

Почему Беларусь не учится?

Размышления об экономической политике правительства Лукашенко

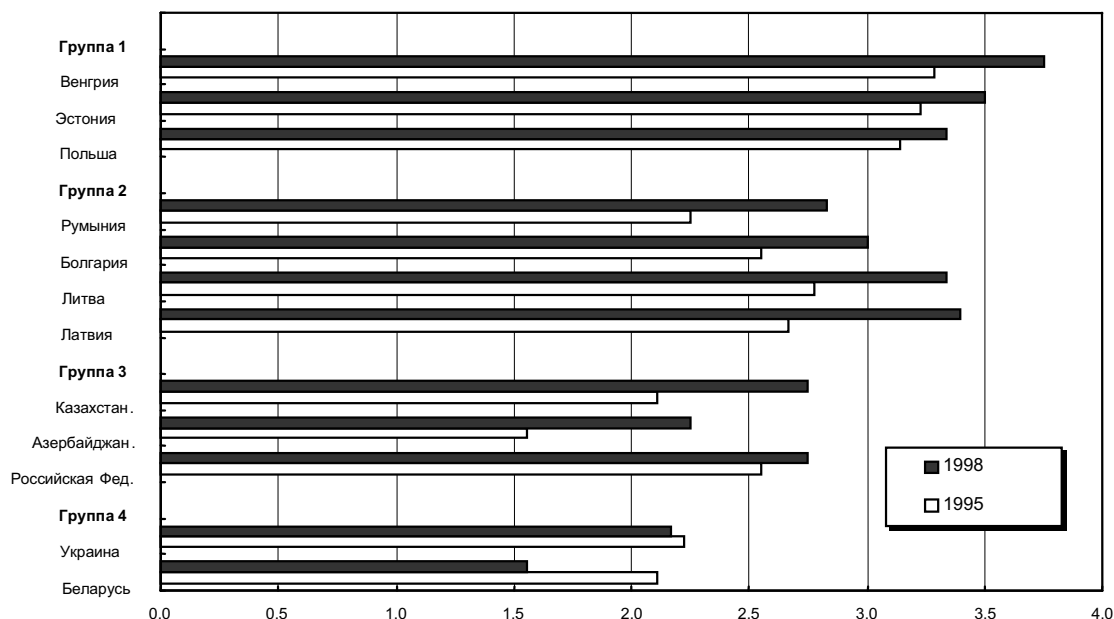
Д-р Кирк Мильднер

1. Введение

Девяностые годы протекали под знаком глобализации. Развитие мировой торговли, интернационализация финансовых рынков, рост прямых инвестиций за рубеж и международное переплетение производства ведут ко всё возрастающей взаимозависимости национальных государств. Глобализация в области экономики, международные договоры и делегирование компетенций наднациональным организациям, таким как ВТО или Европейский Центральный банк, привели к заметной и до сих пор не известной взаимозависимости и связанной с этим гармонизации национальных политик (Keochane and Nye 1989). Особенно очевидной является гармонизация в центрально- и восточноевропейских странах с переходной экономикой. Здесь гармонизации политики не в последнюю очередь способствуют предложения по вступлению в ЕС, а также деятельность МВФ и Мирового банка.

Однако этот процесс протекает очень неравномерно и некоторые национальные государства сопротивляются гармонизации. Примером такого рода, заслуживающим более подробного рассмотрения, является Беларусь. Географически Беларусь лежит в центре Европы, однако со времени обретения независимости в 1991 году она постепенно изолировалась в политическом и экономическом отношении. По косвенным показателям реформирования Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР 1998), Беларусь занимает последнее место среди европейских стран с переходной экономикой. По годовому рейтингу журнала *Central European Economic Review* ниже оценивается только состояние реформ в Таджикистане.

Таблица 1. Трансформационный прогресс в сравнении, 1995-1998 г.г.(ВЕТ 1999: 29)



Показателями изолированности в политической сфере являются:

- заметный дефицит демократии, который наиболее ярко выразился в конституционном перевороте, совершенном президентом в ноябре 1996 г., роспуске парламента и создании послушного придворного органа;
- очевидные нарушения прав человека, как то политически мотивированные аресты, подавление оппозиции и общественных организаций, а также ущемление свободы прессы;
- ликвидация статуса приглашенной страны в Совете Европы;
- прекращение переговоров по заключению Договора о партнерстве и Временного соглашения с Европейским союзом;
- временный отзыв западных послов из Минска.

В области экономики приобретают особое значение следующие позиции:

- **Приватизация:** В то время как в области малой приватизации удалось достигнуть некоторых успехов, большая приватизация так и не была всерьез начата до сегодняшнего дня. Через 8 лет после объявления независимости доля частного сектора составляет только 20% валового национального продукта.
- **Реструктуризация предприятий:** В связи с правительственной политикой мягких кредитов и субсидий, отсутствием функционирующей антимонопольной и конкурентной политики, а также процедуры банкротства крупные государственные предприятия не заинтересованы в реструктуризации. Следствием отсутствия реструктуризации является очевидный спад производительности и конкурентоспособности предприятий.
- **Либеризация цен:** После значительного дерегулирования цен до 1995 года государство, начиная с 1997 года, опять крупномасштабно вмешивается в ценообразование, например, путем установления максимально допустимых цен на сельхозпродукты. Эти предписанные цены часто ниже себестоимости (молоко, мясо, яйца). Следствием является спад производства и трудности в обеспечении продуктами.
- **Денежная политика:** С момента избрания Лукашенко на пост президента денежная политика используется в квазифискальных целях. Приоритетные секторы, такие как сельское хозяйство, строительство и тяжелая промышленность, кредитуются посредством эмиссионного печатного станка под однозначно отрицательные процентные ставки. Одно только финансирование сева весной 1999 года привело к 30%-ому увеличению денежной массы. Следствием является постоянное ускорение темпов инфляции.
- **Торговая политика и политика обменного курса:** Беларусь в значительной степени вернулась к политике управления валютными потоками. Отсутствует свободное формирование обменного курса. Операции с белорусскими деньгами не производятся за пределами страны. Предприятия вынуждены отдавать часть своих валютных

доходов по низкому курсу Национальному Банку. Кроме того, начиная с 1998 года, государство все больше вмешивается во внешнюю торговлю.

- **Инвестиционные условия:** Плохие экономические рамочные условия и отсутствие правовых гарантий в Беларуси обусловили наиболее низкий уровень прямых инвестиций на душу населения по сравнению со всеми другими странами с переходной экономикой.
- **Финансовый сектор:** Национальный банк не имеет самостоятельности; как уже упоминалось, правительство постоянно заставляет его финансировать государственную экономику. Наиболее важные банки по-прежнему остаются в руках государства и работают, в первую очередь, как агентства Национального банка. Собственный капитал банковского сектора резко сокращается, число плохих кредитов увеличивается, ликвидность может быть обеспечена в настоящее время только с помощью поддерживающих кредитов Национального банка и уменьшения национальных резервов.

Таблица 2. Прогресс экономической трансформации по секторам 1998 (EBRD 1998:26)

	Индекс реформы	Доля частного сектора, % от ВВП	Большая приватизация	Малая приватизация	Рес-структуризация предприятий	Либерализация цен	Либерализация торговли валютного курса	Конкурентная политика	Банковская реформа и либерализация ставок	Либерализация финансовых рынков
Венгрия	28	80	4	4+	3+	3+	4+	3	4	3+
Чехия	27	75	4	4+	3	3	4+	3	3	3
Эстония	27	70	4	4+	3	3	4	3-	3+	3
Словакия	26	75	4	4+	3-	3	4+	3	3-	2+
Польша	26	65	3+	4+	3	3+	4+	3	3+	3+
Словения	25	55	3+	4+	3-	3	4+	2	3	3
Латвия	25	60	3	4	3-	3	4	3-	3-	2+
Литва	24	70	3	4	3-	3	4	2+	3	2+
Хорватия	24	55	3	4+	3-	3	4	2	3-	2+
Болгария	22	50	3	3	2+	3	4	2	3-	2
Македо-ния	22	55	3	4	2	3	4	1	3	2-
Албания	21	75	2	4	2	3	4	2	2	2-
Румыния	21	60	3-	3+	2	3	4	2	2+	2
Молдавия	21	45	3	3+	2	3	4	2	2+	2
Россия	20	70	3+	4	2	3-	2+	2+	2	2-
Украина	19	55	2+	3+	2	3	3-	2	2	2
Беларусь	12	20	1	2	1	2	1	2	1	2

Процесс реформирования в Беларуси едва заметен, особенно по сравнению с ее западными и северными соседями Польшей, Литвой и Латвией и в меньшей мере – с Украиной и Россией. На примере белорусской экономической политики необходимо изучить, почему белорусское правительство ничему не научилось, и почему опыт соседних стран не влияет на процесс принятия решений в области экономической политики. Исходным пунктом анализа должны служить основы транснационального трансфера политики.

