычна сыстэмы адукацыі гэты прынцып можа быць рэалізаваны, калі праўныя, канцэптualныя і праектныя нормы разьвіцьця адукацыйнай дзейнасьці адлюстроўваюць ня толькі інтарэсы дзяржавы, але ўсіх суб'ектаў, зацікаўленых у разьвіцьці адукацыі;
- дзяржаўна-грамадзкі або грамадзка-дзяржаўны характар кіравання, што прадугледжвае ня гэтак першынство аднаго з фокусаў, як іх разумнае разьмеркаваньне ў вырашэньні праблемаў адукацыі.

У артыкуле 44 Закону «Аб адукацыі» 2002 г. толькі дэкляруецца дзяржаўна-грамадзкі прынцып кіравання ў сфэры адукацыі. Аднак фактычна гэты прынцып адкідаецца.

Рэформа сыстэмы кіравання адукацыяй мусіць пачынацца з стварэньня мэханізму дзяржаўна-грамадзкага кіравання праз скасаваньне існых заканадаўчых супярэчнасьцяў. Як гэта ні парадаксальна, але ініцыятарам стварэньня такога мэханізму можа стацца сама дзяржава, якая робіцца зацікаўленай у станаўленьні й фармаваньні грамадзкага фокусу кіравання. Магчымы варыянт, калі ініцыятарам гэтага працэсу робяцца органы грамадзкасьці. Апошнія могуць быць прадстаўленьня прафсаюзаў, асацыяцыяў, разнастайнымі фундамі, арганізацыямі і іншымі аб'яднаньнямі, што прэзэнтуюць інтарэсы суб'ектаў адукацыі і грамадства. Яны могуць выступаць у ролі замоўцы на рознага кшталту

экспэртзы, распрацоўку праўнага забеспячэння і мусяць валодаць правам заканадаўчай ініцыятывы. Рэалізацыю такога дзяржаўна-грамадзкага мэханізму можна пачаць з правядзення агульнаацыянальнай дзяржаўна-грамадзкай экспертызы, якая б канстатвала стан якасці адукаванасці, падрыхтаванасці і пісьменнасці выпускнікоў навучальных устаноў Беларусі, якасці самога тэхналагічнага працэсу адукацыі, а таксама гуманітарных і маральных аспектаў адукацыі. Вынікам працэсу ўзаемадзеяння дзяржавы і грамадзкасці мусяць стаць Мэмарандум і Доктрына развіцця адукацыі ў Беларусі, прынятыя на пэрыяд рэформы.

Новая сістэма кіравання адукацыяй мае вырашыць шэраг найскладанейшых заданняў, уласцівых для пераходнага пэрыяду:

- прыняцьце асноўных рамкавых законаў і нормаў, неабходных для рэфармавання;
- сумяшчэнне працэсаў развіцця і працэсаў функцыянавання ў адукацыі;
- перавод сістэмы адукацыі на прыцыпова новы змест адукацыі і новыя тэхналогіі;
- фармаванне новых структураў і тыпалёгіі навучальных устаноў;
- стварэнне мэханізму кіравання якасцю адукацыі;
- рэсурсавае забеспячэнне сістэмы адукацыі ўва ўмовах пераходу ад татальнай дзяржаўнай сістэмы да рынку адукацыйных паслугаў.

У пэрыяды рэфармавання адукацыі сістэма кіравання значна ўскладняецца. Ускладненне палягае ў тым, што мусяць існаваць сталыя органы кіравання, якія кіруюць працэсам функцыянавання адукацыі, аднак павінны стварацца і новыя часовыя структуры кіравання, якія кіруюць і адказваюць беспасярэдне за рэформу адукацыі або працэс развіцця адукацыі, з паступовым перадаваннем сваіх паўнамоцтваў і функцыяў стала дзейным органам кіравання. То бок тэхналогія кіравання адукацыяй у пэрыяд рэформаў – не структурна-вэрыкальная, а інфраструктурная і гарызантальная.

Адным з важных элементаў інфраструктуры сістэмы кіравання адукацыяй ёсць сістэма аўтарытэтных экспертных меркаванняў. Аўтарытэтныя людзі (філэзафы, мэтадолягі, спецыялісты ў асобных аспектах адукацыі), якія валодаюць асаблівага кшталту сучаснымі гуманітарнымі ведамі – як рабіць рэформы

адукацыі, што такое сучасная адукацыя, — робяць асаблівага кшталту паслугі структурам кіравання адукацыяй: кансультуюць, аналізуюць, праектуюць, праграмуюць, ажыццяўляюць экспертызу, удзельнічаюць у публічных акцыях і г. д. У пэрыяд рэформаў неабавязкова ўлучаць гэтых людзей у службовыя структуры міністэрстваў і ведамстваў, аднак неабходна надзяліць іх пэўнымі паўнамоцтвамі, у тым ліку і фармаваць замовы на працы.

Мэтазгодна выразна разьмежаваць функцыі і паўнамоцтвы суб'ектаў кіравання адукацыяй, а менавіта: хто ёсьць замоўцам на рэформу адукацыі, хто ёсьць ейным выканаўцам, хто адказвае за працэсы рэфармавання. *Замоўцам* на рэформу адукацыі мусіць выступаць дзяржава ў асабе прэзыдэнта, парламэнту або Кабінэту міністраў. Разгарненьне зьместу захадаў для рэфармавання, іхная канкрэтызацыя могуць быць зробленыя толькі *генэральным выканаўцам рэформы* адукацыі. Ім можа быць адна або некалькі арганізацыяў, створаных адмыслова пад заданьне праектавання, праграмавання і рэалізацыі рэформы адукацыі. Фармаваньне такой арганізацыі (або арганізацыяў) знаходзіцца ў кампэтэнцыі парламэнту. У цяперашні момант мы можам апісаць толькі пазыцыйную структуру генэральнага выканаўцы:

- аргкамітэт у складзе старшыні Камісіі парламэнту ў справах адукацыі, міністра адукацыі, прэзыдэнта Акадэміі навук, аўтара Канцэпцыі рэформы адукацыі (або ўласьніка *know how*);
- група падрыхтоўкі Дэкларацыі і Мэмарандуму рэформы з прадстаўнікоў дзяржаўнага апарату і грамадзкіх арганізацыяў і структураў;
- міжпрафэсійны калектыў распрацоўнікаў Канцэпцыі рэформы, бізнэс-пляну (бюджэту і каштарысу) і новага Закону аб адукацыі;
- група арганізацыйнага праектавання й сыстэмнага праграмавання рэформы;
- група стандартызацыі, мэтралёгіі й кваліметрэй;
- часовы навучальны цэнтар, які забясьпечвае навучаньне, падрыхтоўку й правядзеньне кваліфікацыі ў працэсе ажыццяўленьня рэформаў, а таксама кансультаваньне навукова-дасьледчых пэдагагічных установаў, інстытутаў павышэньня кваліфікацыі і ўдасканаленьня настаўнікаў, пэдагагічных ВНУ.

Усе гэтыя калектывы і групы ажыццяўляюць працу паводле ўласных праграмаў і плянаў, але ў самым цесным узаемадзеянні адно з адным на ўсіх этапах падрыхтоўкі і ажыццяўлення рэформы, якое забяспечваецца аргкамітэтам.

Пасьля фармаваньня аргкамітэту і прыняцця Дэкларацыі й Мэмарандуму рэформы, а таксама першай абагульненай вэрсіі Канцэпцыі неабходны падрыхтоўчы пэрыяд цягам у адзін год. Агульная колькасьць працаўнікоў і спэцыялістаў, занятых у падрыхтоўчым пэрыядзе, складзе каля тысячы чалавек. Апрача ўласна распрацоўкі Праекту і Праграмы рэформы ды ўсіх пералічаных дакумэнтаў падрыхтоўчы пэрыяд прадугледжвае комплекс арганізацыйных дзеяньняў, кансультацыяў і ўзгадненьняў, тлумачэньне мэтаў і задачаў, сэнсу і зьместу самой рэформы і падрыхтоўчага этапу (сэмінары, працоўныя нарады, інструкцыйныя лісты, мэтадычныя дапаможнікі і ўказаньні), а таксама лабіраваньне, узгадненьне і зацьвярджэньне ўва ўсіх інстанцыях. Каардынацыя і кіраваньне гэтак складаным комплексам працаў магчымыя толькі пры высокай ступені цэнтралізацыі на найвышэйшым узроўні. Магчыма, што дзеля каардынацыі ўсёй гэтай працы мусяць быць зацьверджана адмысловая пасада ў рангу часовага чальца ўраду (напрыклад, міністра без партфэля ў справах рэформы адукацыі) з паўнамоцтвамі на два—тры гады.

Адначасова з стварэньнем органаў часовага кіраваньня рэформай адукацыі ажыццяўляецца рэарганізацыя сталых органаў кіраваньня адукацыяй. На базе існага Міністэрства адукацыі ствараецца Міністэрства адукацыі і навукі, якое рэалізуе стандартызацыю і ліцэнзаваньне ўстановаў адукацыі. Працаўнікі старога Міністэрства адукацыі праходзяць працэдуру настрыфікацыі й атэстацыі. З новага Міністэрства адукацыі здымаецца функцыя жорсткага адміністраваньня й кантролю ўсіх ступеняў адукацыі і ўсіх сфэраў дзейнасьці адукацыі. Міністэрства адукацыі адказвае перадусім за выкананьне стандартаў адукацыі, зафіксаваных у Законе «Аб адукацыі» і іншых нарматыўных дакумэнтах, а таксама за фармаваньне мэханізмаў і працэдураў выкананьня Закону. У поўным падпарадкаваньні Міністэрству адукацыі застаюцца школы і ўстановы адукацыі, якія забяспечваюць абавязковы ўзровень адукацыі, гарантаваны Канстытуцыяй. Установы адукацыі, што ажыццяўляюць прафэсійную падрыхтоўку (СПТВ, ССНУ, ВНУ), навуковыя

й дасьледчыя інстытуты забясьпечваюцца акадэмічнымі свабодамі і ажыцьцяўляюць сваю дзейнасьць ува ўмовах рынку адукацыйных паслугаў. Дзяржава ў асобе Міністэрства адукацыі таксама ўдзельнік рынку адукацыйных паслугаў, яна можа разьмяшчаць замовы, засноўваць свае навучальныя ўстановы і г. д., але кіруецца правіламі і нарматывамі рынкавай дзейнасьці. Навязваць жа волю і ўмовы разьвіцьця для іншых навучальных устаноў гэтае міністэрства ня мае права. Пэўныя паўнамоцтвы й свабоды ў кіраваньні адукацыяй атрымліваюць рэгіянальныя (мясцовыя) органы кіраваньня. Яны маюць права засноўваць свае рэгіянальныя прафэсійныя навучальныя ўстановы, ажыцьцяўляць іхнае фінансаваньне і фармаваць праграмы іхнага разьвіцьця.

Так зьванае дзяржаўнае «сярэдняе» зьявяно кіраваньня адукацыяй (рана, аблана, гарана) цалкам або часткова ліквідуецца, то бок зь іх здымаецца кантрольная й ідэалягічная функцыі. Замест іх ствараюцца рэгіянальныя інспэктараты, якія рэалізуюць адміністрацыйныя, кансультацыйныя, інфармацыйныя і аўдытарскія функцыі. Рэарганізацыя рэгіянальных органаў кіраваньня адукацыяй адбываецца паралельна і ўзгоднена з тэрытарыяльна-адміністрацыйнай рэформай у Беларусі.

Спыняецца ўмяшаньне й абмежаваньні дзейнасьці для недзяржаўных устаноў адукацыі і адукацыйнай інфраструктуры, заканадаўча гарантуецца разьвіцьцё розных сэктараў адукацыі: канфэсійнай, грамадзянскай, бізнэс-адукацыі, адукацыі для дарослых, адукацыі праз усё жыцьцё і г. д.

Міністэрства адукацыі ў працэсе стандартызацыі ўсталёўвае асноўныя прыцыпы *тыпалёгіі навучальных устаноў*, якая мае статус адукацыйнага стандарту, на падмурку якога робіцца намінацыя, перанамінацыя і ліцэнзаваньне навучальных устаноў. Навуковае абгрунтаваньне такой тыпалёгіі на сёньняшні дзень у Беларусі сфармаванае групай У. Мацкевіча на базе разрозьненьня працэсаў падрыхтоўкі і адукацыі, навучаньня і выхаваньня, забесьпячэньня пісьменнасьці. Гэта дае магчымасьць адрозьніваць тыпы навучальных устаноў паводле ўсіх ступеняў сыстэмы бесьперапыннае адукацыі: інстытуты ад унівэрсытэтаў, каледжы ад тэхнікумаў, агульнаадукацыйныя школы ад гімназіяў ды ліцэяў. А таксама дазваляе ўводзіць базавыя рамкі і крытэры праектаваньня зьместу адукацыі ў тых ці іншых навучальных установах, фармаваць тыпалёгічныя

адзінкі адукацыйных праграмаў. Ува ўмовах рынку адукацыйных паслугаў асноўны прынцып стварэння навучальных устаноў, якім мае кіравацца сыстэма кіравання, — прынцып шматлікасці і разнастайнасці адукацыйных паслугаў.

У працэсе рэфармавання асаблівы статус і функцыянальнае месца набываюць навуковыя інстытуты і педагагічныя ўніверсітэты. Педагагічная навука музіць таксама рэфармавацца, як і ўся сыстэма адукацыі. Таму ў пэрыяды рэфармавання музіць змяняцца тэматыка навуковых досьледаў.

Адным з асноўных элементаў кіраўнічай інфраструктуры робіцца падрыхтоўка й перападрыхтоўка мэнэджэраў адукацыі ў адпаведнасці з новымі прынцыпамі кіравання. Новыя мэнэджэры адукацыі мусяць скласці кадравую рэзэрву для змены старых кіраўнічых кадраў. Пляцоўкамі для такога кшталту падрыхтоўкі і перападрыхтоўкі могуць зрабіцца Акадэмія пасьядыплёмнай адукацыі, Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт, інстытуты падвышэння кваліфікацыі і педагагічныя ўніверсітэты, недзяржаўныя ВНУ, якія шчыльна ўзаемадзейюць з часовымі і сталымі органамі кіравання адукацыяй, а таксама зь вядучымі беларускімі экспертамі. На сённяшні дзень у Беларусі ўжо існуюць адукацыйныя праграмы дзеля падрыхтоўкі мэнэджэраў адукацыі — у Рэспубліканскім інстытуце прафэсійнай адукацыі, Акадэміі пасьядыплёмнай адукацыі, педагагічным універсітэце. Яны адрозніваюцца паводле задумы і тэхналогіяў, аднак ужо цяпер дазваляюць ствараць кадравую рэзэрву і пэўнага кшталту «новае» кіраўнічае мысьленьне.

Дзеля рэалізацыі прынцыпу рынковасці ў адукацыі мае змяніцца схема фінансавання адукацыі. Рынкавая схема супярэчыць жорсткім разьмеркавальным схемам камандна-адміністрацыйнага кіравання. Па-першае, змяняецца схема дзяржбюджэтнага фінансавання. У нацыянальным бюджэце закладаюцца і разрозьніваюцца артыкулы на функцыянаваньне сыстэмы адукацыі і на рэформу. Частка бюджэту на функцыянаваньне ідзе на дэклараваныя артыкулы. Другая частка рэалізуецца паводле ваўчарнай схемы фінансавання, калі бюджэт разьмяркоўваецца не на ўстановы, а на навучэнцаў. Кожны навучэнец атрымлівае сваю квоту (ваўчар), які можа зьмясьціць у тую ці іншую навучальную ўстанову. Тым самым закладаецца некалькі крыніцаў фінансавання навучальных устаноў: беспасярэдне зь дзяржбюджэту і ад навучэнцаў. Таксама



ўводзіцца крэдытная сыстэма фінансавання. Крэдыт могуць атрымаваць як самі студэнты або іхныя бацькі, так і навучальныя ўстановы. Рэгіянальныя бюджэты набываюць адносную самастойнасць ад агульнанацыянальнага, таму могуць размяшчаць свае сродкі ў адпаведнасці з сваім рэгіянальным заканадаўствам.

## Зьмест адукацыі

Рамкі прынятага ў Эўропе зместу адукацыі ў найбольш агульным выглядзе пазначаныя ў Балёнскай дэкларацыі. Пры гэтым кожная нацыянальная сыстэма адукацыі захоўвае сваю своеасаблівасць. Арыентуючыся на эўрапейскія ўзоры, у Беларусі неабходна вырашыць шэраг праблемаў, якія засталіся ў спадчыну ад савецкай адукацыі.

Рэформа зместу адукацыі палягае ў замене *веднай парадыгмы адукацыі на дзейнасную і мысленчадзейнасную*. У спадчыну ад савецкай пэдагогікі беларускім пэдагогам дасталася цвёрджаньне, што веданьне навучае мысленьню, навучыць дзейнасці можна толькі празь веданьне. Прыярытэт вяднай парадыгмы, накладзены на вельмі адладжаную клясна-ўрочную сыстэму і прадметную структуру навучальных плянаў і праграмаў, дазваляў вельмі доўгі час выхоўваць так званага «маладога будаўніка камунізму», за якога падумае партыя і ўрад, і які мусіць вельмі дакладна выконваць іх волю. У выніку на пачатак 1990-х гг. беларусы ў масе сваёй выявіліся ня ў стане ажыццяўляць зьмены і ўладкоўваць уласнае жыццё ў новых умовах. Беларусы шмат ведаюць, але ня могуць самастойна прымаць рашэньні, ня могуць правільна і цывілізавана памаўляцца, ня кажучы пра тое, што цэлыя пласты сусветнай культуры доўгі час былі для іх папросту закрытыя й невядомыя.

Ведная парадыгма адукацыі сфармавала асаблівага кшталту пэдагагічнае мысленьне, заснаванае на ўяўленьнях савецкай пэдагогікі, якая не адрозьнівала мноства мэтаў і працэсаў, што адбываюцца ў адукацыі. Навучаньне, выхаваньне, адукацыя, падрыхтоўка, пісьменнасць для беларускіх пэдагогаў гучаць як сынонімы, зьмест адукацыі значыць папросту намінацыю навучальнага матэрыялу ў навучальных праграмах і падручніках, дзейнасць зводзіцца да навыкаў, тэхналогіі адукацыі зьведзеньня да мэтодыкаў навучаньня, а якасьць адукацыі

да якасці ведаў, то бок узроўню навучанасці. Такія звужаныя ўяўленьні пра адукацыю і змест адукацыі не дазваляюць сыстэмна «даводзіць» рэформу адукацыі беспасярэдне да навучальных устаноў, да канкрэтнага вучня, не дазваляюць перабудоўваць адукацыйныя праграмы, праектаваць новыя тэхналогіі адукацыі.

Таму першым крокам у рэформе зместу адукацыі мусіць зрабіцца працэс татальнага перанавучання і перападрахтоўкі кіраўнікоў і пэдагогаў. Гэты працэс можна інакш назваць як працэс «разафармленьня мэтаў і пэдагагічнай асьветы». Папярэдне неабходна напоўніць новым зместам саму пэдагогіку і ўвесь комплекс гуманітарных дысцыплінаў, якія суправаджаюць пэдагогіку: філязофію, мэтадалёгію, псыхалёгію. Неабходна ў змест пэдагагічнай адукацыі ўлучыць дысцыпліны агульнагуманітарнага характару: эпістэمالёгію, гермэнэўтыку, лёгіку, сацыялёгію, сэмантыку, сэміётыку, рыторыку і г. д., то бок неабходна адпачатна зьмяніць сам змест пэдагагічнай адукацыі і толькі потым зьмяняць змест у навучальных установах.