2. Трансфер политики

С 80-х годов наблюдается все более возрастающий интерес со стороны исследований в области экономических и политических наук к проникновению (diffusion) и трансферу политики (Policy Borrowing) как на децентрализованном, так и на транснациональном уровне. Эта тенденция находится в тесной зависимости с консервативными революциями в США и Великобритании в конце 70-х годов и обращении политики перераспределения к трем большим E: Economy, Efficiency and Efficacy (экономия, производительность и эффективность). В США исследования проводились на децентрализованном уровне и были посвящены вначале различным способам осуществления политики реформирования государства всеобщего благосостояния в отдельных штатах. В Великобритании основное внимание было уделено прежде всего распространению методов реформирования в области местного самоуправления (New Public Management) (Stocker/Mossberger 1995). США и Объединенное Королевство лидировали также в вопросах анализа диффузии или трансфера политики в другие страны. Так, существует литература о трансфере политики по почти всем областям политики, прежде всего, по реформе социальной системы, политике здравоохранения, управленческой реформе, дерегулированию и экологической политике (Wolman 1992, Rose 1991, 1993).

Согласно McAdam и Rucht (1993:59) в процессе трансфера политики различаются четыре элемента: (а) лица или учреждения, которые выступают как экспортеры или эмитенты политики; (б) лица или учреждения, которые получают политику как импортеры; (с) определенная политика (цель, содержание или инструмент), которая должна передаваться; (д) каналы или процедуры передачи. Процесс трансфера может интерпретироваться как рациональное обучение на основе чужого опыта (Lesson Drawing) (Rose 1991, 1993). Недовольство какой-то определенной ситуацией приводит к поиску опыта решения проблем в зарубежных странах. Опыт проверяется на соответствие, а затем копируется, адаптируется или синтезируется (Rose 1993:32). Упомянутые выше авторы Wollmann и Benett, напротив, трактуют трансфер политики как менее рациональный и целенаправленный. „Существует большое разнообразие формальных и неформальных средств межгосударственного обучения политике, одни из которых введены благодаря исследованию специфической проблемы, а другие – в результате спорадического и бессистемного «сканирования внешней среды» или посредством случайных и неопределенных контактов» (Wolman 1992:30). В литературе по трансферу политики за рубежом в центре внимания стоит вопрос о том, какие моменты влияют на успех трансфера. При этом чаще всего называются следующие переменные (Rose 1993: 118-142; Stocker/Mossberger 1995: 222-223):

Таблица 3. Экзогенные переменные трансфера политики

Конгруэнтность проблем	Конгруэнтность ресурсов
Конгруэнтность организаций	Взаимозависимость экспортеров политики
Конгруэнтность интересов	Относительно простая и очевидная причинность политики
Конгруэнтность ценностей	Чем меньше изменение в сторону господствующей политики, тем больше шансов на успех

До сих пор в изучении процесса трансформации в странах Центральной и Восточной Европы основы трансфера политики едва ли играли какую-то роль. Предлагаемая статья является попыткой проверить объясняющую силу этих основ на примере белорусской экономической политики последних лет. В первую очередь изучению подлежат потенциальные экспортеры политики и их влияние на белорусскую экономическую политику. Затем мы обращаемся к обсуждению вопроса соответствия между предложениями политики, с одной стороны, и институтами, а также интересами и ценностями белорусских субъектов политики, с другой. В заключение будут представлены перспективы возможного процесса обучения в будущем.

3. Экспортеры политики и взаимозависимость

В отношении Беларуси могут быть выделены четыре потенциальных экспортера политики: а) международные и двусторонние доноры, б) Россия, в) западные и северные соседи Беларуси: Польша, Литва и Латвия; г) негосударственные субъекты, прежде всего, транснациональные предприятия.

3.1 Международные и двусторонние доноры

Особенностью стран с переходной экономикой является присутствие международных и двусторонних доноров, которые занимаются активным экспортом политики, в первую очередь, в области экономических преобразований. Важнейшими донорами в Беларуси являются Международный Валютный фонд, Мировой банк, Европейский Союз, Германия и США. Предлагаемые донорами политики реформ подобны одна другой, если не принимать во внимание некоторые минимальные различия, которые кроются частично в различных традициях англо-американской и континентально-европейской правовой и экономической системы, и предусматривают следующие основные элементы:

Таблица 4. Концепции западных доноров относительно реформ в области экономической политики

<ul style="list-style-type: none"> • Приватизация государственных предприятий 	<ul style="list-style-type: none"> • Открытие экономики для иностранных инвестиций
<ul style="list-style-type: none"> • Либерализация цен • Либерализация торговли и обменного курса 	<ul style="list-style-type: none"> • Благоприятствующее правительство • Создание правовых рамок рыночной экономики • (правовое государство, залоговое право, корпоративное право, правовые вопросы банкротства)
<ul style="list-style-type: none"> • Жесткая бюджетная политика и сокращение секторальных субсидий, финансируемых путем эмиссии 	<ul style="list-style-type: none"> • Реформа финансового и банковского сектора (независимый Центральный банк, приватизированные и реструктуризированные крупные банки, допуск иностранных кредитных учреждений)

(а) МВФ: Беларусь вступила в МВФ 10 июля 1992 года. Кроме технической помощи, была достигнута договоренность о кредитной программе в размере 220 миллионов долларов США для поддержки процесса реформ (Systemic Transformation Facility). Первый транш в размере 98 миллионов долларов США был предоставлен для финансирования 12-месячной программы.

Выплата второго транша предполагалась летом 1994 года. Оговоренные между белорусским правительством и МВФ цели реформ предусматривали снижение темпов инфляции до уровня ниже 10%, создание валютных резервов, прогресс в либерализации цен, покрытие расходов по коммунальным услугам, либерализацию торговли, реформу системы обменного курса и отказ от государственных кредитов. После скромных успехов летом 1993 года, начиная с ноября 1993 года, обещания больше не выполнялись. Под давлением Верховного Совета и отраслевых министерств Национальный банк зимой вернулся к эмиссионному финансированию кредитов для экономики под резко отрицательные реальные процентные ставки. В области структурных реформ и

приватизации также не был достигнут прорыв. В преддверии выборов 1994 года произошел отказ от какого-либо сдерживания в денежной политике. После жестких переговоров, обещаний правительства усилить реформы и принятия в конце 1994 года экономической программы, ориентированной на реформы, представилось возможным выплатить в феврале 1995 года второй транш кредита в размере 102 миллиона долларов США. Выработанная в 1994 году экономическая программа носила скорее символический характер. С одной стороны, были технически подготовлены некоторые реформы, как, например, ваучерная приватизация. С другой стороны, уже в начале президентства Лукашенко стало ясно, что президент не хочет осуществлять основные экономические реформы и, в конечном счете, программу МВФ. В то время как МВФ вел переговоры о новой кредитной программе Stand-By с ориентированными на реформы силами в правительстве, и прежде всего, с премьер-министром Чигирем и руководителем Национального банка Богданкевичем, курс экономической политики развивался уже в противоположном направлении. Из принятой 12 сентября 1995 года программы в размере 293 миллионов долларов США был выплачен только один транш в размере 66 миллионов долларов. Поэтому следует считать программу дальнейших выплат МВФ сорванной. Все имевшие место попытки МВФ вступить в серьезный политический диалог с белорусским руководством до сих пор не увенчались успехом. В том числе провалилась и последняя попытка сближения МВФ и Беларуси, при которой речь шла о кредите в размере 100 миллионов долларов для минимизации последствий российского кризиса и плохого урожая из компенсационного фонда (CCFF). Хотя МВФ оговорил с белорусской стороной лишь очень мягкие условия реформ, правительство не предприняло никаких серьезных усилий, чтобы хотя бы начать изменение политики. С лета 1998 года в Минске нет официального представителя МВФ.

(б) Мировой банк: Отношения между Беларусью и Мировым банком едва ли отличаются от отношений с МВФ. Беларусь является членом Мирового банка с июля 1992 года. С 1992 по 1993 год была оказана техническая помощь в

области экономического анализа, структурных реформ и создания учреждений. В мае 1993 года был подписан первый Экономический меморандум, и двумя месяцами позже Беларуси был выделен кредит в размере 8,3 миллионов долларов для консультаций и мероприятий по образованию и повышению квалификации в области экономической политики.

В ноябре 1993 года Беларусь получила реабилитационный кредит в размере 120 миллионов долларов США для проведения экономических реформ. В 1994 году был предоставлен кредит в 42 миллиона долларов США на реструктуризацию лесного хозяйства. Кроме того, Беларусь получила дополнительно 7,4 миллиона долларов США из Глобального Экологического фонда для снижения выброса веществ, разрушающих озоновый слой. В рамках технической помощи в 1993-1997 годах было предоставлено более 13 миллионов долларов США, но когда в 1995 году стало ясно, что процесс реформ не только застопорился, но и в некоторых областях наблюдался явный возврат к старому, кредиты более не выделялись. Чтобы улучшить рамочные условия для проведения реформ, Мировой банк впоследствии начал интенсивный политический диалог с белорусским руководством. В июле 1997 года обеими сторонами был подписан Меморандум о взаимопонимании (Memorandum of Understanding (MoU)). Этот меморандум предусматривал изменение парадигмы курса белорусской экономической политики, которое было несовместимо ни с интересами, ни с политическим стилем и ценностями президента и его окружения. Соответственно, мероприятия, предусмотренные в меморандуме, не были начаты, исключение составили лишь некоторые второстепенные шаги в технической сфере.

(с) Другие доноры: Важнейшим донором, осуществляющим техническую помощь в Восточной Европе, является Европейский Союз с его программой ТАСИС. В качестве реакции на референдум конца 1996 года и роспуск парламента национальная программа ТАСИС была закрыта. Однако продолжают осуществляться текущие проекты, охватывающие ряд регионов и

мероприятия, которые способствуют развитию демократии и гражданского общества. В области консультирования на макроэкономическом уровне следует особо выделить проект "Belarussian Economic Trends (BET)". Здесь речь идет о своего рода "Think-Tank", который институционально закреплен за белорусским Министерством экономики. Западным партнером с 1998 года является Лондонская Business School. BET проводит изучение в области экономической политики проблем и комментирует политику белорусского правительства. Материалы BET с благодарностью воспринимаются профессиональными кругами в области экономической политики вплоть до уровня заместителей министров и оживляют внутреннюю политическую дискуссию. Однако BET не имеет влияния на решения в области экономической политики. Аналогичный опыт был накоплен при реализации проекта по консультированию правительства в рамках немецкой программы "Трансформ". С 1995 по 1996 гг. группа авторитетных немецких экспертов оказывала консультативную помощь белорусскому правительству по вопросам экономической политики. Хотя советы немецких консультантов были с большим интересом восприняты профессиональной политической общественностью и несмотря на их контакт со всеми важными формальными учреждениями в области экономической политики, заметного влияния на принятие решений это не оказало. После ухода с поста премьер-министра Чигиря и принятия экономической программы Прокоповича, которая будет рассмотрена ниже, проект был прерван.

3.2 Россия

Отношения между Беларусью и Россией характеризуются высокой степенью экономической и культурной взаимозависимости. В советское время белорусская промышленность была в высокой степени интегрирована в советскую экономику. Беларусь считалась "сборочным цехом Советского Союза". 80-90% промышленной продукции производилось для межреспубликанской торговли. В свою очередь 96 процентов всех промышленных комплектующих ввозилось извне (Markus 1994: 28). До

российского финансового кризиса в августе 1998 года доля России во внешней торговле Беларуси составляла свыше 70%. Беларусь покрывает свои потребности в источниках энергии почти полностью за счет поставок из России. В социокультурном отношении Беларусь также постоянно ориентируется на Москву. Беларусь была по сравнению с другими советскими республиками страной с наиболее низким национальным самосознанием и отличалась сильно выраженным социалистическим общественным сознанием. Собственная элита не смогла сложиться вследствие царской политики русификации, сталинских чисток и немецкой оккупации в период второй мировой войны. Независимость Беларуси была воспринята населением без большого энтузиазма и не привела, как, например, в прибалтийских государствах, к мобилизации общества. Беларусь является единственным из трансформирующихся европейских государств, в котором нет достаточно распространенных антирусских настроений.

Исходя из этого, можно было изначально предполагать, что развитие в России будет служить ориентиром для белорусского правительства при выработке его экономической политики и что будет происходить интенсивное извлечение уроков и активный трансфер политики. Однако в реальности, по всей видимости, происходит обратное. Россия уже на начальной стадии трансформации значительно быстрее проводила реформы, чем Беларусь. Если вначале Беларусь предпринимала попытки следовать российскому примеру в некоторых политических сферах, то с середины 1995 года развитие реформ в Беларуси дистанцировалось от российского (ср. табл. 1). Самое позднее, начиная с референдума 1996 года, президент Лукашенко многократно подвергал критике российские экономические реформы и обвинял их в социально-экономическом упадке России.

В связи с этим правительство Лукашенко стремится к более сильной интеграции с Россией не с целью ускорения реформ или повышения их эффективности, а с тем, чтобы избежать реформ в Беларуси. Необходимая для

серьезной интеграции адаптация правовой и экономической систем, которая была согласована во многих договорах, на сегодняшний день слабо продвинулась вперед. Прежде всего не удалось достичь никакого прогресса в вопросе валютного союза. Для Москвы единственным приемлемым вариантом является введение российского рубля на фоне ликвидации самостоятельной денежной и валютной политики Беларуси. Однако реализация такой концепции затронула бы самую сердцевину белорусской экономики, а именно эмиссионное кредитование экономики. Поэтому Лукашенко в основном ожидает со стороны России не этого, а "братской ренты", т. е. субсидий, стабилизирующих систему преимущественно по геополитическим (антиНАТО-блок) и идеологическим (панславизм) причинам.

Вся предыдущая белорусская политика Москвы укрепила Лукашенко в этом представлении. До сих пор Россия соглашалась с резистентным отношением правительства Лукашенко к реформам, даже если экономическая политика Лукашенко неоднократно подвергалась критике, как, например, со стороны президента Газпрома Рэма Вяхирева (БГ:23.8.99:11).

До тех пор, пока ее геополитические интересы гарантированы, Россия, видимо, не заинтересована в более сильной экономической интеграции, которая, как уже указывалось выше, предполагает экономические реформы в Беларуси. В противном случае на Лукашенко оказывалось бы более сильное давление, прежде всего в области валютно-денежной политики, и обширные субсидии Беларуси увязывались бы с определенными условиями реформирования. Без списания долгов за энергоносители Беларусь, наверное, уже в конце 1996 года оказалась бы неплатежеспособной, и тогда не состоялось бы в 1997 году так называемое белорусское экономическое чудо. Россия субсидирует Беларусь прежде всего через следующие инструменты:

- Россия предоставляет Беларуси энергоносители по ценам намного ниже мировых. Так, российский газ стоит для Беларуси в 2 раза дешевле, чем для Литвы или Украины (НВ, 20.6.99:2).
- Россия признает погашение долгов Беларуси за энергоносители на основе бартера. Только 8 процентов платежей производятся наличными. При этом как правило стоимость белорусских товаров заметно завышается. Так, например, в 1997 году сахар из Беларуси импортировался в Россию по цене 512 долл. США за тонну, в то время как за импорт сахара из других стран платили максимально 324 долл. США. Такое же положение существует и при экспорте белорусских химических волокон в Россию.
- Россия периодически предпринимает списание долгов Беларуси за энергоносители. В 1994 году было списано 200 млн. долл. США, в 1996 году еще 1,3 млрд. долл. США.
- Россия допускает нарушения Беларусью условий таможенного союза. Несмотря на имеющие обязательную силу соглашения о введении единых таможенных пошлин, пошлины на отдельные товары в Беларуси заметно ниже российских. В связи с этим значительные объемы поставок товаров, предназначенных собственно для российского рынка, среди прочего, легковых автомобилей, растамаживаются в Беларуси. По подсчетам Института Гайдара, белорусский бюджет получил в 1996 году благодаря таможенному союзу субсидии в размере 400-500 млн. долл. США. В 1998 году российский бюджет только в связи с растамаживанием в Беларуси легковых автомобилей, предназначенных для российского рынка, потерял приблизительно 600 млн. долл. США (БДГ, 18.6.99:1).
- Россия допускает санкционированную или иницированную государством контрабанду, среди прочего, алкоголя или сахара через Беларусь в Россию.
- Россия допускает нелегальный и освобожденный от налогов экспорт российских товаров белорусскими, в том числе государственными, организациями в третьи страны.

- Россия также предоставляет Беларуси в небольшом объеме товарные кредиты для импорта российских товаров в Беларусь, как например, моторов из Ярославля.

По оценке Московского Института экономического анализа, Россия субсидирует Беларусь ежегодно в объеме 1,5 -2 млрд. долл. США, то есть в размере 6 -7% от ВВП. Однако неизвестно, как долго Россия в связи с собственными экономическими трудностями, предвыборными баталиями и войной в Чечне будет готова и в состоянии платить эту братскую ренту. Но, принимая во внимание геополитические интересы, нельзя рассчитывать на то, что это субсидирование будет отменено. Кроме того, не следует забывать, что экономическая интеграция и, прежде всего, сделки по бартерным зачетам создают многочисленные предпосылки для манипуляций, исключения конкуренции и извлечения ренты. Таким путем удовлетворяются корпоративные частные интересы московских групп, а также белорусского околопрезидентского клана, который мало заинтересован в изменении существующего статус-кво (БГ,13.9.1999:10).