Зьмена веднай парадыгмы на дзейнасную значыць, што асноўнай мэтай адукацыі робіцца навучаньне ня гэтак ведам, а хутчэй спосабам дзейнасьці і мысьленьня. Як толькі адбываецца такая пераарыентацыя асноўных мэтаў адукацыі, мы сутыкаемся з цэлай сэрыяй тэхналягічных праблемаў у адукацыі.

Існае клясна-ўрочная сыстэма, распаўсюджаная ня толькі ў школах, але і ў навучальных установах прафэсійнай адукацыі, ажно да ВНУ, стаецца перашкодай у дасягненьні дзейнасных мэтаў. Адсюль асноўная задача рэфармаваньня адукацыі — зьмена тэхналёгіяў адукацыі, праектаваньне новых тэхналёгіяў, адэкватных пастаўленаму заданьню.

Прадметная і прадметна-тэматычная структура навучальных і навучальна-тэматычных праграмаў таксама не дазваляе якасна ажыцьцяўляць трансляцыю дзейнаснага зместу адукацыі. Асабліва востра гэтая праблематыка пачынае праяўляцца ўва ўмовах шматмоўя, полікультурнасьці, навукавай шматпадыходнасьці. Праз гэта ўжо цяпер адпрацоўваюцца вэрсіі рознага кшталту інтэграваных прадметаў, мэтапрадметаў, модуляў і г. д.

Пытаньне можна разглядаць глыбей: як усю прадметную шматстайнасьць аб'яднаць у сыстэму і забясьпечыць цэльнасьць навучальнага працэсу? З мэтадалягічнага гледзішча адказ досыць просты: змест і структура навучальных плянаў залежыць ад навучальных мэтаў і заданьняў (рамак дзейнасьці). У адпаведнасьці з пастаўленымі канкрэтнымі мэтамі адпрацоўваецца тэхналёгія адукацыі з адпаведным зместам адукацыі і формай ягонага ўпакаваньня. У адпаведнасьці з пастаўленымі мэтамі ажыццяўляецца ацэнка якасьці і вынікаў адукацыі.

У Беларусі мусіць быць мноства адукацыйных паслугаў. Нельга ўсе адукацыйныя заданьні вырашыць у адным навучальна-выхаваўчым працэсе, таму неабходна дасягаць шматлікасьці заданьняў праз шматлікасьць адукацыйных паслугаў, іхныя камбінацыі і комплексы (тэхналёгія «супэрмаркету») і даваць права студэнтам, навучэнцам, іхным бацькам самім выбіраць паслугі і будаваць свае ўласныя адукацыйныя траекторыі.

Такім чынам, рэформа зместу адукацыі ў Беларусі мусіць улучаць наступныя этапы:

- перагляд зместу й тэхналёгіяў пэдагагічнай адукацыі, падрыхтоўкі і перападрыхтоўкі кадраў, падрыхтоўкі спэцыялістаў найвышэйшай катэгорыі (асьпірантура, магістратура, мэнэджмэнт). Як адзін з варыянтаў інстытуцыйнага зьмяненьня пэдагагічнай адукацыі можа быць прапанаваны варыянт закрыцьця пэдагагічных унівэрсытэтаў і паступовы перанос пэдагагічнай адукацыі на базу ўнівэрсытэтаў;
- рэформа навуковых, мэтадычных і навучальна-мэтадычных службаў у сыстэме адукацыі, іхная пераарыентацыя ад веднай парадыгмы на дзейнасьную;
- фармаваньне стандартаў, падручнікаў і навучальна-мэтадычных комплексаў новага пакаленьня;
- навуковая распрацоўка крытэраў новага зместу адукацыі і фармаваньне службаў экспэртызы, ліцэнзаваньня, інспэкцыі, акрэдытацыі, сыстэмы маніторынгу якасьці адукацыі;
- паступовае фармаваньне рынку адукацыйных паслугаў з захаваньнем дазвольнага, а не забараняльнага прынцыпу.

## Пэдагогічная навука

Праблемы беларускай адукацыі мусяць вырашацца беларускімі вучонымі. Падручнікі беларускіх школаў мусяць пісацца беларускімі аўтарамі. Праблемы рэфармаваньня й разьвіцьця сыстэмы адукацыі мусяць быць тэмамі досьледаў у нацыянальных навуковых інстытутах. Вынікі гэтых досьледаў мусяць трапляць у зьмест навучаньня ўва ўнівэрсытэтах і пэдагогічных ВУ. Сёньня тэматыка навуковых досьледаў беларускіх вучоных абмяжоўваецца праблемамі ўроку, асобных навучальных курсаў або асобнай школы. Праблемы кіраваньня адукацыяй на нацыянальным і нават рэгіянальным узроўнях застаюцца па-за інтарэсамі беларускай навукі, гэтаксама як і найбольш вострыя праблемы рэфармы адукацыі. Сёньня зьмест пэдагогічнай навукі моцна звужаны. Ён зводзіцца да дыдактыкі, школазнаўства і псыхалёгіі. Шмат у чым не прапрацаванымі застаюцца праўныя, сацыялягічныя, маркетынжавыя, кіраўнічыя, культуралёгічныя, антрапалягічныя і шмат якія іншыя праблемы сыстэмы адукацыі.

Паміж навуковымі і навучальнымі інстытутамі мусяць быць забяспечаны інтэнсіўны абмен кадрамі, ідэямі, мэтадамі і ведамі. Трэба падвысіць сацыяльную, прафэсійную й геаграфічную мабільнасьць прафэсарска-выкладчыцкіх і навуковых кадраў. Беларускія вучоныя і выкладчыкі мусяць мець магчымасьць працаваць, практыкавацца й стажавацца ў Эўропе, перамяшчацца ў межах краіны, працуючы ў розных унівэрсытэтах і навуковых цэнтрах.

Толькі праз інтэнсіўную й дынамічную навуку ў краіне мы можам захоўваць высокі ўзровень навучаньня ў вышэйшай, прафэсійнай і сярэдняй школе.

## Гуманістычныя аспэкты (сямейныя вартасьці, інтарэсы асобы, правы дзіцяці)

Цягам 20 гадоў, пачынаючы з апошняй рэфармы адукацыі ў СССР, пра гуманізм, інтарэсы дзіцяці і г.д. гаварылася вельмі шмат, але практычна нічога з задуманага не было рэалізавана. Інтарэсы асобы і правы дзіцяці могуць захоўвацца ў поўнай ступені толькі ў дэмакратычнай сыстэме, пры нармальным

функцыянаваньні ўсіх яе зьвёнаў, з сучасным зьместам адукацыі. Прычым захаваньне інтарэсаў асобы і правоў дзіцяці магчымае толькі тады, калі сама асоба і прадстаўнікі дзіцяці (перадусім бацькі) могуць уплываць на прыняцьце рашэньняў у кіраваньні адукацыяй. Дзеля дасягненьня гэтага і мусіць правоў дзіцяца рэформа адукацыі.

## Шляхі ажыццяўленьня рэформы адукацыі

### Прыярытэты рэфармаваньня

Насуперак распаўсюджанаму меркаваньню, адукацыя насамрэч не зьвязаная зь іншымі сфэрамі грамадзкага жыцьця простымі прычынна-выніковымі залежнасьцямі. Дэкляраваньне наяўнасьці такіх простых прычынна-выніковых залежнасьцяў часта выступае ідэялагічным абгрунтаваньнем рэформаў адукацыі або, наадварот, адсутнасьці рэформаў. Найчасьцей выказваюцца дзьве вэрсіі, простая і зваротная:

1. Добрая адукацыя ў краіне ёсьць прычынай эканамічнага разьвіцьця.
2. Добры эканамічны стан ёсьць прычынай таго, што грамадзтва можа дазволіць сабе добрую сыстэму адукацыі.

Тыя, хто прытрымліваецца першай вэрсіі залежнасьці паміж эканамічным разьвіцьцём і разьвіцьцём адукацыі, настойваюць на правядзеньні неадкладных рэформаў менавіта ў адукацыі, адсоўваючы ў бок эканамічныя праблемы.

Другія прапануюць адкласьці рэформу адукацыі «да лепшых часоў», працягваюць настойваць на прынцыпе «рэшткавага фінансаваньня», то бок на адукацыю выдаткоўваецца толькі тое, што застаецца ад іншых расходаў бюджэту.

Як паказвае сусьветны досьвед, у багатых краінах, зазвычай, адукацыя лепшая, чымся ў бедных. Але той самы досьвед сьведчыць і пра тое, што ў некаторых багатых краінах сустракаецца архаічная і вельмі кепская адукацыя, а ў асобных бедных краінах існуе вельмі добрая адукацыя, але яна не стаецца прычынай іхнага эканамічнага, культурнага разьвіцьця, як, зрэшты, і не стаецца прычынай прагрэсу ў палітыцы й грамадзкім жыцьці. Таму слушней зьвязваць разьвіцьцё

сфэры адукацыі зь іншымі сфэрамі грамадзкага жыцця сінэргетычнымі, а ня простымі прычынна-выніковымі залежнасьцямі. То бок разьвіцьцё кожнай асобнай сфэры ўплывае на разьвіцьцё ўсіх іншых сфэраў, але і на сабе адчувае ўплыў усіх іншых.

Выходзячы з такога ўяўленьня, мы ня можам настойваць на прыярытэтнасьці якой-колечы рэформы самой зь сябе. Рэформы ў эканоміцы, палітыцы, войску, адукацыі і г. д. мусяць праводзіцца комплексна. Посьпех кожнай з рэформаў паасобку вызначаецца пасьпяховасьцю ўсіх астатніх. Гэта не выключае таго, што нейкія асобныя рэформы могуць быць больш прадуманымі, чым іншыя, ажыцьцяўляцца прасьцей, супраціў ім можа быць меншы, тым часам як іншыя рэформы ўдаюцца горш. Раней ці пазьней, такая рассынхранізацыя прывядзе да праблемаў і ў тых сфэрах, дзе рэформы ажыцьцяўляюцца пасьпяхова.

Бедныя краіны нічога не выйграюць ад таго, што выдаткоўваюць свае рэсурсы на стварэньне добрай сыстэмы адукацыі, бо пакутуюць ад «уцёкаў мазгоў». Багатыя ж краіны з заганамі ў адукацыі лёгка купляюць сабе спэцыялістаў патрэбнай кваліфікацыі або дазваляюць сваім грамадзянам карыстацца паслугамі адукацыі ў іншых краінах. Гэта асабліва характэрна ўва ўмовах глябалізацыі ўсіх галінаў жыцця і дзейнасьці ў сучасным сьвеце.

Ідэальная мадэль рэформы адукацыі ў кожнай асобнай краіне прадугледжвае перадусім дасягненьне грамадзкае згоды што да мэтаў і прынцыпаў нацыянальнай адукацыі. Ідэальная мадэль — гэта ня нейкі рэцэпт для кожнай краіны і кожнай сытуацыі, а кампраміс, дасягнуты ў вызначэньні прыярытэтаў нацыянальнага разьвіцьця ў цэлым. Таму канцэпцыя рэформы адукацыі музіць утрымліваць у сабе частку, якую можна трактаваць як стратэгію дасягненьня такога кампрамісу.

Стратэгія дасягненьня грамадзкае згоды і кампрамісу што да разьвіцьця нацыянальнай сыстэмы адукацыі прадугледжвае прынамсі тры блёкі, тры тыпы мэханізмаў разьвіцьця:

1. *Дэмакратычныя мэханізмы.* Шырокае грамадзкае абмеркаваньне, праўнае рэгуляваньне прыняцьця рашэньняў на агульнанацыянальным і мясцовым узроўнях, раўнапраўе ўсіх грамадзянаў у атрыманьні адукацыі, крытыка і гра-

мадзкі кантроль у сфэры адукацыі, палітычная значэннасьць праблемаў адукацыі.

2. *Рынкавыя мэханізмы.* Балянс попыту й прапановы на адукацыйныя паслугі, эканамічная рацыянальнасьць выдаткаў на адукацыю (як грамадзкіх бюджэтных выдаткаў, так і асабістых расходаў кожнага навучэнца, чалавек мусіць разумець мэтазгоднасьць адукацыі – чым больш вучышся, тым больш зможаш потым зарабляць, але не наадварот), канкурэнтаздольнасьць нацыянальнай адукацыі на сусьветным рынку кваліфікацыяў і адукацыйных паслугаў.
3. *Прафэсійныя мэханізмы.* Стан пэдагагічнай навукі, кваліфікацыя і кампэтэнтнасьць настаўнікаў і мэнэджэраў сыстэмы адукацыі, кампэтэнтнасьць палітыкаў у галіне праблемаў адукацыі, адпаведнасьць нацыянальных стандартаў адукацыі сусьветным або эўрапейскім.

## Праблемы і неадкладныя заданьні

Адначасовае дзеяньне трох названых мэханізмаў натыкаецца на шэраг супярэчнасьцяў. Гэтак, рынкавыя мэханізмы часта зьвязаныя з так званымі непапулярнымі мэтадамі, значыць, сустракаюць супраціў з боку кансэрватыўнай большыні, што ўскладняе працу дэмакратычных мэханізмаў. Самі дэмакратычныя мэханізмы сустракаюць супраціў з боку прафэсійнай супольнасьці, бо ўсякае рэфармаваньне зьвязанае зь зьменай структуры кваліфікацыі і кампэтэнтнасьці. Значная частка прафэсійнай супольнасьці ўвадначас можа зрабіцца некампэтэнтнай і функцыянальна непісьменнай пры зьмяненьні ўмоваў дзейнасьці, але працягвае ўдзельнічаць у працэсе выпрацоўкі і прыняцьця рашэньняў.

Усё гэта прыводзіць да парадаксальнага стану. Хоць большая частка прафэсійнай супольнасьці працаўнікоў адукацыі і грамадзтва ў цэлым і прызнаюць неабходнасьць рэформаў, у прыватнасьці ў адукацыі, аднак, разам з тым гэта самая большыня можа ня толькі не падзяляць рэфарматарскіх вартасьцяў і ідэяў, але часцьяком і прытрымлівацца проста супрацьлеглых поглядаў на рэформу, не падзяляць тых прынцыпаў, якія закладаюцца ў рэформу самімі рэфарматарамі.

Пералічым яшчэ раз чатыры варыянты Канцэпцыі рэформы адукацыі, пра якія ўжо гаварылася вышэй:

1. Пастанова Рады Міністраў Рэспублікі Беларусі ад 12 красавіка 1999 г., № 500 «*Аб асноўных кірунках разьвіцьця нацыянальнай сыстэмы адукацыі*» і афіцыйна абвешчаная рэформа школьнай адукацыі.
2. «*Канцэпцыя адукацыі і выхаваньня ў Беларусі*», ухвалёная Радай Міністраў Рэспублікі Беларусі 26 сакавіка 1993 г., і «*Дзяржаўная комплексная праграма разьвіцьця адукацыі і выхаваньня ў Беларусі на пэрыяд да 2000 г.*», зацьверджаная Радай Міністраў Рэспублікі Беларусі 15 лістапада 1993 г. (Уладзімер Пархоменка і інш.), што яе дапаўняе.
3. «*Тэарэтычнае абгрунтаваньне канцэпцыі нацыянальнай школы Рэспублікі Беларусі*» і «*Канцэпцыя нацыянальнай школы Беларусі*» 1993 г. (Міхаіл Гусакоўскі і інш.).
4. «*Аргпраект рэформы адукацыі Рэспублікі Беларусі*», «*Канцэпцыя абнаўленьня гуманітарнай адукацыі*», што яго дапаўняе, а таксама шэраг іншых дадаткаў да аргпраекту: «*Канцэпцыя рэформы прафэсійнай адукацыі*», «*Магчымы сцэнар ліквідацыі функцыянальнай непісьменнасьці пры зьменах вонкавых палітычных і эканамічных фактараў*» і інш. (Уладзімер Мацкевіч і інш., 1996 г.).

Праблема палягае ня толькі ў тым, што тры апошнія канцэпцыі мала вядомыя шырокай публіцы і прафэсійнай супольнасьці, але і ў тым, што ўсе пералічаныя падыходы істотна адрозьніваюцца паводле мэханізмаў рэалізацыі, паводле філязофска-тэарэтычнага абгрунтаваньня, паводле мэтаў, вартасьцяў і прынцыпаў.

Кожная з названых канцэпцыяў мае сваіх прыхільнікаў і супраціўнікаў, за кожнай зь іх стаіць (альбо можа стаяць) пэўная група інтарэсаў. Таму ніводная ня можа быць пакладзеная ў падмурак рэфармаваньня адукацыі беспасярэдне. Патрэбнае грамадзкае абмеркаваньне, крытыка, экспэртыза, узгадненьне і давядзеньне да паўніні. У выніку мусіць атрымацца некалькі дакумэнтаў, якія фіксуюць блёк мэтаў рэформы адукацыі.



## Узгадненне мэтай

1. *Дактрына адукацыі ў Рэспубліцы Беларусі.* У гэтым дакумэнце пастулююцца вартасці, рамкі, асноўныя прынцыпы, ідэалы і арыентацыя новай рэфармаванай адукацыі на тыя ці іншыя эўрапейскія і сусьветныя стандарты. Пры протасць і сьцісласьці такога дакумэнту будзе вельмі цяжка дасягнуць згоды паводле ўсіх гэтых пазыцыяў.

2. *Канцэпцыя рэформы.* Ува ўводзінах да гэтага дакумэнту даецца тэарэтычнае абгрунтаваньне новага зместу, структуры і арганізацыі рэфармаванай адукацыі, апісваюцца элементы, сувязі і адносіны ў сыстэме, базавыя працэсы і функцыі. Канцэпцыя рэформы робіцца асновай для пэдагагічнай адукацыі і падвышэньня кваліфікацыі на пэрыяд рэформаў. Такая канцэпцыя можа быць распрацаваная на базе трох з наяўных на цяперашні момант канцэпцыяў, праз узаемнае дапаўненьне тымі разьдзеламі, якія адсутнічаюць у іншых канцэпцыях, праз узгадненне спрэчных момантаў, праз асучасьніваньне разьдзелаў і палажэньняў, што страцілі актуальнасьць. Гэта не выключае й таго, што ў выніковую канцэпцыю могуць быць улучаныя і іншыя напрацоўкі, якіх не было ў той час, калі названыя канцэпцыі распрацоўваліся. Напрыклад, неабходна ўлічыць дасягненьні апошніх гадоў у сусьветнай навуцы і міжнародным супрацоўніцтве (ідэалёгію адукацыі праз усё жыцьцё, канцэпцыю ўстойлівага разьвіцьця, досьвед разьвіцьця грамадзянскай адукацыі ў Эўропе і г. д.).