3.3 Западные и северные соседи

Белорусская история тесно связана с историей Польши и Литвы. В первые годы независимости государственная символика напоминала о Великом литовско-белорусском государстве, и до сегодняшнего дня в Беларуси живет польское меньшинство, составляющее 4% населения. Польша и Литва относятся к важнейшим экономическим партнерам Беларуси, их доля в белорусском экспорте составляет 2,5 и 2,2% соответственно. Польша относится к числу передовых реформируемых государств Центральной и Восточной Европы, Литва также достигла значительного прогресса, особенно за последние 2 года. Однако успешный опыт реформ в этих обеих странах очень слабо повлиял на экономическую политику правительства Лукашенко, за исключением того факта, что правительство вынуждено объяснять, почему жизненный уровень в Польше и Литве выше, чем в Беларуси. По этой причине

в первую очередь через государственное телевидение и официальную прессу распространяются пропагандистские сообщения о мнимом притеснении русскоязычного населения в прибалтийских странах, мнимой бедности пенсионеров и антисоциальных ценах на электроэнергию, тепло и жилище. На вопрос об экономическом подъеме в Польше Лукашенко ответил, что Польша якобы пережила беспрецедентный спад в своей промышленности из-за проведения экономических реформ. В качестве примера президент привел разрушенное польское тракторостроение.

В то же время классические учреждения экономической политики и профессиональная политическая общественность испытали заметное влияние опыта реформ в Польше и Литве. Работники министерств, Национального банка, а также государственных и негосударственных исследовательских учреждений прекрасно информированы о развитии в Польше и Литве, извлекают из этого соответствующие уроки и включают их в свои концепции экономической политики. Однако, как уже упоминалось выше, этот процесс не оказывает конкретного влияния на принятие экономических решений.

3.4 Негосударственные субъекты

Как показывает опыт, значительную роль в межгосударственном трансфере политики играют негосударственные субъекты и, в первую очередь, транснациональные предприятия. В этой связи особый интерес представляют, во-первых, прямые иностранные инвестиции и, во-вторых, интеграция в международные рынки капитала.

(а) Прямые инвестиции: Как правило, крупные иностранные инвесторы или их союзы оказывают в развивающихся странах значительное влияние на экономическую политику. Кроме того, они дают внешнюю оценку экономической политики и определяют масштабы эффективности местных предприятий. Однако для Беларуси это влияние несущественно. С одной стороны, Беларусь

отличается наименьшими прямыми инвестициями на душу населения по сравнению с другими государствами с переходной экономикой.

Таблица 5. Прямые инвестиции в Центральной и Восточной Европе в \$ (ВЕТ 1999а: 24)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	FDI 1989- 1998	FDI 1989-1998 на душу
1-ая группа								
Польша	580	542	1134	2741	3044	4000	12442	321
Эстония	157	215	199	111	128	200	1010	695
2-ая группа								
Латвия	40	238	180	210	347	300	1358	543
Литва 30	31	65	127	218	800	1271	344	
Болгария	40	105	82	100	497	300	1222	147
Румыния	97	341	417	263	1224	900	3370	149
3-я группа								
Азербайджан20	22	282	661	1093	1155	3233		425
Казахстан	473	635	964	1137	1320	1200	5729	365
Россия	---	539	1710	1700	3752	1500	9201	63
4-ая группа								
Беларусь	18	11	7	70	190	50	346	34
Украина	200	100	400	526	600	700	2696	53

С другой стороны, для важных инвесторов, таких как Форд, Кока-Кола или Карл Цейс устанавливаются особые правила. Поэтому улучшения могут быть достигнуты лишь в отдельных случаях, а собственная экономическая политика остается неизменной. Крупные фирмы довольны таким положением, которое однако, как правило, не обеспечивает правовых гарантий и надежности планирования. Систематической критики в связи с этим не приходится ожидать.

Мелкие же иностранные инвесторы, напротив, сильно страдают из-за плохих рамочных условий, однако они не в состоянии привлечь к себе внимание.

(б) Рынки капиталов: Наряду с прямыми инвестициями важную роль для трансфера или адаптации политики играют, как правило, включение в международные рынки капиталов и допуск иностранных участников рынка к внутреннему рынку капиталов. С одной стороны, если в соответствующей стране проводится сомнительная экономическая политика, то включение в международные рынки капиталов увеличивает расходы на нее. С другой стороны, иностранные участники рынка стремятся разоблачить противоречивую политику и представляют собой внешний стандарт оценки экономической политики правительства. Однако, так как Беларусь имеет небольшой внешний долг и ее валюта, как уже отмечалось, не является конвертируемой и участвует в торгах только внутри страны, а иностранные участники рынка почти не принимают участия в неразвитом внутреннем рынке капиталов, то влияние международного финансового рынка и рынка капиталов на экономическую политику страны может не приниматься во внимание. Внешняя задолженность Беларуси составляет всего около 10% от ВВП, что ниже соответствующего украинского показателя в два раза, а молдавского – в шесть раз.

Таблица 6. Внешняя задолженность Беларуси в млн. \$ (ВЕТ 1999а:92)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Q 1
Общая задолж-ть	570	969	1272	1649	1358	958	1050	953	
% от ВВП	.....	14.8	31.2	16.1	10.2	7.2	7.4	10.7	
Многосторонняя:									
-МВФ	.....	96	102	283	276	259	229	219	
-Всемирный банк	.....	0	100	112	125	138	147	144	
-ЕБРР	.....	4	10	39	61	102	140	120	
Другие	118	108	63	37	37	32	34	32	

Двусторонняя:	452	753	927	1068	447	411	500	439
-Россия	.....	573	543	575	0	0	89	81
-Япония	.....	0	57	54	39	30	27	31
-Германия	.....	152	254	326	277	206	172	174
-США	.....	28	56	76	86	86	86	86
-Другие	.....	.....	17	38	45	89	126	68
Неуплата								
ГАЗПРОМу	.....	.....	.....	597	220	164	337	244
% от ВВП	.....	....	.....	5.8	1.7	1.2	2.4	2.7

Заключая этот раздел, следует отметить, что ни один из потенциальных экспортёров политики, несмотря на значительные инструменты для стимулирования и санкций (кредиты МВФ, субсидии России) не оказывают серьезного влияния на экономическую политику режима Лукашенко.

4. Конгруэнтность проблем

Исходная экономическая ситуация в Беларуси в начале 90-х годов незначительно отличалась от таковой в других восточноевропейских странах с переходной экономикой и характеризовалась следующими признаками:

- трудности в снабжении населения;
- массовый обвал промышленного производства, прежде всего в военных и капиталоемких отраслях;
- потеря рынков экспорта в связи с распадом СЭВ и межреспубликанской торговли;
- ухудшение условий торговли (terms of trade);
- накопившаяся инфляция;
- большая взаимная задолженность предприятий;
- неверная аллокация и разбазаривание ресурсов;
- перекосы в определении цен.

Как и в других государствах с переходной экономикой, в Беларуси отсутствовали ясные правовые рамки, необходимые для преодоления кризиса и перехода к рыночному хозяйству, а также эффективные государственные учреждения, конкурентные структуры, функционирующая банковская система и адекватные людские ресурсы. Таким образом, даже если белорусская экономика и была особенно сильно интегрирована в советскую экономическую систему, все-равно, существует, очевидно, большая степень соответствия между проблемами Беларуси и проблемами других государств с переходной экономикой. Поэтому нельзя объяснять "нежелание" Беларуси учиться тем, что она якобы отличается принципиально другими проблемами.

5. Институциональная конгруэнтность: институты и процессы экономической политики в Беларуси.

Для анализа институционального контекста экономической политики Беларуси представляется приемлемой модель "четырех S", которая сводит различные параметры институтов к четырем разделам: structure (структуры), systems (системы), staff (персонал) и subordinate culture (ценности и интересы) (Stocker/Mossberger 1995: 218).

5.1 Структуры

В Беларуси в процесс экономической политики вовлечены три группы институтов: (а) классические институты экономической политики; (б) институты Лукашенко и (с) теневые (скрытые) институты.

а) Классические институты экономической политики: Беларусь располагает рядом институтов, которые как и в западных странах, образуют ядро процесса принятия решений в области экономической политики; это, например, Кабинет Министров, Центральный банк, Министерство иностранных дел, Министерство экономики, Министерство финансов, комиссии парламента, межведомственные рабочие группы, ведомственные научно-исследовательские учреждения и

экспертные советы. Представители этих институтов образуют профессиональную политическую общественность. Наряду с этим в области экономической политики существуют институты, которые тесно связаны с советским плановым хозяйством, как например отраслевые министерства торговли, промышленности, деревообработки, а также концерны (Белнефтехим, Беллегпром и др.), которые функционируют как ремни трансмиссии между министерством и предприятиями. Однако функции отдельных учреждений, их отношения между собой (системы) значительно отличаются от западного понимания и будут рассмотрены более подробно в пункте 5.2. Недоверие президента по отношению к классическим институтам экономической политики в Беларуси привело: или (I) к полной потере ими власти (парламент), или (II) к ограничению их полномочий исполнительскими задачами (Министерство экономики, Министерство финансов) или (III) к их включению в президентскую систему власти, как в случае с Национальным банком:

- (I) **Лишение парламента власти:** В демократически избранном Верховном Совете 13-ого созыва за экономическую политику отвечала прежде всего Постоянная Комиссия по экономическим реформам под руководством реформаторов. Несмотря на преобладание коммунистов, в Верховном Совете удалось начать некоторые решающие реформы. После референдума и противоречащего конституции роспуска Верховного Совета 13-ого созыва Лукашенко создал новый парламент, который состоит из 2-х палат. Парламент выполняет прежде всего три функции. Во-первых, путём утверждения президентских декретов и распоряжений президентской автократии придаётся символическая легитимность. Во-вторых, представлена институциональная альтернатива оппозиции и 13-ому Верховному Совету. Но, пожалуй, наиболее важная функция состоит в расширении базы поддержки президента путём распределения среди депутатов небольших льгот, таких как возмещение их расходов, обеспечение им полезных связей и финансирование работы их

помощников. Поэтому едва ли вызывает удивление, что число депутатов значительно увеличилось. Парламент управляется вице-спикером Коноплёвым, близким доверенным лицом президента и бывшим председателем Контрольной палаты, который, помимо прочего, контролирует финансовую и материальную базу парламента. Тем самым белорусский парламент без проблем вписывается в патерналистскую систему, которая будет подробнее описана в разделе 5.2. В вопросах принятия решений в области экономической политики парламент не играет важной роли.

- (II) **Ограничение полномочий органов исполнительной власти чисто исполнительскими функциями** В то время как Министерство финансов Беларуси в полном соответствии с советской традицией всегда рассматривалось как чисто исполнительный орган, Министерство экономики в 1995 г., особенно в то время, когда министром экономики был Бадей, превратилось внутри правительства в двигатель процесса экономических реформ. Однако в дальнейшем задачи Министерства экономики были вновь ограничены чисто исполнительскими задачами и сейчас оно почти не оказывает никакого влияния на процесс принятия решений.
- (III) **Интеграция Национального банка в структуру президентской власти:** Национальный банк Республики Беларусь (НББ) был основан в 1991 г. на базе белорусского филиала Государственного банка СССР. Первоначально НББ принимал свои решения независимо в рамках Закона о Национальном Банке и был подчинён только парламенту, который среди прочего избирал Председателя и других членов Дирекции. Другие государственные органы не имели по старому Закону о НБ права вмешиваться в текущую деятельность НБ Беларуси. После избрания Лукашенко президентом начались постоянные столкновения между ним и тогдашним Председателем НБ Богданкевичем, который настаивал на

независимости НБ Беларуси и последовательном проведении денежной и курсовой политики, ориентированной на стабилизацию. Увольнение Богданкевича 16.09.95 явилось первым решающим шагом на пути подчинения НББ президентской администрации. После короткого переходного периода (16.09.95-20.02.1996), когда Банком руководил Николай Кузьмич, Лукашенко назначил Председателем НБ Тамару Винникову, президента частного банка "Беларусбанк", находившегося в то время в затруднительном положении. Однако вопреки ожиданиям президента, Винникова на заседаниях Кабинета неоднократно выступала против его инфляционной денежной и курсовой политики. После референдума 24 ноября 1996 г. и отставки премьер-министра Михаила Чигиря Лукашенко нанес решительный удар по НБ.

14 января 1997г. Тамара Винникова была освобождена со своей должности и арестована якобы в связи со злоупотреблением служебным положением и хищениями. Госпожа Винникова просидела несколько месяцев в следственном изоляторе КГБ, хотя серьёзных доказательств её вины при этом не было найдено. Своим указом № 96 от 23 января 1997г. "О Дирекции НБ Беларуси" Лукашенко формально подчинил себе НББ и назначил в конце января 1997 г. новым председателем НББ председателя государственного Внешэкономбанка Алейникова. В начале 1998г. белорусская валюта попала под такое сильное девальвационное давление, что были прекращены торги на Московской межбанковской валютной бирже. Виновный в обесценивании белорусского рубля и росте цен в стране был быстро найден в лице Алейникова. 20.03.1998г. Лукашенко уволил Алейникова и заменил его профессионально мало подходящим бывшим вице-премьером П. Прокоповичем, исполнителем желаний президента. В декрете за той же датой Национальный банк был подчинён непосредственно правительству и потерял тем самым последние остатки оперативной независимости (БДГ, 7.5.98:15).

Поэтому НБ является сегодня важнейшим инструментом президента при реализации скроенной по его желанию интервенционной и распределительной политики и должен рассматриваться как интегральная составляющая президентской администрации.

(б) Институты Лукашенко: Недоверие президента по отношению к существующим институтам и его комплекс неполноценности по отношению к профессиональным политическим кругам привели к созданию новых институтов, которые получили широкие полномочия в области экономической политики. Важнейшими институтами Лукашенко являются Администрация Президента, Комитет государственного контроля и Совет безопасности.

(I) Президентская администрация: сразу после окончания выборов 1994 г. Лукашенко создал внутри президентской администрации зеркальный кабинет, важнейшими протагонистами которого были руководитель президентской администрации Мясникович, заместитель председателя Заметалин и уполномоченный по общественным вопросам Прокопович. Заметалин и Прокопович перешли между тем в правительство или Национальный банк. Мясникович обеспечивает для Лукашенко прежде всего контакты с российскими финансово-промышленными группами, а также со старой белорусской номенклатурой.

(II) Комитет государственного контроля: Наряду с зеркальным кабинетом особую роль в президентской администрации играет служба контроля. Основой для создания службы контроля стал Закон о службе контроля от 2 августа 1994 г. И хотя согласно этому закону служба контроля подлежит надзору со стороны парламента, это новое учреждение очень быстро превратилось в один из важнейших инструментов власти президента в экономической области. При этом служба контроля выполняет, с одной стороны, задачу отслеживания экономических процессов и претворения в жизнь официальной экономической политики. Для этого Комитет

располагает многочисленными штрафными санкциями и может без подключения суда назначать денежные штрафы и конфисковывать имущество. С другой стороны, эта служба выполняет задачи по выработке политических документов, например, в таких областях как денежная политика и политика валютного регулирования, а также дотационная и ценовая политика. Его полномочия в этих областях намеренно дублируют функции классических учреждений экономической политики. Тем самым Комитет государственного контроля является для президента важным противовесом классическим учреждениям экономической политики. Кроме того Комитет выполняет важную управляющую функцию в проводимой Лукашенко политике типа "разделяй и властвуй" и может быть прекрасно использован для подготовки или фабрикации компрометирующих материалов о (бывших) соратниках, как это стало ясно в случае с Винниковой. Здесь также проявляется недоверие президента по отношению к старым структурам безопасности – Министерству внутренних дел и КГБ, – которые имеют свои собственные правила и, прежде всего, связи с Москвой. В отличие от них, служба контроля является чисто лукашенковским институтом.

- (III) **Совет безопасности:** Третьим лукашенковским институтом, который занимается вопросами экономической политики, является Совет безопасности. Особая роль Совета безопасности в регулировании экономики соответствует стремлению президента оценивать экономическое развитие прежде всего через призму внутренней и внешней безопасности. Так, например, президент ввел в качестве нового штампа понятие "продовольственная безопасность". Кроме того, Совет безопасности, как и служба контроля, является важным инструментом президента для обеспечения баланса между различными центрами власти и для подавления оппозиции и открытого общества в Беларуси.