3. *Мэмарандум рэформы адукацыі.* Гэты дакумэнт складаецца дзеля таго, каб рэфармаваная адукацыя і сама рэформа адпавядалі запатрабаваньням і чаканьням усіх слаёў насельніцтва краіны і не прышчамлялі нічыіх інтарэсаў. Ён утрымлівае ў сабе прынцыпы, рамкі й абмежаваньні, за якія не павінны выходзіць ні сама рэформа, ні рэфарматы, а таксама ўзаемныя абавязкі і адказнасьць усіх удзельнікаў рэфармаваньня адукацыі. Гэта выніковы дакумэнт у дасягненьні грамадзкае згоды. Ён непазьбежна будзе вельмі кампрамісны, але інакшым і быць ня можа. Без такога мэмарандуму ўсякая канцэпцыя і праграма рэформаў будуць заканчвацца тым самым, чым канчаліся ўсе папярэднія ініцыятывы, пачынаючы з 1984 г., ня толькі ў Беларусі,

**Табліца 1**

Прынцыпы рэфармавання	Афіцыйная рэформа	Канцэпцыя адукацыі і выхавання ў Беларусі	Канцэпцыя нацыянальнай школы Беларусі	Канцэпцыя абнаўленьня гуманітарнай адукацыі
Дэмакратызацыя	Адмаўляецца	Прадугледжваецца з абмежаваннямі	Прадугледжваецца	
Дэцэнтралізацыя сыстэмы кіравання адукацыяй	Прадугледжваецца адваротнае, умацаваньне цэнтралізацыі	Не акцэнтуюцца		Прадугледжваецца
Акадэмічная аўтаномія і свабоды	У абмежаваных формах	Прадугледжваецца		
Дэпалітызацыя	Дэкларуецца, але не выконваецца	Прадугледжваецца	Не акцэнтуюцца	
Сэкулярызацыя	Дэкларуецца, але рэальна робіцца іншае	Не акцэнтуюцца		Прадугледжваецца
Беларусізацыя (фармаваньне беларускай культурнай ідэнтэчнасьці)	Не	Памяркоўная	Актыўная	
Дывэрсіфікацыя зьместу адукацыі (альтэрнатыўнасьць падручнікаў і праграмаў)	Абмежаваная	Прадугледжваецца		
Канкурэнцыя адукацыйных паслугаў і прадуктаў	Не		Прадугледжваецца	
Сыстэмнасьць (патрабуюцца экспэртыз)	Уяўленьні пра сыстэмнасьць адрозніваюцца, кожная з канцэпцыяў распрацаваная згодна з сваім падыходам			
Адкрытасьць і сумяшчальнасьць адукацыйных праграмаў усіх узроўняў з эўрапейскімі краінамі	Дэкларуецца. У абмежаваных формах і ў кожнай з канцэпцыяў па-рознаму			

але і ў іншых краінах СНД, — правалам. Апрача ўсяго іншага, у мэмарандуме мусяць абумоўлівацца ўмовы адстаўкі міністра адукацыі і нават прэм'ер-міністра ў выпадках згарненьня, правалу або страты кіраванасьці рэформы адукацыі.

## Сярэднетэрміновыя прыярытэты рэфармаваньня адукацыі

Пасьля ўзгадненьня мэтаў паглыбляецца й пашыраецца Канцэпцыя рэформы (1), распрацоўваюцца дзяржаўныя стандарты адукацыі (2), у якіх утрымліваецца дэтальвая прапрацоўка характарыстыкаў, уласьцівасьцяў і якасьцяў новай адукацыі, а таксама складаецца Аргпраект (3) структуры, функцыянаваньня і кіраваньня рэфармаванай адукацыяй.

1. Тэарэтычнае абгрунтаваньне, філязофія нацыянальнай адукацыі, тэзы і палажэньні канцэпцыі, сфармуляваныя для ўсёй сыстэмы ў цэлым, прапісваюцца датычна:

- кожнага ўзроўню адукацыі (ад дашкольнай да пасьлядыплёмнай, для ўсіх тыпаў школаў і ВНУ ўсіх формаў уласнасьці);
- кожнага з рэгіёнаў краіны;
- прынцыпаў напісаньня падручнікаў і падрыхтоўкі навучальных праграмаў.

Гэта доўгатэрміновая і вялікая праца; яна патрабуе прыцягненьня вялікай колькасьці спецыялістаў высокай кваліфікацыі, вучоных і пэдагогаў. Яна можа быць пасьпяхова выкананая толькі тады, калі асноўныя нацыянальныя інстытуты (НІА, РІВШ, РІПА і АПА), пэдагагічныя ўнівэрсытэты, рэгіянальныя інстытуты ўдасканаленьня настаўнікаў, мэтадычныя цэнтры прымуць Дактрыну адукацыі ў Рэспубліцы Беларусі, Канцэпцыю рэформы і падпішуць Мэмарандум рэформы адукацыі. Пры гэтым усе названыя ўстановы мусяць зьмяніць тэматыку навуковых досьледаў і плянавых мэтадычных распрацовак у адпаведнасьці з гэтымі дакумэнтамі. Вядома, што дзеля гэтага спатрэбіцца падвышэньне кваліфікацыі і паскораная падрыхтоўка спецыялістаў, вучоных, прафэсарска-выкладчыцкага складу гэтых установаў.

2. Прыняцьце стандартаў адукацыі можа зрабіцца пэўнай гарантыяй незваротнасьці рэформы адукацыі. Дзеля гэтага распрацоўка стандартаў мусіць падпарадкоўвацца асноўнаму прынцыпу: дзяржаўныя стандарты адукацыі мусяць быць сумяшчальныя з эўрапейскімі адукацыйнымі стандартамі. Сэнс стандартаў ня ў тым, што яны лепшыя або горшыя. Асноўнае заданьне стандартызацыі – сумяшчальнасьць зь іншымі сыстэмамі. Сёньня ў распрацоўцы стандартаў адукацыі ў Беларусі, з аднаго боку, вельмі шмат «самадзейнасьці», у выніку чаго выходзіць нешта зусім арыгінальнае і кепска сумяшчальнае з сыстэмамі адукацыі ў Эўропе, з другога боку, стандартызацыя максымальна захоўвае савецкі зьмест і прынцыпы адукацыі. Таму асноўным заданьнем распрацоўкі дзяржаўных стандартаў адукацыі ў Беларусі мусіць зрабіцца адаптацыя і прывязка эўрапейскіх стандартаў да нацыянальных умоваў і нааўных у Беларусі рэсурсаў.

3. Аргпраект будзеца на базе прынятых да рэалізацыі ў рэфармаваньні адукацыі know how.

### **Праграма пераходу ад існай сыстэмы адукацыі да новай сыстэмы адукацыі (праграма рэформаў)**

Такая праграма мусіць складацца з дакумэнтаў, якія прапісваюць і вызначаюць:

1. Структуру часовых органаў кіраваньня на пэрыяд рэфармаваньня. (Гл. у гэтым тэксце разьдзел «Рэформа кіраваньня адукацыяй».)
2. Разьмеркаваньне функцыянальных абавязкаў, правоў і паўнамоцтваў усіх рэалізатараў і выканаўцаў рэфармаваньня.
3. Плян-мапу захадаў для рэфармаваньня.
4. Сеткавы графік працаў або каляндарны плян.
5. Прынцыпы, сродкі і мэханізмы кантролю й апэратыўнага кіраваньня хадой працы.

Пераважна гэта рабочыя дакумэнты, якія дазваляюць зрабіць канцэпцыю рэалістычнай і ажыццяўляльнай. Прычым распрацоўка ўсіх дакумэнтаў мусіць весьціся пад грамадзкім кантролем і ўзгадняцца з Дактрынай, Канцэпцыяй і Мэмарандумам. Важнасьць гэтых дакумэнтаў вызначаецца тым, што ў кароткія тэрміны

неабходна будзе арганізаваць працу соцень і тысячаў спецыялістаў, якія прывычаліся працаваць па-старому.

У сыстэме адукацыі Беларусі традыцыйна слабая мэнэджэрская падрыхтоўка спецыялістаў. Практычна на ўсіх узроўнях кіравання, ад дырэктараў навучальных устаноў да кіраўнікоў управаў і аддзелаў Міністэрства адукацыі. Асабліва нізкая кваліфікацыя і кампэтэнтнасць мэнэджэраў на сярэднім узроўні (аблана, гарана, рана) і ў навукова-мэтадычных інстытутах і цэнтрах, дзе спецыялісты ня маюць цэльнага бачання сыстэмы, ня маюць доступу да інфармацыі, не прывыклі аналізаваць сытуацыю й прымаць самастойныя рашэнні. Усё гэта прыводзіць да парадаксальных сытуацый. Характэрным прыкладам можа выступаць факт, які мае дачыненне да рэалізацыі афіцыйнай рэформы. З 1 верасня 2002 г. беларускія школы перайшлі з 5-бальнай сыстэмы адзнакаў на 10-бальную. Першыя мэтадычныя матэрыялы паводле 10-бальнай сыстэмы пачалі паступаць у школы толькі празь месяц пасля пачатку навучальнага году. Падрыхтаваныя ў пасьпеху, яны былі не зразумелыя настаўнікам і вучням. Мэтадысты таксама не былі гатовыя да ўвядзення 10-бальнай сыстэмы. У выніку школу ліхаманіла больш за паўгоду. Былі прэцэдэнты, калі ў асобных школах даводзілася ануляваць усе адзнакі за паўгоду навучання. Распаўсюджанай зрабілася практыка, калі ў школе ўводзяцца новыя прадметы або новыя праграмы з традыцыйных прадметаў, а падручнікі яшчэ ня выдадзеныя (часам і не напісаныя), мэтадычныя распрацоўкі адсутнічаюць, падрыхтаваных настаўнікаў няма. Пры такім плянаванні й праграмаванні працаў можа быць дыскрэдытаваная самая геніяльная канцэпцыя. Таму пры канцы 2002 г. сацыялагічныя апытанні паказвалі, што блізу 80% насельніцтва нэгатыўна ставяцца да ажыццяўленай рэформы адукацыі.

### **Параўнальныя кваліфікацыйныя патрабаванні**

Неабходна распрацаваць і ўвесьці параўнальныя кваліфікацыйныя патрабаванні да рэалізатараў і выканаўцаў рэформаў, а таксама ўсіх працаўнікоў рэфармаванай сыстэмы адукацыі.

Першы дакумент (для рэалізатараў і выканаўцаў рэформаў) мусіць утрымліваць патрабаванне ведаць усе канцэптальныя і праграмныя дакументы

рэформы адукацыі і дзеляць у адпаведнасці зь імі. Гэта датычыць найперш мэнэджэраў, чыноўнікаў і палітыкаў (службовыя асобы на выбарных пасадах і міністар адукацыі).

Вышэй ужо падкрэсьлівалася нізкая кваліфікацыя і некампэтэнтнасць мэнэджэраў адукацыі, у той час як падрыхтоўка і рэалізацыя рэформы запатрабуе прыцягнення тысячаў спэцыялістаў. Знайсці некалькі дзясяткаў удзельнікаў ЧНДК, часовых органаў кіравання на пэрыяд рэфармавання можна будзе досыць лёгка, але замяніць тысячы міністэрскіх працаўнікоў, мэнэджэраў усіх узроўняў, мэтадыстаў зусім немагчыма. Кадровая праблема будзе сур'ёзнай пагрозай рэформе. Спатрэбіцца інтэнсіўная паскораная перападрыхтоўка пэрсаналу. Можна разьлічваць і на самападрыхтоўку і самаадукацыю задзеяных у рэфармаванні спэцыялістаў. Але ім спатрэбіцца тэрэтычная і мэтадычная дапамога ў выглядзе мэтадычных дапаможнікаў, інструкцыяў, дэманстрацыйных матэрыялаў. Усё гэта можна распрацаваць у кароткія тэрміны толькі тады, калі будуць прапісаныя кваліфікацыйныя патрабаванні да ўдзельнікаў рэфармавання.

Кваліфікацыйныя патрабаванні да ўсіх працаўнікоў рэфармаванай сыстэмы адукацыі — гэта фактычна дзяржаўныя стандарты пэдагагічнай адукацыі, падвышэння кваліфікацыі і перападрыхтоўкі кадраў у сыстэме адукацыі.

## **Праект бюджэту рэфармаванай адукацыі**

Пабудова бюджэту сыстэмы адукацыі практычна не змянілася з савецкіх часоў, хаця сама эканоміка адукацыі перажыла істотныя зьмены пад уплывам рынку. Прынцыпы пабудовы адукацыйнага бюджэту на нацыянальным і рэгіянальным узроўнях мусяць быць прыведзеныя ў адпаведнасць з эканамічнай рэальнасцю. Неабходна ўвесці ўва ўжытак сучасныя формы фінансавання адукацыі (ваўчарны прынцып, крэдытаваньне і г. д.).

## **Каштарыс выдаткаў і капітальных укладанняў у рэфармаваньне**

Рэформа адукацыі ня можа быць бясконцай. Рэформа — гэта разавая рэч. Нельга плянаваць расходи на рэформу ў агульным бюджэце адукацыі. Рэформа мусіць фінансавацца па асобных артыкулах. Значыць, мусіць быць праведзеная ацэнка кошту рэформы. Распрацоўка канцэпцыяў, праектаваньне і плянаваньне — гэта найтаньнейшая частка рэформы. Асноўныя выдаткі запатрабуюць работы, апісанья ў аргпраекце і праграме рэфармаваньня. Толькі пасля таго, як усё гэта будзе прапісана, будзе складзены плян-графік і плян-мапа працаў, можна ацаніць рэальны кошт рэформы.

З другога боку, акурат памеры рэальнага фінансавання, якія могуць быць вылучаныя зь бюджэту, прыцягненыя як інвэстыцыі, вызначаюць аб'ём і зьмест канцэпцыі рэформы адукацыі. Каштарыс рэформы адукацыі робіць Канцэпцыю рэформы рэалістычным дакумэнтам, а ня ўтопіяй. Без каштарысу ўсякая канцэпцыя можа быць толькі прадметам акадэмічнага інтэрэсу.

## **Праект новага Закону «Аб адукацыі»**

Закон «Аб адукацыі» 1991 г. адкрываў вялікія магчымасьці для зьмены адукацыі. Апошні Закон «Аб адукацыі» 2002 г., наадварот, гэтыя магчымасьці шмат у чым абмяжоўвае. Ён папросту фіксуе ўсталяваны стан рэчаў. Ёсьць два варыянты прыняцьця будучага закону. Першы: калі закон прымаецца да правядзеньня рэформы і тым самым адкрывае магчымасьці для эвалюцыі або рэформы і рэглямэнтэе яе. Другі варыянт: калі закон прымаецца пасля рэформы і фіксуе адбытыя зьмены. У кожнага з гэтых варыянтаў ёсьць свае перавагі і заганьы.

Першы варыянт добры тым, што закон можна прымаць, не прывязваючыся да канцэпцыі і праграмы рэфармаў. У гэтым выпадку рэфарматарскі закон пачынае стымуляваць зьмяненьне і эвалюцыю сыстэмы. Тым больш такі закон трэба прыняць, калі няма (і не прадбачыцца ў найбліжэйшым часе) выпрацаванай канцэпцыі і праграмы рэфармаў. Загана ж у тым, што калі эвалюцыя сыстэмы

адбываецца хутка ды інтэнсіўна, дык закон хутка старэе і ператвараецца ў фактар стрымліваньня рэформы.

Заганай другога варыянту ёсьць працягласьць і складанасьць падрыхтоўкі закону, бо ў яго падрыхтоўку ўцягваецца вялізная колькасьць зацікаўленых суб'ектаў, патрабуецца працаёмкая працэдура ўзгадненьня. Сам зьмест закону зьвязваецца зь зьместам канцэпцыі і праграмы рэформаў, а прыняцьце яго будзе залежаць ад ацэнкі пасьпяховасьці або непасьпяховасьці праводжаных рэформаў. І тым ня менш мае сэнс ісьці на другі варыянт. Больш за тое, калі закон будзе завяршаць рэформу адукацыі, у ім можна будзе прадугледзець і магчымасьці далейшай эвалюцыі сыстэмы.

Прыняцьце рашэньня адносна таго, ці трэба пачынаць рэфармаваньне адукацыі з прыняцьця новага Закону «Аб адукацыі», або наадварот, вызначаецца тым, які рэальны стан адукацыі ў краіне на момант пачатку яе рэфармаваньня і якую «ідэальную мадэль» адукацыі мы маем, ці ня маем яе ўвогуле.

Такім чынам, у блізкай і сярэдняй пэрспэктыве вылучана сем тыпаў дзейнасьці, якія мусяць быць арганізаваныя ў працэсе рэфармаваньня адукацыі, і сем тыпаў дакумэнтаў, якія ўяўляюць сабой прадукт пасьпяховага заканчэньня кожнага з гэтых тыпаў дзейнасьці. Важна ня толькі, каб кожны з гэтых дакумэнтаў быў кваліфікавана распрацаваны, але і каб усе дакумэнты былі прынятыя кампэтэнтнымі структурамі дзяржаўнага кіраваньня, інстытутамі або НДА. У ідэале гэтыя кампэтэнтныя структуры мусяць замаўляць распрацоўку гэтых дакумэнтаў.

## Далёкая пэрспэктыва

Рэформы мусяць заканчвацца пераходам да нармальнага функцыянаваньня сыстэмы. Пасьля рэформы сыстэма адукацыі мусяць зрабіцца самарэгуляванай, адаптыўнай і разьвівацца сынхронна з сусьветнымі працэсамі.

Беларуская адукацыя ўжо дваццаць гадоў знаходзіцца ў стане рэфармаваньня безь якіх-коліч дадатных вынікаў. Адукацыя — гэта адзін з найбольш кансэрватыўных сацыяльных інстытутаў. Павага да традыцыі, стабільнасьць



і надзейнасьць — паказьнікі добрай сыстэмы адукацыі ў цэлым і асобных навучальных установаў. Традыцыі нацыянальнай адукацыі ў Беларусі пакуль што ня склаліся. Дарма што гісторыя адукацыі ў Беларусі налічвае амаль тысячу год, «найстарэйшыя» вышэйшыя і сярэднія навучальныя ўстановы ўзьніклі каля 80 год таму. Такімі яны аказаліся з тае прычыны, што няма пераемнасьці зь Віленскім унівэрсытэтам, Полацкім калегіюмам ды іншымі даўнымі навучальнымі ўстановамі. Горы-Горацкая сельскагаспадарчая акадэмія тройчы аднаўлялася на адным і тым самым месцы як новая навучальная ўстанова. Найстарэйшыя навучальныя ўстановы, як вышэйшыя, так і сярэднія, узьніклі ўжо за савецкай уладай і сфармаваныя ў савецкай, а не нацыянальнай традыцыі.

### **Рэсурсы і сродкі праектна-праграмных захадаў для рэфармаваньня адукацыі**

Тое, што можна разумець пад рэсурсамі, ня ёсьць самастойным паняткам, бо адзін і той самы аб'ект, адна і тая самая якасьць або ўласьцівасьць могуць для аднаго заданьня выступаць як рэсурс, а для другога ўжо не. Значыць, правільная фармулёўка заданьня або ўстаноўка на пэўную дзейнасьць ёсьць падставамі для вызначэньня рэсурсу. Тут ідзе гаворка пра падрыхтоўку праекту і праграмы новай сыстэмы адукацыі, якая мусіць прыйсьці на зьмену старой. Пераход ад старой сыстэмы да новай і складае сутнасьць рэформы. У адпаведнасьці з сказаным мы можам сфармуляваць сама агульнае ўяўленьне пра рэсурсы. Рэсурс у рамках гэтага заданьня ўяўляе сабой:

- наяўнасьць людзей, гатовых прысьвяціць гэтаму заданьню свае сілы і час;
- выразнае, дакладнае разуменьне гэтымі людзьмі мэтай, прызначэньня і сэнсу рэформы адукацыі;
- наяўнасьць у гэтых людзей дастатковага ўзроўню адукаванасьці, кваліфікацыі і падрыхтаванасьці дзеля разьвязаньня пастаўленага заданьня;
- *know how* або веды пра тое, як, паводле якога пляну, на якіх прынцыпах будзе ажыццяўляцца рэфармаваньне;
- грошы, дастатковыя дзеля таго, каб перавесці наяўныя патэнцыйныя рэзэрвы ў актуальныя рэсурсы.