(в) Теневые институты: Под теневыми институтами здесь понимаются структуры, которые подчинены президентской администрации, помогают президенту в достижении его целей и деятельность которых носит скрытый от общества характер. Взятые вместе, эти теневые институты образуют вторичную политическую систему (*second policy*), которая в значительной мере определяет экономические решения, лишённые правовой и демократической легитимности. Центром руководства этой вторичной политической системы является Управление делами Администрации Президента. Наряду с Управлением недвижимостью Администрации Президента, которому помимо правительственных зданий принадлежит вся бывшая собственность коммунистической партии и почти все здания в центре Минска, Управление контролирует широко разветвлённую сеть государственных, полугосударственных и частных фирм. Некоторые из фирм имеют широкомасштабные льготы в области налогов и таможенных пошлин и занимаются среди прочего внешнеторговой деятельностью – это, например, Белвнешинторг, Торгэкспо, Контогруппа, Белгосресурсы и Белагроинторг. По-видимому, доходы, получаемые за счет льгот, служат для финансирования аппарата власти президента. Администрация Президента захватила экспорториентированные промышленные предприятия, например, деревообрабатывающие, производящие удобрения и химические продукты (БДГ 9.8.99:15, БГ 23.8.99:11). Президентской администрации подчиняются также наиболее важные и прибыльные санаторные учреждения страны, как например гостиницы на озере Нарочь.

5.2. Системы

Что касается процесса формирования политики, то в нем следует различать два основных направления:

а) политически релевантный процесс, при котором все политические решения спускаются сверху вниз президентом и его кланом, и б) идущий снизу процесс на

общественном и министерском уровне, который остается без видимых последствий.

(а) Политика Лукашенко: Стиль и процедуры Лукашенко и его институтов характеризуются четырьмя основными концепциями: (I) автократия, (II) патернализм), (III) поиск ренты, а также (IV) популизм и полицейский контроль.

(I) Автократия: Уже вскоре после избрания Лукашенко на президентский пост проявился его автократический политический стиль, который не признаёт ни законов, ни институтов. Шаг за шагом, без законодательных предпосылок, была ликвидирована независимость государственных институций, таких как Национальный банк, телевидение и Конституционный суд и выхолощен **принцип разделения властей**. После противоречащего конституции роспуска президентом в конце 1996 г. Верховного Совета 13-ого созыва. и его замены послушным придворным органом были ликвидированы последние зачатки участия общества в государственных решениях и их контроля. Суды и адвокаты повсеместно утратили свою независимость, а режим Лукашенко занял ярко выраженную отрицательную позицию по отношению к **принципам правового государства**. С тех пор государство управляется президентскими указами. Эти документы вырабатываются непрозрачным образом внутри президентской администрации и не подлежат никаким формальным проверкам и редактированию. В связи с этим не удивляет их профессиональная слабость и наличие большого числа противоречий по отношению к различным законодательным правилам. Если какие-либо проекты становятся известными заранее и относительно них ожидается широкий общественный протест, как, например, при налогообложении мелких торговцев, то такие проекты на время прячутся в ящик стола, чтобы быть введенными в силу после затухания протеста. Некоторые проекты служат только для создания угроз определённым политическим

группам, например, независимым адвокатам и личным противникам, но в случае необходимости им может быть дан ход в любое время.

(II) **Патернализм и кумовство:** Исполнение решений осуществляется прежде всего президентской вертикалью через Совет министров, региональные органы власти и местные администрации вплоть до государственных предприятий. Высшее руководство назначается, как правило, непосредственно президентом на основе критерия личной преданности. Назначение на пост, которое одновременно дает вновь назначенному право на пользование вверенным ему участком и присвоение благ, является для президента одним из важнейших инструментов его правления. Для должностных лиц не существует надежности планирования и предсказуемости будущего, ведь президент может любого лишить своей благосклонности и его поста. Таким образом, здесь речь идёт о классических отношениях типа "патрон (хозяин) - подчиненный" ("patron - client"), которые диаметрально противоположны таким характерным признакам современной бюрократии, как обезличенность, рациональность и универсальность (Lamarchard/Legg 1972:151). Кроме того, производится частая ротация персонала с целью предотвратить возникновение горизонтальных связей, которые могли бы ослабить отношение „патрон - подчиненный“. Наряду со снятием с должности ещё одним важным инструментом правления является для президента отсутствие последовательного прохождения решений по инстанциям, а также чёткого разделения полномочий и труда в государственном аппарате. В реализацию президентских решений вовлекается множество различных параллельных каналов и учреждений, компетенции которых пересекаются (например, Комитет контроля и Совет безопасности). Таким образом различные учреждения контролируют друг друга и постоянно находятся „под угрозой шаха“ и в случае необходимости могут быть использованы друг против друга.

(III) **Поиск ренты:** Экономическая политика президента преследует сверхцель: при помощи государственного регулирования и запретов подчинить экономику страны президентской системе власти, финансировать аппарат власти и обеспечить лояльность аппарата. Инструментом служит прежде всего патерналистский режим предоставления исключений из правил преимущественно в таких областях, как доступ к валюте, государственное распределение льготных кредитов и субсидий, лицензионное регулирование внешней торговли, процедуры регистрации, регулирование цен и предоставление помещений. При этом отсутствует как прозрачность, так и твёрдо установленная система прохождения по инстанциям и общеобязательность решений. Для **вторичной политической системы**, т.е. сети фирм, которые контролируются администрацией президента, государственное регулирование в вышеназванных областях не вызывает проблем, так как они автоматически располагают широкими правами и преимуществами при распределении валюты и субсидий. Кроме того, таким путем устраняется конкуренция и обеспечивается рента. И это уже привело к явному **слиянию государственного и частного интереса**, так что едва ли можно обнаружить различия между первичной (first) и вторичной (second) политической системой. Экономическая деятельность остальных субъектов хозяйствования в частном секторе экономики значительно усложнена. Если предприниматель не принимает решение о закрытии фирмы и не покидает белорусский рынок – а с 1996г. уже многие фирмы пошли по этому пути и перенесли свою деятельность в Москву, Прагу или Киев, – то у него остаётся две возможности, обе из которых ведут к жесткой зависимости от Администрации Президента (БДГ, 9.8.99:12). С одной стороны, предприниматель может выбрать полу- или нелегальные обходные стратегии. Такого рода практика допускается до тех пор, пока предприниматель придерживается неписанного кодекса и не затрагивает интересы Администрации

Президента. Эта система подобна экономической практике в Советском Союзе, при которой нелегальные методы допускались до тех пор, пока выполнялся план ("Победителей производства не судят") и личное обогащение не достигало чрезвычайных размеров (Mildner 1995:350). С другой стороны, Администрация Президента может распространить на предпринимателя режим исключений почти во всех регулируемых областях. Особенно желательным режим исключений является в сфере обязательной продажи валютной выручки, в области таможенных пошлин и т.д. За предоставление исключений **взимается рента**. Поскольку, разумеется, юридического права на льготы не существует, то протекция, если есть такая необходимость, в любой момент может быть отменена. Последствия для предпринимателя те же, что и при выборе вышеназванных обходных стратегий – вовлечение в систему власти президента или подчинение ей в силу своей уязвимости перед шантажом и вследствие угрозы отстранения от режима исключений. В конечном итоге здесь речь идёт о системообразующем инструменте регулирования в Беларуси: управление экономикой и обществом базируется на обусловленной самим характером системы уязвимости каждого в отдельности перед шантажом.

(IV) Популизм и полицейский контроль: Наряду со скрытой направленностью на поиск ренты существует также общественно-государственная задача идеологической и политической легитимизации правления Лукашенко. В этом отношении президент использует прежде всего риторику распределительной экономической политики, которая учитывает опыт белорусского народа, накопленный во времена советской плановой экономики. Узловыми моментами этой риторики являются:

- Личный контроль президента над экономикой для обеспечения справедливости и борьбы с коррупцией.

- Сохранение объёмов производства и рабочих мест в промышленности.
- Своевременная выплата зарплат и пенсий.
- Квартиры для всех за счет государственного жилищного строительства, а также льготных займов и тарифов.
- Обеспечение всех продуктами питания путём сохранения колхозной системы и государственного регулирования цен.
- Стабилизация экономики путём объединения Беларуси и России.

Для достижения этих целей была разработана концепция экономической политики, которую из-за множества внутренних конфликтов целей и отклонений от господствующих экономических воззрений можно определить как "реставрация советской системы". В то время как 1994 г. был согласно общему мнению годом экономических реформ в Беларуси, в 1995 г. появилось уже параллельное существование концепции рыночных экономических реформ, с одной стороны, и реставрационной экономики – с другой. А в 1996 г. уже принимается решение об „особом экономическом пути“ Беларуси. Таким образом, референдум конца 1996 года не только привел к концу правового государства и демократии, но и свернул последние начинания ориентированной на реформы экономической политики в Беларуси. С уходом Чигиря и арестом Винниковой был открыт путь к выполнению экономической программы Прокоповича, отца мнимого "белорусского экономического чуда".

Был отвергнут альтернативный план формальных учреждений экономической политики, прежде всего Национального банка и Министерства Экономики, так как он был несовместим с интересами и скрытыми намерениями президента. В программе Прокоповича главная цель сформулирована как развитие "социально ориентированной рыночной экономики", ориентированной на предотвращение тягостных социальных последствий (наподобие России или Украины) и на возврат к уровню ВВП 1991 года. Хотя это название и перекликается с "социальной рыночной экономикой" Германии, его содержание и направление в корне отличается от немецкого варианта. Основным

инструментом реализации белорусской экономической политики с ее возвратом к прошлому должны стать финансируемые за счет эмиссии кредиты в приоритетных секторах, таких как сельское хозяйство, строительство и тяжелая промышленность, под отрицательные реальные проценты. Субсидирование жилищного и коммунального хозяйства и расширение роли государства в экономике будет происходить и в дальнейшем. Связанное с реализацией этой программы инфляционное и девальвационное давление сопровождалось контролем за ценами, а также валютным и внешнеторговым регулированием. Сложности в обеспечении населения попытались устранить путем административной системы распределения. Вначале экономическая политика Лукашенко действительно привела к краткосрочному росту промышленного производства (в 1997г. на 15%, в 1998 г. на 11%) и ВВП (в 1997 г. на 10,4%, в 1998 г. на 8,4%). Однако российский финансовый кризис, а впоследствии и крах рынков сбыта для белорусских неконкурентноспособных продуктов развенчал миф о мнимом белорусском экономическом чуде. Сегодня белорусская экономика находится в почти безнадежном экономическом кризисе. Так как экономическая политика не привела к реализации общественных целей и задач, то правительство Лукашенко попыталось прикрыть очевидные противоречия пропагандой и полицейскими методами, как например

- включение в свой инструментарий сразу после вступления президента в должность радио и телевидения (RFL 1996);
- подавление свободной прессы (CPJ 1998);
- фальсификация или селективное применение экономической статистики;
- распространение теорий о заговоре, согласно которым виновных в бедственном положении Беларуси следует искать на Западе, в России, среди определенных субъектов хозяйствования (например, посредников), внутри оппозиции или в лице бывшего соратника, такого как бывший министр Леонов;
- концентрация на символических темах, таких как объединение с Россией, славное советское прошлое или идеи панславизма;

- политизация экономики посредством откомандирования политических комиссаров в наиболее важные крупные предприятия;
- подавление негосударственных общественных организаций и прежде всего независимых профсоюзов и союзов предпринимателей;
- расширение государственного давления на сферу высшего образования.

Так как амбиции и действительность экономической политики Лукашенко все сильнее удаляются друг от друга, остается открытым вопрос, как долго вышеназванные инструменты смогут быть убедительным аргументом для населения Беларуси.

Политика, формируемая снизу: В противоположность вышеназванному политическому процессу, на уровне министерств наблюдаются формальные и прозрачные политические процессы, которые близки западным моделям политического цикла. Правда после стадии дефиниции проблем, постановки задач и формулирования политики, в том числе, с учетом зарубежного опыта, на стадии принятия политических решений этот процесс прерывается. До таких стадий, как реализация, оценка и адаптация, дело, разумеется, не доходит. Примером тому является выработка альтернативной денежной и валютной политики в Национальном Банке весной 1999 года с привлечением внешних экспертов из банков и исследовательских учреждений или концепция структурной реформы аграрного сектора Министерства сельского хозяйства. Подобным образом действует и Министерство экономики. В этих специализированных учреждениях существует хорошее понимание проблем, ведется интенсивное изучение опыта других стран с переходной экономикой, как например, прибалтийских государств, Польши, Восточной Германии, и даже привлекаются иностранные эксперты. Выработанные концепции фиксируются в письменной форме, обсуждаются в межведомственных рабочих группах и проваливаются затем или на уровне министра, который боится внести в Кабинет Министров альтернативное предложение, или в самом Кабинете Министров, который послушно предвосхищает отрицательное решение

президента. Интересно то, что президентская администрация сначала позволяет разработать альтернативную концепцию, которая проходит многие ступени и интенсивные дискуссии, чтобы затем отвергнуть ее и, как правило, заменить собственным мало продуманным предложением. Здесь наблюдается тот же феномен, что и на переговорах с МВФ и Мировым Банком: президентская администрация допускает открытые дискуссии, идущие вразрез с доктриной луканомии, поскольку с точки зрения процесса принятия решений они несущественны.

5.3 Персонал

При анализе элиты в области экономической политики учреждений следует проводить основное различие между руководящим уровнем и уровнем специалистов:

(а) Уровень политического руководства: На первых порах после президентских выборов в 1994 году Лукашенко окружил себя рядом сильных, ориентированных на реформы личностей, которые отличались ответственностью в области экономической политики. Среди тогдашних руководителей следует выделить следующих реформаторов:

- премьер-министр Чигирь (банкир)
- председатель Национального банка Богданкевич (банкир)
- министр сельского хозяйства Леонов (экономист)
- министр экономики Бадей (экономист) и
- руководитель управления общественно-политической информации Администрации Президента Александр Федута.

Вышеназванные реформаторы проявляли вплоть до их ухода с должностей интерес к опыту других стран с переходной экономикой и поддерживали активный политический диалог с западными экспортными политиками, например,

МВФ. Им противостояли, с одной стороны, представители старой госплановской линии, как, например, глава президентской администрации Мясникович или бывший руководитель Госплана Сергей Линг, а также красные директора такие, как бывший директор Белнефтехима, вице-премьер Кокарев. Эти красные технократы представляют интересы некоторых крупных государственных предприятий, тяготеют к направляющей экономической политике и, как правило, не имеют собственных политических амбиций.

С другой стороны, начиная с 1994 года, развилась специфическая лукашенковская элита, которая определенно отличается от двух первых групп. Здесь речь идет прежде всего о провинциалах, которые не прошли формальный процесс образования элиты и благодаря личным связям с Лукашенко были катапультированы на Олимп.

Если в начале правления Лукашенко распределение власти между этими тремя группами было достаточно сбалансированным, то уже с середины 1995 года начался процесс чистки, жертвами которого стали все реформаторы с ярко выраженной индивидуальностью

(б) Уровень специалистов: На уровне специалистов, то есть вплоть до заместителей министров, процесс описанной выше чистки проходил менее систематически. До сегодняшнего дня остались на своих постах многие вице-премьеры и руководители отделов в Национальном Банке и министерствах, они дают реалистическую оценку проблем страны, открыты по отношению к реформам и проявляют большой интерес к обмену опытом и трансферу политики. Кадровая чистка была здесь менее последовательной, чем на руководящем уровне, так как министерства, как уже отмечалось, слабо вовлечены в процесс принятия решений в области экономической политики.

5.4 Ценности и интересы

При анализе ценностей и интересов как переменных процесса трансфера политики особый интерес представляют: (а) ценности президента и его властной элиты, (б) ценности профессиональных политических кругов и (в) экономически релевантные ценности населения.

(а) Ценности президента и его властной элиты:

Лукашенко не признает никакой другой власти, кроме собственной. Красноречивым свидетельством этого являются конституционный путч конца 1996 года, роспуск парламента, арест политических противников и противоправный разрыв договоров аренды резиденций послов в Дроздах и связанной с этим Венской Конвенции о правах дипломатов. Единственной целью политики Лукашенко является сохранение и расширение собственной власти. Все остальные политические цели, например, благосостояние населения, подчинены парадигме власти. Общественный плюрализм и возражения понимаются как угроза собственной властной позиции. В качестве особо опасной Лукашенко рассматривает область экономики, так как развитие здесь не зависит от его влияния. Несмотря на предписанные президентом стабильность цен, стабильность валютного курса и экономический рост, инфляция, постоянное обесценивание валюты и понижающийся жизненный уровень показывают правительству и населению границы административного регулирования экономики. Бессилие ведет к завинчиванию гаек государственного регулирования, что, однако, только ускоряет экономический спад. В связи с этим понятны полные ненависти тирады Лукашенко, направленные против частного сектора и других козлов отпущения, которые якобы виноваты в бедственном положении экономики: "Предприниматели – это кровопийцы, которые сосут кровь народа. Я буду стряхивать предпринимателей как блох" (КП, 23 июня 1999). Риторика социалистического правосудия и перераспределительной экономической политики не базируется, как уже упоминалось, на убеждениях и ценностях, а служит для общественного признания собственного стремления к власти. У части президентской элиты к этому добавляется еще и элемент личного обогащения.