**Табліца 2**

Этап	Кампэтэнтны орган або структура (замоўца)	Выканаўца	Прадукт
1.	Парлямэнт	Дэпутацкая група, грамадзкія дзеячы і палітыкі, вучоныя-педагогі, эксперты	1.1. Дацтрына
	Міністэрства адукацыі	ЧНДК, нацыянальныя НДІ, унівэрсытэты	1.2. Канцэпцыя
	Агульнанацыянальны адукацыйны кангрэс (аргкамітэт кангрэсу можа быць сфармаваны выканаўцамі)	Усе зацікаўленыя ў рэформе адукацыі суб'екты	1.3. Мэмарандум
2.	Міністэрства адукацыі (галоўныя ўправы паводле ўзроўняў адукацыі), мясцовае самакіраваньне	Педагагічная навука, мэтадысты, эксперты і кансультанты	2.1. Канцэпцыя
	Урад	Спэцыялісты ў стандартызацыі	2.2. Дзяржстандарт
	Аргкамітэт рэформы адукацыі	ЧНДК і НДІ	2.3. Аргпраект
3.	Аргкамітэт рэформы адукацыі	ЧНДК і НДІ	3.1. Структура праграмы
			3.2. Функцыі, правы і абавязкі
			3.3. Плян-мапа
			3.4. Графік
			3.5. Прынцыпы кантролю
4.	Замоўца Дацтрыны і Мэмарандуму	Аргкамітэт рэформы адукацыі	4.1. Кваліфікацыйныя патрабаваньні
	Урад	Спэцыялісты стандартызацыі ў адукацыі	4.2. Кваліфікацыйныя патрабаваньні
5.	Парлямэнт	Урад, Мінфін і Міністэрства адукацыі	5. Бюджэт
6.	Урад	Часовыя органы кіраваньня рэформай адукацыі	6. Каштарыс
7.	Парлямэнт і ўрад	Парлямэнцкая група дзеля падрыхтоўкі закону	7. Закон

Нішто зь пералічанага вышэй у ізаляваным выглядзе ня ёсьць рэсурсам. Рэсурсам гэта можа зрабіцца, калі будзе сабранае ў адным месцы, у адзін час, дзеля разьвязаньня аднаго заданьня.

Аналізуючы сытуацыю, што склалася ў Беларусі, мы можам сьцьвярджаць, што назапашаная дастатковая рэзэрва для пачатку рэформы адукацыі.

Сфармуляваныя фрагмэнтарныя заданьні ёсьць складовымі часткамі або элемэнтамі сыстэмы рэфармаваньня. Разьвязаньне нейкага аднаго з гэтых заданьняў ізалявана ад іншых ні да чаго не прывядзе. Будуць грошы пры адсутнасьці кваліфікацыі і ведаў рэалізатараў рэформы – рэформы ня будуць. Будуць веды і know how пры адсутнасьці грошай – рэформы таксама ня будуць. У цяперашні час мы маем акурат такі стан рэчаў.

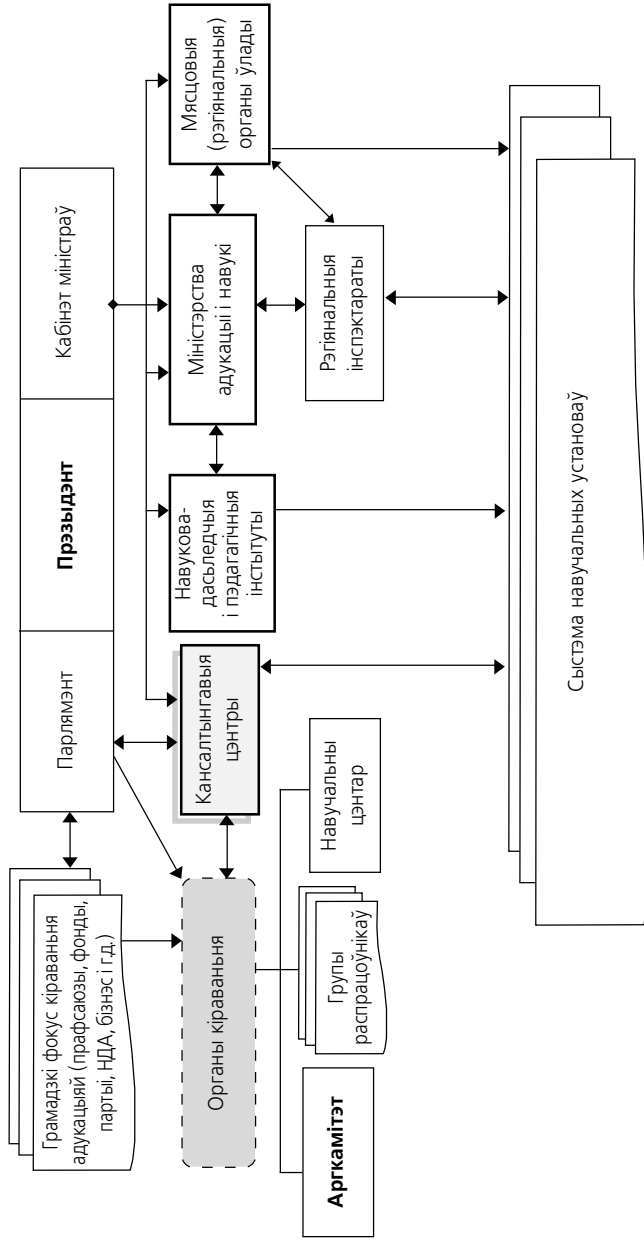
### **Спосабы рэалізацыі прыярытэтаў рэфармаваньня (запуск рэформы)**

Пачаць сапраўднае рэфармаваньне адукацыі ў Беларусі можна толькі зьмяніўшы сыстэму кіраваньня ў сфэры адукацыі, сыстэму прыняцьця рашэньняў і распрацоўкі праграмаў, праектаў і плянаў. Як мусіць быць уладкаваная сыстэма кіраваньня ў сфэры адукацыі, ужо апісвалася намі. Тут мы прывядзем толькі схему сыстэмы кіраваньня.

Пры такой сыстэме кіраваньня адукацыяй робіцца магчымым запуск рэформы, у якой бяруць шырокі ўдзел інстытуты грамадзянскай супольнасьці. Робіцца таксама магчымым рацыянальнае ўзаемадзеяньне паміж рознымі інстытутамі, дзяржавай, палітычнымі партыямі, прафэсійнымі супольнасьцямі, мясцовымі грамадамі і ўсімі зацікаўленымі суб'ектамі.

Трэба памятаць, што гэтыя крокі і этапы арганізаваньня праграма, то бок яны могуць накладацца адзін на адзін у часе, могуць ісьці адначасова, але тым ня менш захоўваць сваё значэньне акурат як этапы рэфармаваньня.

**Рысунак 1. Схэма кіраваньня адукацый і у пэрыяд рэфармаваньня**



# Пэрспэктывы эўрапейскай інтэграцыі Беларусі

Віталь Сіліцкі

# 5

## Уводзіны

Праект «Заходні выбар для Беларусі» адлюстроўвае нашае бачаньне будучыні краіны як дэмакратычнай дзяржавы, інтэграванай у эўрапейскую палітычную, праўную і культурную прастору. Эўрапейская Беларусь – гэта ня проста мара купкі інтэлектуалаў, але мэта, якой, на нашу думку, павінна быць падпарадкаваная ўся лёгіка будучых дэмакратычных пераўтварэньняў. У такой узаемасувязі ёсьць свой асаблівы сэнс. У краінах Цэнтральнай і Ўсходняй Эўропы палітычныя, эканамічныя рэформы і эўрапейская інтэграцыя былі ня проста паралельнымі працэсамі, а шмат у чым узаемазвязанымі часткамі аднаго цэлага, якое вызначала кантэкст і сэнс посткамуністычнай трансфармацыі. «Вяртаньне ў Эўропу» – удалы палітычны лёзунг, які сфармуляваў квінтэсэнцыю рэформаў. Пэрспэктыва ўступленьня ў Эўрапейскі Зьвяз стала матарам радыкальных пераўтварэньняў, дазваляла падтрымліваць іх тэмп і глыбіню нават у той пэрыяд, калі сацыяльны і палітычны кошт рэформаў выяўляўся недазваляльна высокім для грамадзтваў і нацыянальных элітаў, а кансэнсус вакол неабходнасьці пераўтварэньняў атакаваўся палітычнымі апанэнтамі, што зьявіліся на хвалі грамадзкай незадаволенасьці іх вынікамі.

Эўрапейскія стандарты эканамічнай і палітычнай сыстэмаў, прынцыпы ўзаемадзеяньня дзяржавы і грамадства і вырашэньня міжнацыянальных

супярэчнасцяў давалі для рэфарматарскіх элітаў адказ на пытаньне, куды і да чаго яны павінны імкнуцца, якога канчатковага выніку павінен дасягнуць працэс рэформаў. У той жа час далучэньне да Эўрапейскага Зьвязу было ня толькі мэтай, якая апраўдвала балючыя і непапулярныя рэформы, але і сродкам, гарантыяй незваротнасьці вяршэнства закону, поўнага разрыву з таталітарным мінулым, пазбаўленьня ад страху. «Эўропа» ёсьць той фундамэнтальнай пераменнай, якая шмат у чым здольна патлумачыць адрозьненьне ў дынаміцы і канчатковых выніках трансфармацыі паміж блёкамі посткамуністычных краінаў, дзе працэсы рэфармацыі ішлі, адпаведна, у кантэксьце і вонках кантэксту эўрапейскай інтэграцыі. Гэта ёсьць важным урокам для Беларусі, адзінай з усходнеэўрапейскіх краінаў, якой яшчэ трэба вызначыць для сябе траекторыю дэмакратычных і рынкавых рэформаў.

На шляху эўрапейскай інтэграцыі Беларусі паўстаюць, здавалася б, неадольныя перашкоды. Адна зь іх, безумоўна, знаходзіцца знутры самой Беларусі. Наколькі грамадзяне краіны ўсьведамляюць сябе часткай эўрапейскай цывілізацыі, яе культурнай і палітычнай традыцыі? Сёньня пра «вяртаньне ў Эўропу» мроіць найперш тая частка беларускага грамадзтва і (контр)эліты, у чым разумьні гістарычны факт прыналежнасьці краіны да эўрапейскай цывілізацыі прымаецца як дадзенасьць. Аднак сёньня гэтая частка ўяўляе сабой значны, але яшчэ не дамінуючы сэгмэнт і, найважнейшае, яна ня мае вагароў прыняцьця стратэгічных рашэньняў, якія б вызначалі доўгатэрміновае разьвіцьцё краіны. Для астатняй часткі беларусаў Эўропа ўяўляецца *terra incognita*, якую ім трэба для сябе адкрыць у поўнай меры (калі, канечне, яны гэтага будуць прагнуць). Другая перашкода – унутры самой Эўропы, дакладней, Эўрапейскага Зьвязу, дзе ў значнай ступені адсутнічае ўспрыняцьце Беларусі як часткі эўрапейскай палітычнай і культурнай прасторы і элемэтарнага ўсьведамленьня існаваньня такой дзяржавы і нацыі. І ўсё-ткі ўва ўмовах, калі Беларусь і Эўрапейскі Зьвяз стаюцца беспасярэднімі суседзьмі, узьнікае неабходнасьць выпрацаваць новыя мэханізмы і прынцыпы ўзаемаадносінаў. У выпрацоўцы апошніх асабліва неабходна ўлічваць той факт, што пабудова «новага суседзтва» будзе ісьці ўва ўмовах найглыбейшай палітычнай, эканамічнай і сацыяльнай трансфармацыі Беларусі, незалежна ад таго, на які прамежак часу краіна працягне сваё існаваньне ўва ўмовах

аўтарытарнага рэжыму. Эўрапейскі Зьвяз можа дапамагчы дэмакратычным пераўтварэньням у Беларусі ў той меры, у якой беларускае грамадства здолее скарыстацца магчымасьцямі, якія адкрые перад ім супрацоўніцтва з ЭЗ для паглыбленьня і забесьпячэньня незваротнасьці тых рэформаў, якія раней ці пазьней пачнуцца ў краіне.

### **Эўрапейская будучыня новых суседзяў – пазыцыя ЭЗ**

Пэрспэктывы эўрапейскай будучыні Беларусі і іншых усходнеэўрапейскіх краінаў – «новых незалежных дзяржаваў» – шмат у чым залежаць ад таго, наколькі будзе адкрыты для інтэграцыі сам Эўрапейскі Зьвяз. У цяперашніх умовах, калі ЭЗ ператварыўся зь міждзяржаўнага аб'яднаньня ў комплексны мэханізм, які шмат у чым арганізуе эўрапейскі кантынэнт як цэласць, акурат ён дыктуе правілы гульні і рэгулюе рамкі магчымасьцяў для свайго атачэньня.

На сёньняшні дзень бачаньне «Эўропы вонках (beyond) ЭЗ» сфармулявана ў дакумэнце «Шырэішая Эўропа – суседства: новая апора для адносінаў з нашымі ўсходнімі і паўднёвымі партнёрамі», які фармулюе стратэгію ўзаемаадносінаў Эўразьвязу з сваімі «новымі суседзьямі» (краінамі, якія будуць межаваць з ЭЗ пасля ягонага пашырэньня ў 2004–2007 гг.) ува Ўсходняй Эўропе і краінамі паўднёвага Міжземнамор'я<sup>1</sup>. У дакумэнце прызнаецца, што Эўразьвяз мае забавязаньні ня толькі перад новымі чальцамі, але і новымі суседзьямі ў справе забесьпячэньня сацыяльнай стабільнасьці і эканамічнага дынамізму. У дакумэнце ЭЗ прызнае інтарэс у падняцьці ўзроўню ўзаемінаў з суседзьямі на аснове ўзаемных вартасьцяў, прыхільнасьці да палітыкі, якая дазволіла б пазьбегчы новых расколаў у Эўропе і спрыяць стабільнасьці і росквіту ўнутры і вонках новых межў Эўразьвязу. У абмен на дэманстрацыю рэальнай адданасьці эўрапейскім вартасьцям новым суседзям абяцаецца роля ў эўрапейскім супольным рынку і крокі ў лібэралізацыі руху тавараў, паслугаў, капіталаў

<sup>1</sup> Wider Europe-Neighborhood: A New Framework for Relations with Our 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](http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf).

і працоўнай сілы (чатыры свабоды). Апошнія ўлучаюць пэрспэктыву лібэралізацыі гандлю, лібэралізацыю, а магчыма, і скасаваньне візавых рэжымаў, шчыльнейшае супрацоўніцтва ў галіне навукі і адукацыі, захаваньня бясьпекі і г. д. У дакумэнце адзначаецца, што ў пэрспэктыве новыя суседзі змогуць быць зьвязаныя з ЭЗ настолькі шчыльна, наколькі могуць быць зьвязаныя краіны – не чальцы ЭЗ. Тым жа часам падкрэсьліваецца, што палітыка «новага суседзтва» выпрацоўваецца для краінаў, уступленьне якіх у ЭЗ не прадбачыцца ў сярэднетэрміновай, а тым больш у кароткатэрміновай пэрспэктыве. Уступленьне ў ЭЗ безумоўна выключана для краінаў паўднёвага Міжземнамор'я. Што ж тычыцца ўсходнеэўрапейскай чацьвёркі (якая ўключае Беларусь), то ў яе адносінах застаецца дзейным палажэньне дамовы пра Эўрапейскі Зьвяз, якое дае якой-любя эўрапейскай краіне магчымасьць падаць заяўку аб сяброўстве ў ЭЗ у выпадку, калі яна адпавядае крытэрам сяброўства ў ЭЗ, вызначаным Капэнгагенскай дамовай: дэмакратыя, выкананьне правоў чалавека і правоў мяншыняў, дзейсная рынкавая эканоміка, здольнасьць вытрымаць канкурэнтны прэсінг з боку ЭЗ, здольнасьць у поўнай меры выканаць усе забавязаньні чальца ЭЗ (улучна з ужываньнем эўрапейскага права). У той жа час перамовы пра сяброўства гэтых краінаў у ЭЗ ня могуць нават пачацца датуль, пакуль сам Эўразьвяз ня вырашыць для сябе пытаньня аб сваіх канцавых геаграфічных межах. Паколькі ў гэтай дыскусіі павінны прымаць паўнапраўны ўдзел і новыя чальцы, яе рэальны пачатак можна чакаць толькі цягам наступных некалькіх гадоў.

На наш погляд, у дакумэнце зроблены цалкам адэкватны акцэнт на тое, што інтэграцыя «новых суседзяў» з Эўразьвязам можа ажыцьцяўляцца толькі на аснове ўзаемна прымальных вартасьцяў і максымальна збліжанай інстытуцыйнай асновы, якая забяспечвае рэалізацыю гэтых вартасьцяў на практыцы. Іначай кажучы, перадумовай для эўрапейскай інтэграцыі ёсьць унутраная эўрапеізацыя краінаў – новых суседзяў. Выклікае аптымізм і тое, што ЭЗ падкрэсьлівае сваё імкненьне да таго, каб такое збліжэньне ажыцьцяўлялася на практыцы. Іншымі словамі, «новым суседзям» (асабліва ўсходнеэўрапейскім краінам, якія захоўваюць шанцы на сяброўства ў ЭЗ у доўгатэрміновай пэрспэктыве) прапануецца цалкам разумная альтэрнатыва: перш, як пачынаць перамовы пра далучэньне да ЭЗ,



стаць знутра Эўропай, або пахаваць для сябе надзеі на далучэньне. Апрача гэтага, дакумэнт прадугледжвае дастаткова шырокі спэктар перавагаў для «новых суседзяў» пры ўмове, што імі будуць здзейсьненыя крокі для збліжэньня свайго ўнутранага ладу з эўрапейскімі стандартамі і інстытутамі. На дадзеным этапе гэтыя магчымасьці прапісаныя без пазначэньня ўмоваў і часавых гарызонтаў, што, верагодна, будзе зроблена ў наступных, больш канкрэтных і дэталёвых дакумэнтах ЭЗ.

Нэгатыўным бокам дакумэнту можна лічыць «змяшэньне» ў ім эўрапейскіх і незэрапейскіх суседзяў ЭЗ, што аўтаматычна кідае цень пэсымізму на эўрапейскую будучыню Украіны, Малдовы і Беларусі. Да таго ж, нягледзячы на пазытыўную рыторыку дакумэнту, думкі, якія выказваюцца некаторымі эўрапейскімі лідэрамі, даюць зразумець, што Эўропа на ўсход ад Бугу ўяўляецца імі незьдзяйсняльным і непатрэбным праектам. (Прыкладам можа быць нядаўняе выказваньне Рамана Продзі: «Для мяне ня мае ніякага значэньня, што ўкраінцы ці армяне пачуваюцца эўрапейцамі, таму што новазэляндцы таксама пачуваюцца эўрапейцамі»; сама пастаноўка праблемы так кідае цень на ўсю афіцыйную рыторыку ЭЗ аб «збліжэньні на аснове супольных вартасцяў»). І тут можна адразу адзначыць супярэчнасьці паміж мэтамі палітыкі новага партнэрства і інструмэнтамі, што прапануюцца для яе дасягненьня. Унутраны выбар на карысьць Эўропы ў краінах — новых суседзяў наўрад ці будзе магчымы пасля таго, як ім будзе пэўна адмоўлена ў сяброўстве ў Эўрапейскім Зьвязе. Таму сама пэрспэктыва адназначнага «не» іх сяброўству ў ЭЗ можа як найгорш паўплываць на ход іх далейшага разьвіцьця. Такое разьвязаньне пытаньня падняло б стаўкі тых сілаў, што будуць сваю стратэгію на лезунгу «ў Эўропе нас ніхто не чакае» і перасьледуюць рэалізацыю мадэляў аўтарытарнага (ці паўаўтарытарнага) палітычнага ладу і бюракратызаванай эканомікі, якая працуе выключна на карысьць асобных алігархічных групак.

Таму для дэмакратычнай будучыні краінаў — новых суседзяў з захаду СНД, улучна зь Беларуссю, умовы збліжэньня з ЭЗ, межы і часавыя гарызонты павінны ўлічваць іх эўрапейскую прыналежнасьць. Аптымальнай інстытуцыйнай формай такога збліжэньня ў каротка- і сярэднятэрміновай пэрспэктыве магла б стаць

выпрацоўка «Усходняга вымеру» (*Eastern Dimension*) у вонкавай палітыцы ЭЗ<sup>2</sup>. Ідзецца як пра вышэйшы ўзровень ангажаваньня, так і пра вышэйшы парог умоваў, якім гэтыя краіны павінны адпавядаць. Безумоўна, узаемадзеянне з кожнай з канкрэтных краінаў павінна ўлічваць яе спэцыфіку, але гаворка павінна ісьці пра спэцыфіку ня мэтаў (канцавой мяжы інтэграцыі), а сродкаў для іх дасягненьня, што ўлічвала б розьніцу стартавых этапаў, зь якіх кожная краіна пачынае свой шлях да збліжэньня з Эўропай. Для Беларусі спэцыфіка палягае, безумоўна, у тым, што нашай краіне яшчэ трэба прайсьці праз этап дэмакратычнай трансфармацыі.

Аднак чаму ЭЗ павінен турбавацца гэтым і, як вынік, імкнуцца да шчыльнейшай інтэграцыі з эўрапейскімі «новымі суседзямі» і, у прыватнасьці, з Беларуссю? Найперш такая палітыка была б у інтарэсах самога Эўрапейскага Зьвязу, што выказаўся за правядзеньне палітыкі, якая дапамагла б пазьбегчы новага расколу Эўропы і спрыяць стабільнасьці і росквіту за новымі межамі Зьвязу, асноўнымі элементамі якой сталі б прасоўваньне рэформаў, устойлівага разьвіцьця і гандлю. Дасягненьне гэтых мэтаў (забесьпячэньне стабільнасьці, росквіту, эканамічнага дынамізму ў краінах – новых суседзях) стварае дадатковыя перадумовы для ўзмацненьня самой адзінай Эўропы. Гэтыя мэты ня могуць быць дасягнутыя без актыўных намаганьняў абодвух бакоў. Але пры адсутнасьці адэкватных інвэстыцыяў з боку ЭЗ і, што асабліва важна, выразна акрэсьленай для саміх новых суседзяў палітычнай прыхільнасьці, што гарантуе адэкватны пастаўленым мэтам узровень узаемаадносінаў, наўрад ці можна спадзявацца, што «новыя суседзі» будуць асабліва зацікаўленыя ў стварэньні «пасу добрасуседзтва» з свайго боку. Акурат таму нічоганерабленьне ня ёсьць альтэрнатывай для «новых суседзяў». Пытаньне толькі ў тым, ці будуць накіраваныя інвэстыцыі ў іх дэмакратычную і эўрапейскую будучыню або ў стварэньне новых санітарных кардонаў.

Беларусь – важнае зьвяно ў ланцугу новых суседзяў ЭЗ і, што істотна, эўрапейскі, беспасярэдні сусед Эўразьвязу, супольная мяжа зь якім складацьме

---

<sup>2</sup> Больш падрабязна аб прапановах наконт *Eastern Dimension* гл.: С. 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.

найбліжэйшым часам больш за 1000 кілямэтраў. У гэтых умовах узаемная незацікаўленасць у шчыльнейшых стасунках зь Беларуссю з эўрапейскага гледзішча апраўдаецца толькі тады, калі меркаваць, што Беларусь застанеца назаўсёды тым, чым яна ёсць цяпер — непрыемным з пункту гледжання палітычных рэаліяў, але ня надта турбатлівым суседам. Аднак меркаваць, што рэжым Лукашэнкі і надалей забяспечыць спакой і лад на ўсходніх межах ЭЗ, было б найўна. Беларусь будзе вымушана зьмяніцца, і ў інтарэсах ЭЗ, каб яна зьмянілася ў лепшы бок. Іначай, калі працэсы пераменаў будуць адбывацца ў ва ўмовах палітычнай нестабільнасці і эканамічнага крызысу, можна чакаць абвастрэння ўсяго комплексу спадарожных праблемаў (такіх, як інтэнсыфікацыя незаконнай міграцыі, наркатрафіку, гандлю людзьмі і г. д.), нэгатыўныя наступствы якіх, безумоўна, адаб'юцца на ЭЗ.

Апрача таго, гістарычныя, культурныя, эканамічныя і чалавечыя сувязі Беларусі з краінамі — новымі суседзямі ствараюць асаблівы інтарэс у Польшчы, Літвы і Латвіі ў падтрыманні шчыльных адносінаў зь Беларуссю. Ня будучы часткай Эўропы палітычна, у працэсе пашырэння ЭЗ Беларусь дастаткова шчыльна «ўцягваецца» ў яго эканамічна, што стварае новыя магчымасці для ўзмацнення эўрапейскага ўплыву ўнутры краіны. І, безумоўна, цэлы шэраг пытанняў (такія, як узаемадзеянне ў абсягу транспарту, аховы навакольнага асяроддзя, барацьбы з злачыннасцю ці незаконнай міграцыяй) будзе непазбежна штурхаць бакі да збліжэння.

Нарэшце, збліжэнне з новымі суседзямі — далёка не дабрачыннасць. Шматразовае павелічэнне аб'ёмаў гандлю з краінамі Цэнтральнай і Ўсходняй Эўропы ў часе іх інтэграцыі ў ЭЗ стварала перадумовы для больш дынамічнага эканамічнага росту ў самім Эўразьвязе. Няма падставаў сумнявацца, што ў меру правядзення эканамічных і палітычных рэформаў Беларусь зможа стаць як рынкам збыту для эўрапейскіх кампаніяў, так і пунктам прызначэння іх інвэстыцыяў.

Такім чынам, судзеянне эўрапейскай інтэграцыі «новых суседзяў» — адзіная магчымасць для ЭЗ стварыць «пас стабільнасці і росквіту» на сваіх усходніх межах. Правядзненне такой палітыкі ня ёсць дабрачыннасцю да «новых суседзяў». Замест гэтага яе варта разглядаць як інвэставанне ў будучыню самога ЭЗ.

## Беларусь: нэгатыўныя і пазытыўныя перадумовы для эўрапейскай інтэграцыі

### Палітычны рэжым

Ці можна гаварыць сёння пра эўрапейскую будучыню і эўрапейскія перспектывы Беларусі? Бадай як ніводная краіна ў Эўропе Беларусь сёння далёкая ад адпаведнасці любому з капэнгагенскіх крытэраў. Корань бальшыні праблемаў – у характары палітычнага ладу краіны, асаблівасцямі якога ёсць канцэнтрацыя абсалютнай улады ў руках прэзідэнта, дэкарацыйны характар інстытутаў прадстаўнічай улады, несвабодныя і несправядлівыя выбары, цензура сродкаў масавай інфармацыі і адкрытае грэбаваньне правамі чалавека. За апошнія два гады (з моманту пераабраньня Аляксандра Лукашэнкі на пасаду прэзідэнта ў 2001) назіраецца тэндэнцыя ўзмацненьня жорсткасці палітычнага рэжыму і ягонай султанізацыі (узмацненьня самавольства з боку адзінаасобнага кіраўніка і пабудова ўсёй сыстэмы ўлады за прынцыпам адданасці першай асобе). Прыкладамі такой тэндэнцыі могуць быць рэпрэсіі супраць незалежных сродкаў масавай інфармацыі і няўрадавага сэктару, уціск правоў неправаславаўных рэлігійных канфэсіяў, узмацненьне палітычнага кантролю ў ВНУ і спробы аднавіць сыстэму ідэалогічнага кантролю над усім грамадзтвам, што на практыцы выражаецца ў перасьледзе іншадумства. Усё гэта прыводзіць да рэзкага скарачэньня магчымасцяў для самаарганізацыі грамадзянскай супольнасці і звужэньня існуючых некалькі гадоў зонаў аўтаноміі ад палітычнай гегемоніі ўлады. Варта адзначыць, што палітыка самаізаляцыі, найперш ад заходняй і эўрапейскай супольнасці, ёсць неад’емнай часткай стратэгіі беларускіх уладаў для падтрыманьня аўтарытарнага кантролю ўнутры краіны.

Зьмена палітычнага рэжыму і пераход да дэмакратыі ёсць неабходнай умовай для аднаўленьня і нармалізацыі адносінаў Беларусі з Эўропай, і толькі ў гэтым выпадку можна казаць пра якія-кольвечы перспектывы эўрапейскай інтэграцыі краіны. Якой бы малаверагоднай не здавалася перспектыва дэмакратызацыі ў найбліжэйшы час, пра яе нельга гаварыць як пра нешта наймавернае. Разам з палітычнымі тэндэнцыямі, якія паглыбляюць бездань паміж Бе-

ларусьсю і заходняй супольнасьцю, унутры краіны назіраюцца пэўныя сацыяльныя, эканамічныя і культурныя працэсы, якія пры іх разьвіцьці здольныя стварыць у дастаткова кароткі па гістарычных мерках прамежак часу перадумовы для пераходу да дэмакратыі (гэтыя перадумовы будуць часткова апісаныя ніжэй). Выбудова палітыкі ўзаемаадноснаў з краінай, безумоўна, павінна ўлічваць гэтую пэрспэктыву і не прымаць цяперашнія палітычныя рэаліі як канстанту. Аўтарытарны рэжым — стадыя палітычнага разьвіцьця, празь якую на працягу ранейшых дзесяцігодзьдзяў апрача Беларусі праходзілі многія эўрапейскія краіны (некаторыя зь іх у значна больш жорсткай форме), якія ў пэўныя гістарычныя этапы сутыкаліся зь цяжкасьцямі пераходу ад патрыманяльнай да грамадзянскай супольнасьці і цярпелі на гэтым шляху паразы. Падобныя рэжымы трансфармаваліся і зьніклі ў выніку працэсаў унутранай палітычнай і сацыяльнай эвалюцыі, пры ўзьдзеяньні вонкавых фактараў, дзякуючы салідарнасьці і дзеяньням вольнага сьвету. У гэтым сэнсе досьвед Беларусі наўрад ці ўнікальны для Эўропы, нават нягледзячы на прыкметнае адставаньне краіны ў сваёй палітычнай эвалюцыі ад іншых краінаў, улучаючы суседзяў з падобным гістарычным лёсам. Мноства фактараў, такіх, як трансфармацыя палітычнай культуры і сацыяльнай структуры беларускага грамадства, паступовае вычарпаньне магчымасьцяў эканамічнай сыстэмы, што склалася сёньня ў Беларусі, а таксама зьмена замежнапалітычнага кантэксту (напрыклад, адыход у мінулае рэцыдываў «халоднай вайны», якія захоўвалі за рэжымам Аляксандра Лукашэнкі статус «апошняй цьвердзі» на шляху пашырэння НАТО на ўсход у сьвядомасьці расейскіх палітычных элітаў), робяць такую эвалюцыю ў будучыні ня толькі верагоднай, але і неўнікнёнай. У той жа час варта адзначыць адну ўнікальную (прынамсі, для рэгіёну заходняга СНД) рысу палітычнага разьвіцьця Беларусі: паколькі ў краіне толькі мае адбыцца пэрыяд эканамічных і палітычных рэформаў, краіна (у адрозьненьне ад, напрыклад, Украіны і Малдовы) мае шанец на тое, каб філіязофія і стратэгія гэтых рэформаў ад пачатку будаваліся на грунце прынцыпаў, якія павышалі б яе шанцы на збліжэньне з Эўропай. Пачынаючы рэформы з «нуля», Беларусь можа скарыстацца перавагай, якую маюць тыя, хто ідзе ззаду: веданьне наступстваў ажыццяўленьня альтэрнатыўных стратэгіяў рэформаў, балянсу набыткаў і стратаў як для ўсяго грамадства, так і для яго асобных групаў, пазбаўленьне ад ілюзіяў,

уласьцівых ранейшым спробам рэформаў (напрыклад, такіх, што больш павольныя рэформы дазваляюць правесці іх менш балюча для грамадства), дае шанец пазьбегчы некаторых балючых памылак у вызначэньні будучага эканамічнага і палітычнага ладу краіны і ня трапіць у інстытуцыйную інэрцыю, калі недасканалыя інстытуты абрастаюць групамі інтарэсаў, што замянаюць іх рэфармаваньню, што, у сваю чаргу, выракае краіну на існаваньне ў падвешаным стане паміж дэмакратыяй і аўтарытарызмам, рынкам і бюракратызаванай алігархічнай сыстэмай, і нарэшце, Эўропай і «постсавецкай прасторай». Будучыя рэформы – гэта шанец на эўрапеізацыю Беларусі, які павінен быць усвядомлены як унутры краіны, так і ў Эўропе.

## Беларуская эканамічная мадэль

Няздольнасьць да сёньняшняга часу стварыць дзейсную рынкавую эканоміку ёсьць адной з галоўных перашкодаў, якая робіць праблематычным эўрапейскую інтэграцыю Беларусі. З адмовай ад рэфармаваньня эканомікі беларускія ўлады выраклі эканоміку краіны на існаваньне ў ва ўмовах, якія нечым нагадваюць рэаліі савецкай сыстэмы ў абмежаваных рамках расейска-беларускага саюзу. Беларусь у асноўным захавала старую савецкую індуст-

### Гандаль Беларусі і ЭЗ – цяперашнія і новыя чальцы (1-ая палова 2002 г.)

	Усяго, % ад агульнага аб'ёму	Экспарт, % ад агульнага аб'ёму	Імпарт, % ад агульнага
аб'ёму			
Зь цяперашнімі чальцамі ЭЗ *	15,8	16,8	15,3
Зь цяперашнімі чальцамі + новымі чальцамі ЭЗ** 28,0		34,6	21,7

\* Аўстрыя, Бэльгія, Вялікабрытанія, Нямецчына, Грэцыя, Данія, Ірляндыя, Гішпанія, Італія, Нідэрлянды, Фінляндыя, Францыя. Зьвесткі па Швэцыі, Партугаліі і Люксембургу адсутнічаюць.

\*\* + Баўгарыя, Вугоршчына, Латвія, Летува, Польшча, Славаччына, Славенія, Чэхія, Эстонія. Зьвесткі па Мальце і Кіпры адсутнічаюць.

Крыніца: МЗС РБ.

рынную базу, амаль цалкам арыентаваную на расейскія рынкі збыту. Эўразьвяз займае нязначную ролю ў якасьці гандлёвага партнэру Беларусі, пры гэтым яна зьнізіцца яшчэ больш, калі адкінуць перапрацоўку і рэкспарт расейскіх энэрганосьбітаў на Захад. Аднак з уступленьнем у ЭЗ новых чальцоў сытуацыя значна мяняецца.

Структурай свайго гандлю Беларусь шмат у чым нагадвае клясычную краіну трэцяга сьвету, чымі асноўнымі артыкуламі экспарту ёсьць сыравіна і прадукцыя лёгкай прамысловасьці\*. Варта адзначыць, што акурат гэтыя артыкулы найчасьцей падпадаюць пад антыдэмпінгавыя абмежаваньні ЭЗ, і з гэтай прычыны далучэньне краінаў Цэнтральнай і Ўсходняй Эўропы да Эўрапейскага Зьвязу ставіць пад пагрозу і беларускі экспарт у гэтыя краіны. Варта таксама адзначыць і мізэрную долю эўрапейскіх інвэстыцыяў у беларускай эканоміцы, што, зрэшты, ёсьць наступствам антырынкавай эканамічнай палітыкі беларускіх уладаў, якая ў прынцыпе гамуе даплыў у краіну простых замежных інвэстыцыяў. Такім чынам, на сёньня ў эканамічным пляне Беларусь уяўляе інтарэс для ЭЗ амаль выключна як транзытны калідор для расейскіх нафты і газу. Такая сытуацыя існавала не заўсёды. На пачатку 1990-х гг. гандлёвыя сувязі Беларусі амаль пароўну разьмяркоўваліся паміж Расеяй і ЭЗ. Нельга казаць, што Эўропа не выказвала пэўнага інтарэсу да Беларусі і яе рынку. Нават у апошнія некалькі гадоў існавала пэрспэктыва рэалізацыі буйных праектаў некаторых з галоўных эўрапейскіх карпарацыяў (IKEA, Phillips ці Volkswagen), якія, аднак, скончыліся няўдачай дзеля антырынкавай палітыкі беларускіх уладаў. На пераадоленне эканамічнай бездані, якая адасабляе Беларусь ад Эўропы, спатрэбіцца даволі вялікі прамежак часу. Першым крокам у гэтым кірунку павінны стаць эканамічныя рэформы ў самой Беларусі. Толькі пасля таго, як беларуская эканоміка будзе пераведзеная на рынкавыя рэйкі, можна будзе гаварыць пра набліжэньне яе эканамічнай мадэлі да эўрапейскай, пра збліжэньне нацыянальнага і эўрапейскага заканадаўстваў,

\* Аднак варта адзначыць адну цікавую драбніцу: у падобным становішчы былі і шмат якія краіны ЦУЭ перад дэмакратычнай трансфармацыяй. Яны запазычвалі заходнія тэхналёгіі толькі дзеля таго, каб пастаўляць свае прамысловыя тавары ў краіны РЭУ, і экспартавалі на Захад пераважна нізкатэхналягічныя вырабы. Потым сытуацыя крута зьмянілася: напрыклад, доля высокатэхналягічных тавараў у экспарце Вугоршчыны вырасла за апошнія 15 гадоў з 6 да 50%.

стандартаў і г. д., усяго таго, што дазволіць вывесці адносіны на якасна новы ўзровень.

Гаворачы пра стан беларускай эканомікі, варта паўтарыць тое, што было сказана ў папярэдніх разьдзелах. Беларуская эканоміка асуджана на рэформы, незалежна ад таго, жадаюць гэта ўсьведамляць уладныя эліты ці не. Гэтая непазьбежнасьць фармуецца як аб'ектыўным станам рэчаў і немагчымасьцю доўгатэрміновага падтрыманьня цяперашняй эканамічнай мадэлі, так і зьменай вонкавых варункаў яе функцыянаваньня. У шэрагу апошніх варта назваць зьмену кантэксту беларуска-расейскіх стасункаў, што робіць праблематычным далейшае падтрыманьне нерэфармаванай беларускай эканомікі шляхам расейскіх прэ-фэрэнцыяў і ін'екцыяў бясплатнай дапамогі, узрастаньне канкурэнтнага прэсінгу на ўнутраным і вонкавых рынках, а таксама выклікі, якія ствараюцца ў выніку пашырэньня ЭЗ і пэрспэктывы ўступленьня краінаў-суседзяў і самой Беларусі ў Сусьветную гандлёвую арганізацыю. Нават цяперашні палітычны рэжым ўсьведамляе непазьбежнасьць эканамічных пераўтварэньняў і таго, што яны могуць пазбавіць яго многіх інструмэнтаў палітычнага кантролю і выклікаць палітычныя зьмены ў краіне. У той жа час Беларусь, як раней і краіны Цэнтральнай і Ўсходняй Эўропы, сутыкнецца з праблемай выбару шляху, выбару мадэлі рынкавай эканомікі (паміж «лібэральнай» заходняй і «бізантыйскай» перакручанай мадэльнаму рынку), і ад гэтага выбару шмат у чым будзе залежаць ня толькі палітычная, але і цывілізацыйная будучыня краіны. Падтрымка ЭЗ будучых рынкавых пераўтварэньняў у Беларусі дапаможа задаць яе рэформам цывілізаваны эўрапейскі вэктар.

## **Трансфармацыя палітычнай культуры і масавай сьвядомасьці беларускага грамадства**

Няўдача першай спробы дэмакратычнай трансфармацыі Беларусі ў 1990-х гг. была шмат у чым абумоўлена станам беларускага соцыюму, ягоным непрыняцьцем ня проста ідэі пераменаў, але і зьмены звычлага ладу жыцьця, узаемаадносінаў паміж дзяржавай і грамадствам і ўнутры самога грамадства. Мінулае дзесяцігодзьдзе стала пэрыядам найглыбейшай сацыяль-



най эвалюцыі, пераасэнсаваньня старых догмаў, балючага, але непазьбежнага разьвітаньня з ладам жыцьця, успадкаванага з савецкіх часоў, і засваеньня на ўласным досьведзе наступстваў уласнага выбару, зробленага ў ліпені 1994 г. У беларускім грамадзтве імкліва адыходзяць у мінулае антырынкавыя стэрэатыпы, узрастае разуменьне неабходнасьці дэмакратычных інстытутаў, зьмяняецца сыстэма запытаў грамадзтва да дзяржавы, зьмяншаецца грамадзкае непрыняцьце сацыяльнай дыфэрэнцыяцыі, павялічваецца талерантнасьць да іншадумства. За апошнія некалькі гадоў можна назіраць паскарэньне гэтых працэсаў. Прыкладам могуць быць зьмены ў палітычных арыентацыях беларускага грамадзтва, што адбыліся ўсяго толькі за паўтара году з часу правядзеньня прэзыдэнцкіх выбараў 2001 г. Як бачна, у вартасна-сьветапоглядным аспэктце беларускае грамадзтва імкліва адыходзіць з-пад уплыву аўтарытарнай сыстэмы, у якой яно вымушана існаваць.

Гэтыя працэсы адбываюцца дзякуючы і насуперак аўтарытарнаму статус-кво, уласьціваму апошнім часам адносінам грамадзтва і дзяржавы. Насуперак

### **Зьмена палітычных арыентацыяў беларускіх выбарцаў паміж прэзыдэнцкімі выбарамі 2001 г. і мясцовымі выбарамі 2002 г.**

	Будучы прэзыдэнт павінен (лета 2001)	Дэпутат мясцовай Рады, за якога я зьбіраюся галасаць, павінен (восень 2002)
Быць прыхільнікам рынкавай эканомікі	54,0	67,3
Быць прыхільнікам плянавай эканомікі	24,1	23,0
Быць прыхільнікам падзелу ўладаў	41,1	54,2
Быць прыхільнікам канцэнтрацыі ўлады ў адных руках	34,0	38,5
Быць прыхільнікам незалежнасьці Беларусі	37,5	40,9
Быць прыхільнікам саюзу з Расеяй	44,7	51,5
Быць прыхільнікам працягу курсу, які праводзіцца прэзыдэнтам	32,6	9,7
Быць прыхільнікам радыкальнай зьмены праводжанага прэзыдэнтам курсу	49,0	83,0

Крыніца: Незалежны інстытут сацыяльна-эканамічных і палітычных дасьледаваньняў.

таму, што грамадзяне ў працэсе сацыяльнага навучаньня супрацьстаялі дзяржаўнаму прапагандысцкаму і рэпрэсіўнаму апарату, які спрабаваў затрымаць той стан, які зрабіў магчымым фармаваньне цяперашняй сыстэмы ўлады. Дзякуючы таму, што беларусы на ўласным досьведзе маглі вывучыць альтэрнатывы дэмакратыі, суаднесьці іх уласныя спадзяваньні з рэальнасьцю, у якой яны апынуліся.

Дэмакратызацыя масавай сьвядомасьці і палітычнай культуры беларускага грамадства ёсьць неабходнай умовай ягонага дэмакратычнага і эўрапейскага разьвіцьця. Гэтыя працэсы даюць падставу для аптымізму на фоне дастаткова сумнай карціны разьвіцьця палітычнага рэжыму ў краіне. Аднак дадзеныя працэсы яшчэ не дасягнулі крытычнай адзнакі, за якой усьвядомленая грамадзянамі неабходнасьць у пераменах мабілізуе іх на дасягненьне гэтых зьменаў. Па-першае, сацыяльная база аўтарытарнага рэжыму хаця і зьмяншаецца, але ўсё яшчэ ахоплівае даволі значны сэгмэнт грамадства (паводле ацэнак незалежных сацыёлягаў, прыблізна 20—30%). Па-другое, дэклараваная большынёй прыхільнасьць вартасьцям дэмакратыі і рынку сёньня ўсё яшчэ адлюстроўвае хутчэй усьведамленьне прывабнасьці карцінкі цывілізаванага эўрапейскага жыцьця, чым успрыняцьце іх аб'ектыўнымі вартасьцямі, за якія грамадства гатова заплаціць належную цану. Напрыклад, дэкларуючы жаданьне жыць ува ўмовах вольнай рынкавай эканомікі, большыня грамадзянаў краіны ўсё-ткі лічыць неабходным, каб дзяржава рэгулявала цэны і забясьпечвала ім мінімальны ўзровень дабрабыту. Прымаючы дэмакратыю, значная частка беларускага грамадства арыентуецца на харызматычнага лідэра, здольнага самастойна правесьці неабходныя пераўтварэньні і зьмяніць сытуацыю ў краіне да лепшага. Падобныя праявы «падвойнай сьвядомасьці» лёгка вытлумачыць як наступства паступовасьці працэсаў сацыяльнай эвалюцыі, якія маюць пэўныя пераходныя стадыі. Але тое, што такія працэсы ідуць, прычым значна хутчэйшымі тэмпамі, чым можна чакаць, улічваючы рэаліі палітычнага жыцьця ў Беларусі, адмаўляць нельга.

Шмат у чым вышэйапісаная сацыяльная эвалюцыя стала магчымай таму, што Беларусь усе апошнія гады не была цалкам закрытай краінай, адгароджанай жалезнай заслонай ад эўрапейскіх і агульнасусьветных працэсаў. Так,

паводле афіцыйнай статыстыкі, штогод ня менш траціны грамадзянаў Беларусі пакідаюць межы краіны. За межамі СНД за апошнія гады пабывалі прыблізна 40% грамадзянаў. І дарма што для бальшыні зь іх замежны турызм абмяжоўваўся камэрцыйнымі паездкамі ў Польшчу, нават такі від турызму аказваў вялікі ўплыў на сьвядомасьць беларусаў, штурхаў іх да крытычнага ўспрыняцьця афіцыйнай прапаганды, якая малое жахлівыя карціны ў краінах, што пайшлі далей за Беларусь у рэформах, і больш зычлівага стаўленьня да палітычных і эканамічных альтэрнатываў. Гэта ў поўнай меры можна ацаніць на прыкладзе маладога пакаленьня, якое ў значна большай ступені пазбаўлена таталітарных догмаў і мае прыхільнасьць да ідэяў эўрапейскага шляху разьвіцьця краіны. Безумоўна, магчымаць падарожнічаць, працаваць і атрымліваць адукацыю на Захадзе, кантактавацца з пагодкамі і партнэрамі ў сьцеўве Інтэрнэт адыгралі тут важкую ролю (тут жа адзначым, што такія магчымаьці існавалі для маладых беларусаў у значна меншай ступені, чым для іх пагодкаў у рэгіёне, улучна з Украінай і нават Расеяй). Узьнікненьне «папяровай заслоны» паміж Беларусью і Эўрапейскім Зьвязам пасьля ўвядзеньня візавага рэжыму з краінамі-суседзьмі, што ўступаюць у ЭЗ, можа прывесць да таго, што гэтыя безумоўна важныя для будучыні краіны працэсы будуць ці заповолены, ці павернутыя назад.

## Нацыянальная і эўрапейская самасьвядомасьць

Дэмакратыі не бывае бяз дэмасу. Пачуцьцё супольнага лёсу і салідарнасьці, што складае падмурак нацыянальнай самасьвядомасьці, ёсьць неабходнай умовай для ўзьнікненьня ў соцыюме імкненьня да стварэньня дэмакратычных інстытутаў. Праблемай беларускага грамадства ёсьць не адсутнасьць усведамленьня прыналежнасьці да ўласнай краіны і ўспрыняцьця сябе як народу і нацыі, а хутчэй адсутнасьць адзінага разуменьня таго, чым ёсьць Беларусь і беларускі народ. Безумоўна, працэсы кансалідацыі і разьвіцьця нацыянальнай самасьвядомасьці ў Беларусі ідуць ізноў-такі і насуперак, і ў нейкай ступені дзякуючы цяперашняму палітычнаму курсу. Аднак сытуацыя далёка ня блізкая да пэўнасьці, і працэсы, пры альтэрнатыўных варыянтах выбару грамадства і элітаў, могуць прывесць да супрацьлеглых вынікаў. Беларуская нацыянальная

ідэалёгія, што вызнаецца нацыянальна-дэмакратычнай контрэлітай, грунтуецца на базавай пасылцы гістарычнай прыналежнасці Беларусі і яе народу да эўрапейскай цывілізацыі. У той жа час альтэрнатыўныя сыстэмы самаўспрыняцця, заснаваныя на ідэях рускасці і панславізму, а таксама на ідэялягемах савецкага кансэрватызму, ня толькі ставяць пад сумнеў факт існавання беларускай нацыі, але і цалкам аспрэчваюць яе прыналежнасць да Эўропы ў мінулым і будучыні. Такім чынам, выбар быць ці ня быць Беларусі часткай Эўропы наўпрост звязаны зь яшчэ больш важным выбарам для беларускага грамадства: быць ці ня быць самастойнай нацыяй з уласнай дзяржаўнасцю або зьнікнуць пры аб'яднанні з Расеяй.

Цяперашняя сытуацыя дастаткова парадаксальная. Беларускае грамадства знаходзіцца ў стане расколу, глыбіню якога можна прадэманстраваць адной лічбай: апытанне, праведзенае ў 1999 г., выявіла, што прыблізна роўныя часткі лічаць беларусаў самастойнай нацыяй і часткай трыадзінага славянскага народу (адпаведна 49 і 42%). Адпаведна, у краіне застаюцца вельмі моцнымі прарасейскія настроі (прыблізна палова грамадзянаў краіны выступае за аб'яднанне з Расеяй, пры гэтым аддаючы перавагу «мяккім» варыянтам канфэдэрацыі). У той жа час толькі чвэрць падтрымае інтэграцыю з усходняй суседкай нават у тым разе, калі яна выкліча страту дзяржаўнага сувэрэнітэту і незалежнасці Беларусі, і больш за дзеве траціны лічаць неабходным захаванне Беларусі як самастойнай дзяржавы. Усё гэта разам стварае парадаксальную сытуацыю: беларускае грамадства адначасова падтрымлівае супрацьлеглыя, нават узаемавыключальныя праекты ўласнай будучыні. З аднаго боку, гэта паказвае моц пэўных стэрэатыпаў, навязаных палітычнымі элітамі (напрыклад, што можна быць адначасова і незалежнымі, і інтэгравацца ў саюзную дзяржаву). З другога, беларускае грамадства дэманструе адсутнасць належнай волі і здольнасці зрабіць выразны выбар: папулярнасць якога-любя праекту рэзка падае, калі гаворка пачынае ісці пра цану, якую трэба заплаціць дзеля ягонай рэалізацыі.

Дадзенае цвёрджанне можна аднесці і да стаўлення беларускага грамадства да збліжэння з Эўрапейскім З'вязам. У грамадстве сфармавалася ўстойлівае дадатнае аблічча ЭЗ. Так, каля 60% беларусаў падтрымалі б уступленне сваёй краіны ў Эўразьвяз (заўважым зноўку, што прыхільнікаў

аб'яднаньня ў той ці іншай форме з Расеяй менш), пры гэтым толькі 11% грамадзянаў адмоўна ставяцца да гэтай ідэі. Сярод краінаў, якія выбіраюцца масавай сьведомасьцю ў якасьці мадэляў для перайманьня, эўрапейскія краіны (найперш Нямеччына і Польшча) устойліва займаюць вядучае месца. Але ці ня ёсьць гэты, здавалася б, нечаканы фэномэн папулярнасьці Эўропы зьявай таго ж парадку, як і павышанае жаданьне краінаў ЦУЭ ўступіць у Эўразьвяз акурат тады, калі пэрспэктыва іх эўрапейскай інтэграцыі здавалася не такой пэўнай? Безумоўна, і ў Беларусі, і багата ў якіх краінах усходнеэўрапейскага рэгіёну ЭЗ успрымаўся масавай сьведомасьцю найперш як аазыс росквіту і стабільнасьці. У меру таго, як мара становілася явай, а працэс інтэграцыі выяўляў непазьбежныя цяжкасьці і выдаткі, зьвязаныя зь ім, грамадзкі аптымізм у краінах-лідэрах інтэграцыйнай гонкі прыкметна зьнізіўся (што і прадэманстравалі рэфэрэндумы ўступленьня ў ЭЗ у шэрагу краінаў, дзе яўка ў дні галасаваньня была даволі нізкай). Ці захаваюць беларусы свой аптымізм да Эўропы, калі за інтэграцыю ў яе ім давядзецца заплаціць сваю цану, пытаньне даволі праблематычнае. Аднак у меру высьпяваньня ў краіне грамадзянскай супольнасьці, далейшага пераасэнсаваньня жыцьцёвых і палітычных вартасьцяў, непазьбежнай зьмены пакаленьняў фармаваньне больш устойлівых праэўрапейскіх арыентацыяў у беларускім грамадзтве цалкам магчымае. Беларусь мусіць прайсьці праз своеасаблівае спаборніцтва ідэяў і бачаньняў будучыні, якое праэўрапейскі лягер мае шанцы выйграць. І акурат на гэтую барацьбу павінны быць скіраваныя асноўныя высілкі зацікаўленых гульцоў як унутры Беларусі, так і за яе межамі: такое спаборніцтва разгортваецца ўжо цяпер.

На цывілізацыйны выбар грамадзтва значна ўплывае палітычная воля і прыхільнасьць нацыянальных элітаў, калі сфармаваны кансэнсус вакол магістральнага кірунку руху краіны забяспечвае дасягненьне канчатковай мэты. Стан і статус сёньняшняй беларускай эліты, уключаючы сэгмэнты як афіцыйнай, так і контрэліты, наўрад ці спрыяюць іх здольнасьці ставіць і вырашаць дадзеныя праблемы. Афіцыйная эліта знаходзіцца пад поўным кантролем прэзыдэнцкай улады, контрэліта існуе амаль выключна ў рамках паралельнага грамадзтва. І ў той жа час на арыентацыі беларускіх элітаў вярта зьявруць увагу, калі меркаваць, што значная іх частка будзе мець уплыў на працэсы ў краіне, якія разгарнуцца

ў выніку магчымай палітычнай трансфармацыі на працягу наступнага дзесяцігодзьдзя. На сёньня эўрапейская арыентацыя дамінуе ў беларускіх контрэлітах і ўспрымаецца значнай часткай афіцыйнай эліты (якая, аднак, у штодзённай дзейнасьці вымушана кіравацца афіцыйным курсам).

Аднак унутры элітаў, як і самога грамадства, дастаткова моцныя і прарасейскія настроі. Іх узмацненьне стала асабліва заўважным з прыходам да ўлады ў Расеі Ўладзімера Пуціна, чый курс на збліжэньне з Захадам многімі бачыцца як шанец для Беларусі вырвацца зь цяперашняга статус-кво пры дапамозе ўсходняга суседа. Як вынік, пэўнымі сіламі актыўна папулярызуецца лёзунг «разам з Расеяй у Эўропу» і робіцца выснова, што вырашэньне ўсіх праблемаў Беларусі, уключаючы адсутнасьць дэмакратыі і міжнародную ізаляцыю, можа быць зьдзейсьнена праз інтэграцыю з Расеяй. Прыводзяцца дадзеныя сацыялягічных апытаньняў, якія сьведчаць пра тое, што беларускае грамадства таксама схіляецца да таго, што ягоны шлях на захад ляжыць праз Маскву (назіраецца адначасовы рост як празаходніх, так і прарасейскіх настрояў пры вельмі высокай папулярнасьці самога Пуціна ў Беларусі). Стэрэатыпы грамадзкай сьвядомасьці (для якой у адначасовай арыентацыі як на Эўропу, так і на Расею няма ніякай супярэчнасьці) ня могуць падмяняць аб'ектыўную рэальнасьць, якая існуе незалежна ад таго, успрымае яе грамадства ці не. Сапраўды, на сёньня і ў палітычным, і ў эканамічным пляне Расея значна бліжэйшая да Эўропы, чым Беларусь. Аднак бяспрэчны той факт, што Расея па сутнасьці набліжаецца да сваёй мяжы ў адносінах з Захадам, мяжы, якая адлюстроўваецца ў абмежаваных магчымасьцях інстытуцыйнага афармленьня двухбаковых адносінаў Расеі і ЭЗ. Так, Расея наўрад ці калі-небудзь здолее стаць чальцом Эўразьвязу (гэта, дарэчы, пацьвердзілі найвышэйшыя службовыя асобы Расеі, якія заявілі, што Расея не імкнецца да сяброўства ў ЭЗ). Прычынай можа быць хаця б тое, што гіпатэтычнае сяброўства ператварала б ЭЗ з Эўрапейскага ў Эўразіяцкі Зьвяз зь пераважнай роляй Расеі калі не ў эканамічным, то ў палітычным аспэктэ, да чаго Эўропа наўрад ці будзе гатовая. Ня варта забывацца і пра тое, што сёньняшняе пацярпленне ў адносінах Расеі і ЭЗ стала магчымым ня столькі дзякуючы прагрэсу ў справе пабудовы дэмакратыі і грамадзянскай супольнасьці ў першай, колькі дзеля таго, што на некаторыя відавочныя праблемы ў гэтых сфэрах (асабліва ў справе правоў

чалавека і павагі да свабоды слова) на Захадзе часам заплюшчваюць вочы. Перанос расейскай мадэлі «кіраванай дэмакратыі» не гарантуе дэмакратычнага шляху разьвіцьця нават у такой досыць дэфэктыўнай мадэлі, як у Беларусі: у самой Расеі існуе багата анклаваў бюракратычнага фэадалізму, якія кіруюцца прыблізна так, як і лукашэнкаўская Беларусь. Акрамя таго, апошнія некалькі гадоў паказалі, што новае «празаходняе» кіраўніцтва Крамлю і, у прыватнасьці, сам прэзыдэнт Расеі Ўладзімер Пуцін не выкарысталі свайго ўплыву на Беларусь, каб пакласьці канец аўтарытарнай палітыцы Лукашэнкі, і выкарыстоўваюць ціск выключна дзеля таго, каб падштурхнуць Беларусь да ўступленьня ў склад Расеі. На практыцы Расея ня выказала зацікаўленасьці нават у трансмісіі сваёй дэфэктыўнай мадэлі «кіраванай дэмакратыі» ў Беларусь. Яшчэ менш падставай застаецца для меркаваньня, што Расея здолее падштурхнуць Беларусь да інтэграцыі з Эўропай.

Такім чынам, гіпатэтычны шлях «у Эўропу праз Расею» будзе для Беларусі кароткім і па сутнасьці пазбавіць яе ўласнай эўрапейскай будучыні. Аб'яднаньне з усходняй суседкай у рамках Саюзу Беларусі і Расеі здыме само пытаньне з парадку дня, бо яно будзе вырашацца выключна ў роўніцы расейска-эўрапейскіх узаемаадносінаў, якія будуць будавацца выходзячы з рэаліяў краіны, што не ўсьведамляе сябе ў поўнай меры часткай Эўропы і абмяжоўвае ўласныя пэрспэктывы інтэграцыі ў ЭЗ дзеля свайго эўраазійскага статусу. І хаця збліжэньне Расеі з ЭЗ можна ацэньваць толькі дадатна, для Беларусі яно павінна стаць дадатковым шанцам для эўрапейскай інтэграцыі ўласнай краіны, а не падставай для яе канчатковага зьнішчэньня.

Глыбокі крызыс у расейска-беларускім саюзе, шмат у чым выкліканы не-сумяшчальнасьцю палітычных і эканамічных мадэляў дзвюх краінаў, стварае новыя магчымасьці для самой Беларусі, бо ён прадухіляе незваротную страту дзяржаўнага сувэрэнітэту краіны, чым стварае ўмовы для ўласна беларускага выбару. Беларуска-расейская інтэграцыя яшчэ не зайшла так далёка, каб зрабіць размовы пра эўрапейскую будучыню бессэнсоўнымі. (Дастаткова прывесьці некалькі прыкладаў: Расея займае толькі сёмае месца ў спісе асноўных крыніцаў замежных інвэстыцыяў для Беларусі, а аб'ём расейскіх інвэстыцыяў у Летуве амаль у чатыры разы перавышае аналягічны паказьнік для Беларусі; апрача таго, пад канец 2003 г.

стала відавочна, што ўсе велічныя расейска-беларускія інтэграцыйныя ініцыятывы, такія, як афармленьне саюзу праз канстытуцыйны акт, увядзеньне адзінай валюты ці прыватызацыя беларускай нафтахіміі расейскімі манаполіямі, так і засталіся на паперы.) Такім чынам, канчатковы геапалітычны выбар Беларусью яшчэ ня зроблены. І гэты выбар яшчэ можа быць зроблены на карысьць эўрапейскага шляху.

### **Сытуацыйная геамэтрыя**

Падводзячы вынікі аналізу перадумоваў для эўрапеізацыі і эўрапейскай інтэграцыі Беларусі, можна зрабіць дастаткова парадаксальную выснову: апошнія разбураюцца дзеяньнямі палітычнага рэжыму ў краіне, але ў доўга-тэрміновай пэрспэктыве ствараюцца наноў непазьбежнай лёгкай сацыяльнай трансфармацыі, якую ня можа спыніць нават супраціў цяперашняй улады. У якасьці пазытыўных і спадзеўных у доўгатэрміновай пэрспэктыве фактараў можна вылучыць кардынальныя зрухі ў палітычнай культуры грамадства, рост праэўрапейскіх настрояў, пашырэньне, няхай крыху павярхоўнае, вартасьцяў, якія ў будучыні могуць скласьці падмурак найшчылнейшага ўзаемадзеяньня Беларусі і ЭЗ, усьведамленьне вартасьці эўрапейскага шляху ў найшырэйшым сэнсе значнай часткай беларускіх элітаў. Фактарам, які ўскладняе выбар стратэгіі ўзаемадзеяньня паміж Беларусью і ЭЗ, ёсьць няпэўнасьць далейшага разьвіцьця самой краіны. Аднак гэтая няпэўнасьць закранае не саму магчымасьць палітычных і эканамічных зьменаў у краіне (што ўяўляецца непазьбежным), а хутчэй выбар шляху ў выніку непазьбежнай трансфармацыі. Ізноў паўторым: калі заяўленыя мэты стварэньня пасу прыязных, стабільных і дэмакратычных дзяржаваў сапраўды ёсьць мэтай палітыкі ЭЗ што да «новых суседзяў», то яны прадгледжваюць высокую ступень уцягнутасьці «новых суседзяў» у працэс іх рэалізацыі, прычым ня толькі ў будучыні, але і цяпер.



## Эўропа і Беларусь — зь мінуўшчыны ў будучыню

### Кароткі агляд узаемадачыненняў

Перш як казаць пра пэрспэктывы і стратэгіі для будучыні, варта прааналізаваць цяперашні стан рэчаў у эўрапейска-беларускіх узаемінах. Разьвіцьцё адносінаў Беларусі з Эўразьвязам і, у шырэйшым кантэксце, з эўрапейскімі наднацыянальнымі інстытутамі ў апошнія дзесяцігодзьдзе беспасярэдне абумоўлівалася дынамікай палітычнага разьвіцьця ўнутры самой Беларусі. Абвяшчэньне незалежнасьці ў 1991 г. і кароткі пэрыяд адкрытасьці і адноснай дэмакратызацыі ўнутрыпалітычнага жыцьця ў новай незалежнай дзяржаве спрыялі разьвіцьцю і ўмацаваньню партнэрскіх адносінаў паміж Беларусьсю і эўрапейскімі інстытутамі. Краіна ў сьціслы тэрмін стала чальцом Арганізацыі бясьпекі і супрацоўніцтва ў Эўропе і атрымала статус спэцыяльнага запрашанага ў Радзе Эўропы. Падпісаньне дамовы аб партнэрстве і супрацоўніцтва з ЭЗ у 1994 г. і рамкавага гандлёвага пагадненьня з ЭЗ у 1995 г. спрыялі ўзмацненьню палітычных і эканамічных кантактаў Беларусі з Эўрапейскім Зьвязам. Аднак у цэлым варта прызнаць, што стасункі паміж ЭЗ і Беларусьсю ня выйшлі на высокі ўзровень і не прывялі да ўсталяваньня шчыльных узаемаадносінаў, якія дазволілі б Эўразьвязу стаць уплывовым вонкавым гульцом, які мае важкі ўплыў на палітычныя і эканамічныя працэсы ўнутры краіны. Прычынай таму была перадусім узаемная адсутнасьць інтарэсу да шчыльнейшых дачыненняў.

І ўжо неўзабаве зьмена палітычнай сытуацыі ў краіне выклікала замарожваньне і нават разбурэньне гэтых кантактаў і сувязяў. Спаўзаньне Беларусі да аўтарытарызму, якое пачалося пасля абраньня прэзыдэнтам Аляксандра Лукашэнка ў 1994 г., рэзка абвастрыла адносіны паміж бакамі ўва ўсім спектры пытаньняў двухбаковага супрацоўніцтва. Разбурэньне зародкаў дэмакратычных інстытутаў і рынкавай эканомікі прывяло да згарненьня кантактаў і спрыяла вонкавапалітычнай ізаляцыі Беларусі, на што палітычны рэжым у Менску ішоў сьвядома ў мэтах узмацненьня аўтарытарнай сыстэмы ўнутры краіны. У 1995 г. Беларусі было адмоўлена ў паўнапраўным сяброўстве ў Радзе Эўропы з прычыны

недэмакратычнага характару парламэнцкіх выбараў таго году. Рэзкае абвастрэнне сытуацыі з правамі чалавека выклікала замарожваньне дамоваў аб партнэрстве і гандлю ў 1996 г. Вынікам канстытуцыйнага рэфэрэндуму, які фармальна зруйнаваў рэшткі дэмакратычных інстытутаў і замацаваў сыстэму пэрсанальнай прэзыдэнцкай улады, стала пазбаўленьне Беларусі статусу спецыяльнага запрошанага ў Радзе Эўропы ў 1997 г. Адносіны паміж Беларуссю і ЭЗ былі фактычна замарожаныя. У пэрыяд 1997–1999 гг. палітыка Эўразьвязу што да Беларусі ня шмат адрознівалася ад стратэгіі «выбарачных кантактаў», якую рэалізоўвалі ЗША. Такая палітыка прадугледжвала ізаляцыю афіцыйнага Менску і наладжваньне ўзаемаадносінаў з структурамі грамадзянскай супольнасьці.

Палітыка ізаляцыі ня толькі не прынесла адчувальных вынікаў, а хутчэй паспрыяла ўзмацненьню аўтарытарнай сыстэмы ў Беларусі. Прычынай служыла сама арганізацыя беларускай улады і яе ўзаемінаў з грамадзтвам, у рамках якіх гандлёвыя, культурныя і чалавечыя сувязі з заходнім сьветам (прычым нават неабавязкова палітычныя) разглядаюцца як фактары падрыву існай сыстэмы ўлады. Акурат таму беларускія ўлады самі рабілі сьвядомыя захады для выцясьненьня ўласнай краіны з эўрапейскай прасторы. Прыкладам можа быць гвалтоўнае высяленьне дыпляматычных прадстаўніцтваў з уласных рэзідэнцыяў у 1998 г., што справакавала адкліканьне амбасадараў і замарожваньне двухбаковых адносінаў з асноўнымі заходнімі краінамі амаль на год. Амаль адзінай магчымасьцю для кантактаў і дыялёгу заставалася Кансультацыйна-назіральная група АБСЭ, створаная ў 1997 г. у выніку беспрэцэдэнтнага дыпляматычнага ціску на афіцыйны Менск. Аднак і яе дзейнасьць сабатавалася ўладамі, якія абвінавачвалі КНГ АБСЭ ў ва ўмяшальніцтве ў палітычную барацьбу на баку апазыцыі, вынікам чаго стала яе выцясьненьне зь Беларусі на працягу 2001–2002 гг. Новая місія АБСЭ, адчыненая ў 2003 г., была дапушчаная толькі пасля таго, як яе мандат быў істотна абмежаваны. Згарненьне палітычных кантактаў замінала і ўзаемадзеяньню ЭЗ зь беларускім грамадзтвам. Так, у 2002 г. была цалкам спыненая праграма ТАСІС на тэрыторыі Беларусі дзеля адмовы ўраду краіны вызваліць фінансаваньне, выдзеленае на яе патрэбы, ад падаткаабкладаньня. Пасьлядоўная

адмова ад разгляду пытання дазваляе зрабіць выснову, што беларускія ўлады пайшлі на такі крок сьвядома.

Варта падрабязней спыніцца на практыцы і выніках ажыццяўленьня праграмы TACIS у Беларусі. У пэрыяд з 1991 да 1999 г. Беларусі была аказаная дапамога ў рамках гэтай праграмы ў памеры 56 млн. эўра, прычым 51 млн. – да 1996 г. (меншыя сумы былі дадзеныя толькі Кіргізіі, Таджыкістану і Туркманістану). Яшчэ 5 млн. эўра выдаткавана ў 2000 г. у рамках праграмы разьвіцьця грамадзянскай супольнасьці<sup>3</sup>. Такім чынам, мізэрная сума ў 10 млн. эўра была выдаткавана па вяртаньні да аўтарытарызму, калі Беларусь (дакладней, сілы, якія імкнуцца вярнуць краіну на шлях дэмакратыі) мела найбольшую патрэбу ў падтрымцы. Дзіўна, але і гэтыя праграмы здолелі даць рэальны эфэкт і спрыялі пабудове мастоў паміж Беларусьсю і Эўропай. Удалымі прыкладамі выкарыстаньня гэтых сродкаў могуць быць праект „Belarus Economic Trends”, які спрыяў стварэньню інтэлектуальнага таварыства эканамістаў-рыначнікаў; стварэньне ў Менску Цэнтру эўрапейскай дакумэнтацыі, што дало штуршок эўрапейскім дасьледаваньням у Беларусі; дапамога ў стварэньні першых у краіне школаў „Master of Business Administration” пры Беларускам дзяржаўным унівэрсытэце і Інстытуце прыватызацыі і мэнэджмэнту; праграмы „institutional twinning” паміж беларускімі і заходнімі ўнівэрсытэтамі. Як будзе патлумачана ніжэй, уяўляецца даволі абсурдным, што падчас кампанію аказаньня ціску на ўлады Беларусі згортаюцца *такія* праграмы.

Ува ўзьніклай сытуацыі палітычнага вакууму ўва ўзаемінах паміж Беларусьсю і ЭЗ востра адчуваецца і дэфіцыт канцэптальных падыходаў, якія дазволілі б палепшыць адносіны. На сёньня Эўрапейскі Зьвяз прытрымліваецца стратэгіі пакрокавага ўзаемадзяеньня, г. зн. пашырэньне кантактаў зь Беларусьсю ажыццяўляецца адэкватна дзеяньням саміх беларускіх уладаў, накіраваных на лібэралізацыю палітычнага жыцьця і паляпшэньне сытуацыі з правамі чалавека. Гэта стратэгія крыху адрозьніваецца ад палітыкі «выбарачных кантактаў» (ізаляваньня афіцыйнага Менску і ангажаваньня з грамадзянскай супольнасьцю і апазыцыйнымі коламі), якой у асноўным прытрымліваецца ў адносінах зь Беларусьсю ЗША. Абедазьве стратэгіі, аднак, на сёньня ёсьць дастаткова безвыніковымі.

Няўдачу і стратэгіі «выбарачных кантактаў», і стратэгіі «пакрокавага ўзаемадзеяння» можна, як гэта ні парадаксальна, патлумачыць тым, што абедзье яны заснаваныя на адной лёгіцы. Першая прадугледжвае пазбаўленьне афіцыйнага Менску дабротаў і перавагаў, якія апошні, мяркуючы па ўсім, хацеў бы атрымаць. Другая прадугледжвае наданьне гэтых самых перавагаў, якія разрабляльнікі дадзенай стратэгіі лічаць істотнымі для беларускіх уладаў. І ў тым, і ў другім выпадку пераацэньваецца важкасьць дадзеных дабротаў і перавагаў для рэжыму Лукашэнкі. Істотная розьніца гэтых стратэгіяў палягае ў тым, што першая бачыць сваім галоўным партнэрам грамадзянскую супольнасьць, другая нацэльваецца на больш канструктыўную супрацу з афіцыйнай уладай. Аднак стаўка на апанэнтаў улады ператварыла стратэгію «выбарачных кантактаў» у рэаніматара паралельнага грамадзтва, якое атрымала ў свой час дастаткова моцную падтрымку, што ў шмат у чым нівэлявала пабуджальныя матывы да выхаду з сацыяльнай самаізаляцыі.

Што да «пакрокавай стратэгіі», то яе нэгатыўным бокам ёсьць той факт, што афіцыйнаму Менску вельмі проста зьвесьці ўплыў ЭЗ на ўнутраныя працэсы ў краіне да мінімуму: для гэтага досыць нічога не рабіць. Больш за тое, як толькі беларускія ўлады робяць крокі пагаршэньня палітычнага клімату ў краіне, ЭЗ зьмяншае свой узровень прысутнасьці ў Беларусі і фактычна спрыяе таму, чаго дамагаецца беларускі рэжым. Напрыклад, згарненьне праграмаў тэхнічнага судзеяньня Беларусі аўтаматычна звужае кола інтэлектуальных і дзелавых кантактаў грамадзянскай супольнасьці, канструктыўна настроеных прадстаўнікоў дзяржаўнага апарату, бізнэсу, інтэлектуальнай супольнасьці. Парадаксальна, але ад таго, што праграмы ТАСІС у Беларусі былі згорнутыя, значна менш пацярпелі ўлады, што недалічыліся некалькіх сот тысячаў эўра падаткавых збораў, чымся тыя колы ў Беларусі, якія арыентаваны на рэформы і перамены. Тут варта пракамэнтаваць і сталыя для эўрапейскіх палітыкаў аксіёммай выказваньні накшталт: «прагрэс у адносінах зь Беларусьсю немагчымы, паколькі Беларусь сьвядома самаізаляецца». З такім падыходам можна пагадзіцца толькі тады, калі разумець пад Беларусьсю некалькі дзясяткаў прадстаўнікоў палітычнага рэжыму, ці лічыць, што апошнія ў поўнай меры выконваюць волю ўсіх грамадзянаў Беларусі. Паколькі такія меркаваньні глыбока памылковыя, палітыка «ізаляцыі з прычыны

самаізаляцыі» прыкрывае найперш адсутнасць інтарэсу і жадання дзеяць, а таксама і прыкрыю адсутнасць салідарнасці з тымі сіламі ўнутры краіны, якія наўпрост ці ўскосна працуюць на дэмакратычную і эўрапейскую будучыню Беларусі.

Падсумоўваючы, можна сказаць, што абедзве стратэгіі прадугледжвалі ў якасці сваіх партнёраў толькі вузкія сэгменты (альбо апазыцыю, альбо афіцыйныя ўлады). У той жа час аніводная з стратэгіяў ня можа быць рэалізаваная без актыўнага ўдзелу і сапраўднага інтарэсу шырэйшых слаёў беларускага грамадства. Таму беспасярэдняе ўмяшаньне ў беларускую палітыку на баку якой-любя палітычнай сілы ня ёсць мэтай такіх вонкавых актараў, як ЭЗ, найбольш плённай формай узаемадзеяння зь Беларусью можа стаць стварэнне пэўных умоваў для палітычных, эканамічных і сацыяльных зьменаў. Мэта такога падыходу гранічна простая: зьмена кругагляду і ладу жыцця беларусаў, адкрыццё імі для сябе Эўропы, усьведамленьне сваёй прыналежнасці да яе, што спрыяла б фармаваньню сацыяльнага попыту на зьмены. Было б зусім няправільна трактаваць пэўныя крокі дзеля дасягнення гэтых мэтаў як праяву паблажлівасці да рэпрэсіўнага рэжыму, ягонае ўхваленне і легітымізацыю толькі таму, што для гэтага спатрэбіцца пашырэнне кантактаў зь беларускімі ўладамі ці выдзяленне нейкіх фінансавых сродкаў дзяржаўным органам.

Важным элементам такога падыходу можа стаць інтэнсіфікацыя непалітызаваных эканамічных, сацыяльных, адукацыйных, культурных і г. д. праграмаў вонках звыклай дыяды «ўлада + апазыцыя». Канечне, цяжка ўявіць, што ЭЗ ці які-любя іншы вонкавы актэр створыць фінансавыя і лягістычныя ўмовы для таго, каб эўрапейскія вартасці дайшлі да кожнага працоўнага, селяніна ці студэнта. Ідзеца пра іншы шлях, сутнасць якога – дапамагчы беларусам дапамагчы самім сабе (у тым ліку і ў збліжэнні з Эўропай). Формай такой стратэгіі можа быць цэлы комплекс праграмаў, накіраваны на разьвіццё прафэсійнага, інтэлектуальнага і дзелавога патэнцыялу („capacity building”), а таксама міжнародных кантактаў экспэртаў, журналістаў, навуковых супрацоўнікаў, прадстаўнікоў бізнэсу і эканамічных колаў сярэдняга зьяяна, г. зн. усіх тых, хто ўжо ёсць ці будзе ў будучыні полісі- і апініёнмэйкерамі і хто стане матарам будучых дэмакратычных

пераўтварэньняў у краіне. Патэнцыйны эфэкт ад інвэстыцыяў у такіх людзей можа быць агромністы.

## Стратэгія збліжэньня і інтэграцыі — папярэдняя візія

Як ужо адзначана вышэй, было б абсалютна недальнабачна меркаваць, што пераход Беларусі да дэмакратыі ў агляднай пэрспэктыве немагчымы, і таму існы характар эўрапейска-беларускіх узаемінаў павінен быць замарожаны на няпэўны тэрмін. Ці можа ЭЗ дапамагчы Беларусі стаць дэмакратычнай і эўрапейскай дзяржавай, і калі так, то як? У адказе на гэтыя пытаньні мы прытрымліваемся памяркоўна аптымістычнага сцэнару, які прадугледжвае, што палітычныя зьмены ў Беларусі адбудуцца ўжо цягам гэтага дзесяцігодзьдзя. Калі канчатковай мэтай збліжэньня ёсьць эўрапейская інтэграцыя, то на шляху да яе можна прадбачыць тры часавыя адцінкі. Першы — ад цяперашняга стану да моманту трансфармацыі палітычнага рэжыму, падчас якога можна будзе стварыць сацыяльныя перадумовы для правядзеньня ў Беларусі паўнамаштабных рэформаў. Другі — ад моманту пераменаў да кансалідацыі палітычных і эканамічных рэформаў, падчас якога правядзеньне рэформаў дапаможа Беларусі наблізіцца да капэнгагенскіх крытэраў. Нарэшце, трэці этап — этап уласна інтэграцыі.

Да аднаўленьня ў Беларусі дэмакратычных інстытутаў найбольш істотнай дапамогай ЭЗ для дэмакратызацыі краіны можа стаць максымальнае судзеяньне разьвіцьцю тых пазытыўных сацыяльных тэндэнцыяў, якія можна назіраць ужо сёньня і якія ў будучыні могуць зрабіць дэмакратычную трансфармацыю ў Беларусі немінучай. Другое важнае заданьне — падтрыманьне і захаваньне тых кантактаў і сувязяў, якія ўжо назапашаныя і могуць быць абмежаваныя ў выніку пашырэньня Эўрапейскага Зьвязу. Гаворка ідзе пра гандлёва-эканамічныя ўзаемаадносіны, памежнае супрацоўніцтва, чалавечыя, дзелавыя і інтэлектуальныя кантакты, узаемяны грамадзянскіх супольнасьцяў.

У кантактах з афіцыйным Менскам ЭЗ варта прытрымлівацца дастаткова прагматычнай палітыкі, якая б ня ўцягвала Беларусь у яшчэ большую міжнародную ізаляцыю і не выклікала яшчэ большую антаганізацыю адносінаў. Палітычныя супярэчнасьці, якія намножыліся паміж Беларуссю і ЭЗ, не павінны стаць

перашкодай для разьвіцьця супрацы ў барацьбе з галечай, наступствамі чарнобыльскай катастрофы і ўзаемаадносінаў у пытаннях, якія закранаюць супольныя праблемы, напрыклад, бясьпеку, барацьбу з арганізаванай злачыннасьцю, наркатрафік, гандаль людзьмі.

У той жа час беларуская рэчаіснасьць такая, што для разьвіцьця чалавечых, культурных, адукацыйных, навуковых сувязяў і г. д. цяжка абысьціся без узаемадзеяньня і нават ангажаваньня з афіцыйнымі ўладамі. Патэнцыйны эфэкт пашырэння кантактаў у гэтых кірунках дастаткова вялікі, каб дзеля іх разьвіцьця ісьці на пэўныя саступкі беларускім уладам альбо, у выпадку, калі апошнія будуць жорстка іх абмяжоўваць і не ісьці ні на якія кампрамісы, выкарыстоўваць як пляцоўку для кантактаў сумежныя краіны. Варта адзначыць, што шэраг няўрадавых арганізацыяў Польшчы, Чэхіі і іншых краінаў Усходняй Эўропы ўжо актыўна працуюць у гэтым кірунку і іх падтрымка стала б важным элемэнтам беларускай палітыкі ЭЗ.

Пэрспэктывым кірункам уяўляецца і пашырэнне кантактаў зь беларускімі элітамі, як прадстаўнікамі дзяржаўнага апарату сярэдняга зьвяна (у рамках пазначанай вышэй стратэгіі „capacity building”), так і існымі і патэнцыйнымі аўтаномнымі сэгмэнтамі, якія не знаходзяцца пад беспасярэднім уплывам дзяржаўнага апарату (напрыклад, незалежныя дэпутацкія групы на ўзроўні парламэнту і мясцовых Радаў). Іх формай могуць стаць розныя навучальныя праграмы, дапамога ў разьвіцьці інтэлектуальных таварыстваў і дыскусійных форумуаў, адукацыйных кантактаў („study visits”) і г. д.

Разьвіцьцё эканамічных узаемінаў паміж ЭЗ і Беларуссю – ключавы фактар, які можа забясьпечыць большую ўцягнутасьць Беларусі ў эўрапейскія працэсы і павялічыць узаемную зацікаўленасьць бакоў у інтэграцыі. Для разьвіцьця гандлёвых узаемаадносінаў паміж ЭЗ і Беларуссю неацэнную ролю можа адыграць падтрымка ўступленьня Беларусі ў Сусьветную гандлёвую арганізацыю, што зможа зьняць мноства пытанняў у двухбаковых эканамічных адносінах (накштат антыдэмпінгавых расьсьледаваньняў), а таксама спрыяць інтэграцыі Беларусі ў эўрапейскую эканоміку. Наступным важным кірункам эканамічнага ўзаемадзеяньня можа стаць разьвіцьцё сярэдняга і малога бізнэсу ў Беларусі, дапамога беларускаму бізнэсу ўва ўсталяваньні кантактаў з эўрапейскімі парт-

нэрамі, а таксама судзеяньне пранікненьню эўрапейскага бізнэсу ў Беларусь (напрыклад, празь дзейныя ў Беларусі свабодныя эканамічныя зоны).

Збліжэньне Беларусі і Эўропы будзе немагчымым без разьвіцьця чалавечых кантактаў, культурных сувязяў і доступу да інфармацыі. Улічваючы той факт, што цяперашнія ўлады імкнуцца максымальна абмежаваць як кантакты грамадзянаў з вонкавым сьветам, так і іх права на атрыманьне інфармацыі, важным кірункам узаемадзеяньня можа стаць разьвіцьцё адукацыйных кантактаў, прызначэньне стыпэндіяў, стажаў, сэмінараў, падтрымка эўрапейскіх адукацыйных праграмаў, курсаў, бібліятэкаў і цэнтраў, эўрапейскіх грамадзянскіх ініцыятываў, пашырэньне ўзаемадзеяньня з супольнасьцямі інтэлектуалаў, што працуюць над праблемамі ўзаемаадносінаў Эўразьвязу і Беларусі ды праблемамі эўрапейскай інтэграцыі.

Важным кірункам разьвіцьця чалавечых кантактаў можа стаць і разьвіцьцё памежнага супрацоўніцтва (найперш у рамках эўрарэгіёнаў). Лібэралізацыя візавага і міграцыйнага рэжымаў у памежных раёнах дапамагла б захаваць тыя сувязі з рэгіёнамі новых чальцоў ЭЗ, якія існавалі на працягу доўгага часу. У межах памежных рэгіёнаў мэтазгодна ўвесці экспэрымэнтальныя мэханізмы часовага працаўладкаваньня для мінімізацыі праблемаў, якія можа стварыць незаконная міграцыя. Нарэшце, яшчэ адным аспектам рэгіянальнага супрацоўніцтва можа стаць разьвіцьцё транспартнай і турыстычнай інфраструктуры ў памежных рэгіёнах.

Нарэшце, яшчэ адным важным кірункам узаемадзеяньня можа стаць і ўзмацненьне падтрымкі разьвіцьця грамадзянскай супольнасьці ў Беларусі, узаемадзеяньня беларускай і эўрапейскай грамадзянскіх супольнасьцяў, а таксама падтрымка незалежных сродкаў масавай інфармацыі, у прыватнасьці, заахвочваньне іх інфармаваць насельніцтва краіны пра Эўразьвяз і працэсы, якія ў ім адбываюцца.

Для рэалізацыі падобных праектаў варта было б аднавіць і нават пашырыць згорнутыя праграмы тэхнічнай дапамогі і разьвіцьця грамадзянскай супольнасьці ў рамках ТАСІС, нават калі гэта запатрабуе пэўных выдаткаў (напрыклад, выплаты падаткаў). Некаторыя магчымасьці могуць быць адкрытыя праграмамі Эўрапейскага інстытуту дэмакратыі і правоў чалавека і праграмай ТЭМПУС, а таксама



ў рамках праграмаў іншых эўрапейскіх інстытутаў (напрыклад, як АБСЭ), дзяржаўных і няўрадавых фондаў, двухбаковай дапамогі і г. д.

Далейшыя этапы збліжэння Беларусі з ЭЗ можна апісаць толькі з улікам часовага адцінку, у які можа адбыцца пераход Беларусі да дэмакратыі. Тут мы ізноў выходзім з сцэнару, які прадугледжвае магчымасць кардынальных палітычных зменаў у краіне ў гэтым дзесяцігодзьдзі. Дэмакратычная трансфармацыя ў Беларусі створыць магчымасці для якасна новых узаемаадносін паміж ЭЗ і Беларуссю, а таксама адкрые новыя далягляды такога ўзаемадзеяння. Досьвед папярэдніх дэмакратычных трансфармацый у рэгіёне паказвае, што змена старога палітычнага рэжыму не гарантуе ўстойлівага і паступальнага развіцця па траекторыі, якая вядзе да пабудовы цывілізаванага дэмакратычнага грамадства. У гэтым сэнсе для Беларусі з усёй вастрынёй паўстане пытаньне выбару шляхоў, арыенціраў ня толькі ў вонкавай палітыцы, але і ў пытаньнях унутранай перабудовы краіны, выбару мадэляў рынку, дэмакратычнага ладу і г. д. Гаворка йдзе пра тое, ці здолее Беларусь перайсьці беспасярэдне да пабудовы лібэральнай дэмакратыі заходняга тыпу, ці ёй давядзецца, як цяпер іншым «новым суседзям», прайсьці праз заганьня шляхі «кіраванай дэмакратыі» і «перакручанай рынкавай эканомікі». У выпадку, калі падзеі пойдучь за пэсымістычным сцэнарам, Беларусь можа канчаткова згубіць шанец на эўрапейскую будучыню.

У гэтым кантэксце ЭЗ можа аказаць неацэнную дапамогу Беларусі ў фармаваньні інстытутаў, здольных забясьпечыць якасьць і ўстойлівасьць дэмакратыі і рынкавай эканомікі, збліжэньне палітычнага, эканамічнага і сацыяльнага ладу краіны з эўрапейскімі стандартамі. Канкрэтным кірункам дзейнасьці можа быць тэхнічнае судзеяньне ў ажыццяўленьні палітычных і эканамічных рэформаў. Напрыклад, для фіксаваньня будучыні Беларусі як эўрапейскай дэмакратычнай дзяржавы важную ролю можа адыграць экспертная дапамога ў канстытуцыйнай рэформе і фармаваньні дэмакратычных інстытутаў, выпрацоўцы новага заканадаўства, якое рэгуляваць дзейнасьць дзяржавы і яе ўзаемаадносін з грамадствам (заканадаўства аб дзяржаўнай службе, доступу да інфармацыі, забесьпячэньні грамадзянскага кантролю над сілавымі структурамі) і г. д. Асабліваю ўвагу, улічваючы наступствы аўтарытарнага рэжыму, варта зьвярнуць

на дапамогу ў рэфармаваньні судовай сыстэмы і мясцовага самакіраваньня, трансляцыі досьведу краінаў Цэнтральнай і Ўсходняй Эўропы, якія яшчэ нядаўна сутыкаліся з падобнымі праблемамі. Дапамога ў ажыццяўленьні эканамічных рэформаў можа сумяшчаць тэхнічны (судзьяньне ў фармаваньні рынкавых інстытутаў, распрацоўцы прыватызацыйных праграмаў, праграмаў рэфармаваньня асобных галінаў, напрыклад, банкаўскага сэктару ці сельскай гаспадаркі, рэформе заканадаўства, што рэгулюе эканамічныя адносіны) і фінансавы кірунак (стварэньне «страховачных мэханізмаў» на першым этапе рэформаў шляхам наданьня стабілізацыйнага фонду, адкрыцьцё крэдытных лініяў для выдзяленьня гандлёвых і інвэстыцыйных крэдытаў і г. д.). Сэнс эўрапейскага судзьяньня беларускім рэформам у тым, каб яны максымальна набліжалі Беларусь да стандартаў Эўразьвязу ў кожным аспэктэ палітычных і эканамічных пераўтварэньняў.

Найважнейшым фактарам дапамогі беларускім рэформам павінна стаць ня толькі тэхнічная, але і іх палітычная падтрымка, пра якую сьведчыла б гатовасьць самога ЭЗ выразна акрэсьліць новы вэктар стратэгічных узаемаадносінаў, які адкрыў бы новыя пэрспэктывы для беларускага грамадства, стымуляваў бы эліты да правядзеньня глыбейшых рэформаў. Практычнай праявай такой падтрымкі ў кароткатэрміновай пэрспэктыве сталі б лібэралізацыя гандлю і візавага рэжыму, што дало б магчымасьць максымальна пашырыць грамадзкую базу падтрымкі эўрапейскага шляху разьвіцьця для Беларусі. Найважнейшым стратэгічным крокам для Беларусі стала б вызначэньне ўмоваў і часовай пэрспэктывы, у якіх было б магчымым падпісаньне пагадненьня пра асацыяваньне Беларусі з ЭЗ. У гэтым выпадку стане магчымым пераход ад тэхнічнай дапамогі беларускім рэформам (паводле той, якая аказваецца ў межах праграмы TACIS ці міжнароднымі фінансавымі ўстановамі) да новых формаў праграмаў, падобных да праграмаў PHARE для краінаў-кандыдатаў на ўступленьне ў Эўразьвяз ці праграмы CARDS у рамках пагадненьня аб стабілізацыі і асацыяцыі на Балканах.

Нарэшце, трэці этап, у выпадку рэалізацыі двух папярэдніх, павінен прывесць да ўсталяваньня трывалых інстытуцыйных узаемасувязяў паміж Беларусью і ЭЗ і прыняцьця Беларусью «*acquis communautaire*». На цяперашні момант цяжка

меркаваць, ці здолее Беларусь нарэшце стаць чальцом Эўразьвязу. Аднак варта памятаць, што час мяняе межы магчымага. Сёньня размова пра будучыню Беларусі ў Эўропе ня менш правамерная, чым размова пра эўрапейскую інтэграцыю цэнтральна- і ўсходнеэўрапейскіх краінаў паўтара дзесяцігодзьдзя таму. Сёньня гэтыя краіны стаяць на парозе далучэньня да ЭЗ. Няма падставаў лічыць, што Беларусь ня здолее прайсьці гэці ж шлях у будучыні.

## Пра аўтараў

**Альфэр Сяргей** — юрыст, сябра грамадзкага аб'яднання «Беларускі цэнтар канстытуцыяналізму і параўнальных прававых дасьледаваньняў».

**Бабіцкі Зьміцер** — эканаміст, супрацоўнік Інстытуту прыватызацыі і мэнаджмэнту.

**Валетка Уладзімер** — эканаміст, выкладчык Беларускага дзяржаўнага тэхналягічнага ўнівэрсытэту.

**Гатоўскі Аляксандар** — эканаміст.

**Дашкевіч Валер** — незалежны аналітык, эканаміст.

**Екадумаў Андрэй** — філёзаф, выкладчык філязофіі й лёгікі БДУ.

**Жбанкоў Максім** — культуролог, кінакрытык, выкладчык «Беларускага калегіюму».

**Завадзкі Андрэй** — юрыст, сябра грамадзкага аб'яднання «Фонд імя Льва Сапегі».

**Загорская Марына** — журналістка «Белорусской деловой газеты».

**Залескі Міхал** — выкладчык сытуацыйнага аналізу катадры міжнародных эканамічных адносінаў БДУ.

**Калупаеў Уладзімер** – эканаміст.

**Кобаса Міраслаў** – юрыст, сябра грамадзкага аб’яднання «Фонд імя Льва Сапегі».

**Крупнік Святлана** – сацыёлаг адукацыі, супрацоўнік Акадэміі паслядыплёмнай адукацыі.

**Літхаровіч Юрась** – палітолаг, сябра грамадзкага аб’яднання «Беларускае шуманаўскае таварыства».

**Ляховіч Андрэй** – палітолаг, кіраўнік грамадзкай арганізацыі «Цэнтар палітычнай адукацыі».

**Мацкевіч Уладзімер** – філёзаф, выкладчык «Беларускага калегіуму».

**Натчык Пётра** – палітолаг, сябра грамадзкай арганізацыі «Цэнтар палітычнай адукацыі».

**Палоньнікаў Аляксандар** – супрацоўнік Цэнтру праблемаў разьвіцьця адукацыі БДУ.

**Пастухоў Міхаіл** – правазнаўца. Кіраўнік Цэнтру прававой абароны СМІ пры Беларускай асацыяцыі журналістаў. Ляўрэат міжнароднай прэміі Ўраду ЗША і Эўрапейскага Зьвязу «За разьвіцьцё дэмакратыі і грамадзянскай супольнасьці».

**Пліска Міхась** – палітолаг, правазнаўца, галоўны рэдактар часопіса «Адкрытае грамадзтва», выкладчык Інстытуту парлямэнтарызму і прадпрымальніцтва.

**Сіліцкі Віталь** – палітэканом, доктар паліталёгіі.

**Чарноў Віктар** – палітолаг, выканаўчы дырэктар грамадзкага аб’яднання «Фонд „Адкрытае грамадзтва”».

**Шабуня Андрэй** – эканаміст, выкладчык Беларускага дзяржаўнага тэхналягічнага ўнівэрсытэту.

## Асноўныя скароты

АБСЭ – Арганізацыя для бяспекі і супрацоўніцтва ў Эўропе  
АГП – Аб'яднаная грамадзянская партыя  
АГТ – Агенцыя гуманітарных тэхналягій  
АДГ – арганізацыйна-дзейнасная гультыя  
АДПБ – Аб'яднаная дэмакратычная партыя Беларусі  
АП – Аграрная партыя  
АПК – аграпрамысловы комплекс  
АЭС – Атамная электрастанцыя  
АЭСР – Арганізацыя эканамічнага супрацоўніцтва і разьвіцьця  
БДУ – Беларускі дзяржаўны ўнівэрсытэт  
БНФ – Беларускі народны фронт  
БПП – Беларуская партыя працы  
БПСМ – Беларускі патрыятычны саюз моладзі  
БСДГ – Беларуская сацыял-дэмакратычная грамада  
БСМ – Беларускі саюз моладзі  
ВА – вытворчае аб'яднаньне  
ВНУ – вышэйшая навучальная ўстанова  
ВР – Вярхоўная Рада  
ВС – Вярхоўны Суд  
ВУП – валавы ўнутраны прадукт  
ГП – Грамадзянская партыя  
ЖКГ – жыллёва-камунальная гаспадарка  
ІПК – Інстытут павышэньня кваліфікацыі

КПБ – Камуністычная партыя Беларусі  
КС – Канстытуцыйны Суд  
МА – Міністэрства адукацыі  
МФК – Менскае філізафскае кола  
НБ – Нацыянальны Банк  
НДА – Недзяржаўная арганізацыя  
НІА – Нацыянальны інстытут адукацыі  
ПДВ – падатак на даданую вартасць  
ПЗІ – простая замежная інвэстыцыя  
ПМ – пражыцьцёвы мінімум  
ПНЗ – Партыя народнай згоды  
ПП НС – Палата Прадстаўнікоў Нацыянальнага Сходу  
РІВШ – Рэспубліканскі інстытут вышэйшай школы  
РІПА – Рэспубліканскі інстытут прафэсійнай адукацыі  
РБ – Рэспубліка Беларусь  
РП – Рэспубліка Польшча  
РФ – Расійская Фэдэрацыя  
РЭУ – Рада эканамічнай узаемадапамогі  
СГА – Сусьветная гандлёвая арганізацыя  
СМІ – сродкі масавай інфармацыі  
СНД – Садружнасць Незалежных Дзяржаў  
СПТВ – сярэдняя прафэсійна-тэхнічная вучэльня  
ССНУ – Сярэдняя спецыяльная навучальная ўстанова  
ТНК – транснацыянальная карпарацыя  
ТЧК – творчы часовы калектыў  
ФРН – Фэдэрацыйная Рэспубліка Нямецчына  
ФСА – Фонд сацыяльнай абароны  
ФСЗ – Фонд сацыяльнага забеспячэння  
ЦУЭ – Цэнтральна-Ўсходняя Эўропа  
ЦЭЦ – цеплаэлектрацэнтраль  
ЧНДК – Часовы навукова-дасьледчы калектыў  
ЭЗ – Эўрапейскі Зьвяз