(б) Профессиональные политические круги: Процесс трансформации в Беларуси отличался, особенно в начальной фазе, отсутствием ориентированных на рыночную экономику политиков типа Гайдара и Чубайса в России. В стране почти не было профессиональных экономистов, которые не относились бы к старой (плановой) номенклатуре и которые были в состоянии расширить собственные властные позиции, а также инициировать изменение элиты путем импорта экономистов, ориентированных на реформы. Это отсутствие профессиональных экономистов связано в первую очередь с провинциальностью Минска. Фабрики экономической мысли, которые вначале подготовили перестройку, а затем создали новую экономическую элиту, находились в Москве и Санкт-Петербурге. Кроме того, еще в советское время происходила утечка умов из Минска в Москву. Тем не менее сформировалась небольшая группа профессиональных экономистов, которые пользовались известным влиянием в Верховном Совете 13 созыва и правительстве, были открыты по отношению к концепции реформ МВФ и Мирового Банка и активно проводили обмен опытом и обучение политике. Однако в настоящее время эти представители профессиональной политической общественности оттиснуты на задний план и пересидживают трудные времена в банках, научно-исследовательских институтах и министерствах на политически не значимых местах. В своих ценностях, которые ориентированы на рыночную экономику и демократию, представители профессиональной политической общественности заметно отличаются как от элиты Лукашенко, так и от общей массы населения.

(в) Ценности населения: В советские времена Минск считался оплотом социализма. Причины этого кроются прежде всего в истории Беларуси, которая характеризуется отсутствием собственной государственности и запоздалым национальным движением. Царская политика русификации, уничтожение белорусской элиты при Сталине, немецкая оккупация и новая советизация после второй мировой войны почти полностью искоренили традиционные

гражданские структуры и связанные с ними ценности. В то время как в Петербурге и в Москве смогли сохраниться гражданские ценности и не позднее конца семидесятых годов начался процесс обуржуазивания элиты, для Минска характерна деревенско-социалистическая традиция. Так, например, большинство минского населения является горожанами лишь во втором поколении. В связи с этим почти не вызывает удивления, то что приобретение независимости в 1991 году было воспринято со слабым энтузиазмом. Независимость Республики Беларусь не была результатом мобилизации общества, стремления к национальной независимости и освобождению от оккупантов, как это было в Польше или в Прибалтике, а явилась продуктом распада Советского Союза. Тем самым отсутствовала радикальная общественная мобилизация и связанная с этим глубокая переоценка ценностей, которая создала бы основу для дальнейших шагов трансформации. В то время как в других стран с переходной экономикой непосредственно сразу после смены режима и наступления **"медового месяца трансформации"** (Evans/Whitefield 1992:3), характеризующегося широким общественным консенсусом политических, этических и символических ценностей, были созданы новые учреждения и заложены основы нового типа экономики, в Беларуси первые годы независимости были отмечены стагнацией и отсутствием ориентиров. В связи с этим Беларусь оказалась особенно восприимчивой к возврату к государственному управлению и полицейскому государству, или, как выражается Внук-Липински, к периоду "жесткой реставрации". (Wnuk-Lipinski, 1998:17).

Несмотря на это, в белорусском обществе происходит запоздалое и постепенное изменение ценностей. Ценности белорусского населения обнаруживают, особенно в последние два года, значительный поворот в пользу рыночной экономики. Поэтому Беларусь является единственной страной в СНГ, в которой за последнее время степень одобрения рыночной экономики и частного сектора возросла, правда, с относительно низкого исходного уровня. Эта тенденция подтверждается различными опросами. В качестве

доказательства здесь приводятся результаты репрезентативного опроса Минского Института социально-экономических и политических исследований от июня 1999 года (НВ: 14.06.99):

Таблица 7. Наиболее предпочтительный тип экономики для Беларуси в%

Ответ	Июнь 1997	Дек. 1997	Сент.1998	Март 1998	Июнь 1999	
Рыночная экономика:	65,4	69,0	74,6	67,4	72,1	
- с ограниченным государственным регулированием		30,4	32,8	35,2	39,0	36,8
- со значительным государственным регулированием		35,0	36,2	29,4	28,4	35,3
Плановая экономика	30,3	25,7	22,8	23,9	24,7	
Другие формы экономики		1,3	2,3	0,7	1,4	0,9
Нет ответа		3,0	3,0	1,9	7,3	2,3

Следует особо отметить, что несмотря на шок, вызванный российским кризисом в августе 1998 года, приверженность плановому хозяйству не возросла, а скорее снизилась. Среди опрошенных до 30 лет положительное отношение к рыночной экономике выразили 80% и более, в том числе: с небольшим влиянием государства - 49,9%, со значительным влиянием государства - 30,4% (Соснов 1999). Готовность заниматься частной предпринимательской деятельностью растет, популярность этого вида деятельности у молодежи очень высока.

Таблица 8. Участие в частном бизнесе по возрастным группам (IISEPS 1999/1:27)

Деятельность в частном бизнесе	16 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 и >
Занимался и буду продолжать	12.8	23.1	26.9	18.3	11.5	4.1	3.3

Занимался, но не буду продолжать	1.7	6.4	11.9	18.5	10.3	4.7	1.7
Не занимался, но хотел бы	64.6	52.6	36.6	37.1	25.7	19.3	9.6
Не занимался и не хотел бы	21.0	14.7	24.8	31.6	52.4	71.7	84.2

6. Перспективы преобразований

Перспективы преобразований, особенно в области экономической политики, и начала процесса обучения политике зависят в первую очередь от (а) адаптационной способности режима Лукашенко, (б) временного горизонта для изменения режима, (в) процесса трансформации на микроуровне и развития взаимозависимости Беларуси с Западом и отношений с Россией. В зависимости от перспектив преобразований в заключение представляются выводы относительно возможностей оказания западной технической помощи.

6.1 Адаптационная способность режима Лукашенко

Адаптационная способность режима Лукашенко – даже с учетом ускоряющегося экономического спада – принципиально вызывает большие сомнения. Успех западных концепций экономических реформ или основ для трансфера политики определяется совместимостью структур, систем, а также ценностей и интересов элиты. Как было показано выше, режим Лукашенко и его бюрократия несовместимы с экономической политикой, ориентированной на реформы.

Таблица 9. Совместимость белорусских учреждений и экономических реформ

Хорошее правительство

Правительство Лукашенко

(а) Участие граждан

Контроль	решений,	принятых	Роспуск	свободно избранного парламента
----------	----------	----------	---------	--------------------------------

правительством, Парламентом и в конце 1996 г. и замена его послушным свободными средствами информации придворным органом; одновременный захват радио и телевидения, подавление независимой прессы

Местное самоуправление Президентская вертикаль, включая местный уровень; региональные и местные органы выборные власти без серьезных возможностей

(б) Верховенство закона (по М. Веберу)

Правовое государство, независимость Правовой произвол, зависимость судов, судов, независимость адвокатов запугивание независимых судей и защитников, политзаключенные

(в) Признаки современной бюрократии

Отделение частного от государственного Слияние частного и государственного, например, собственные экономические интересы президентской администрации

Прозрачность, открытость, установленный порядок принятия государственных решений исходящие от президентской администрации, без установленных процедур ил порядка прохождения инстанций

Общеобязательность решений Патерналистский режим предоставления исключений и льгот (пошлины, налоги, запреты на экспорт и др.)

Жесткое разделение компетенций и труда Намеренное дублирование компетенций различных учреждений экономической политики с целью обеспечения властным структурам возможности управлять ими

Подбор персонала и повышение должности в соответствии с установленными критериями, в Родственные связи, назначение провинциалов без профессиональной квалификации из-за недоверия к

ориентированными на квалификацию	квалифицированной элите
Осознанная общественностью ответственность и этика государственных служащих	Содействие систематической коррупции и тем самым нарушение этики государственной службы
(г) Система государственного управления	
Направленность на действенность, эффективность и качество услуг	Направленность на получение и расширение власти
Горизонтальные связи	Вертикальные структуры по принципу «начальник-подчиненный»
Дерегулирование	Чрезмерное государственное регулирование для создания синекуры и извлечения ренты
Оценка и адаптация к политике	Государственная пропаганда и теория заговора
Контроль над общественными расходами	Разделение общественных финансов на официальный бюджет и фонд президента, который не подлежит эффективному контролю
Обмен опытом и обучение политике	Акцентирование особого пути развития Беларуси и самоизоляция

6.2 Экономическая легитимность

В течение 5 лет правления режима Лукашенко социально-экономическая ситуация в стране драматически ухудшилась.

- **Уровень жизни:** Экономический спад в Беларуси сопровождается постоянным снижением уровня жизни населения, что выражается среди прочего в сокращении продолжительности жизни и заметно возросшей эмиграции. В то время как в 1998г. была значительной задолженность по зарплате в аграрном секторе, в 1999г. имеют место задержки с выплатой

зарплата в промышленности и в государственных учреждениях. В июне 1999г. правительство было в состоянии обеспечить выплату зарплат только путем запуска печатного станка. В долларовом выражении зарплата в марте 1999 года составляла только 20% по сравнению с предыдущим годом (DIW 1999). Начиная с лета 1999г. , отмечаются очевидные реальные потери на рублевой основе.

- **Нестабильная валюта:** В связи с эмиссионным субсидированием сельского хозяйства, строительства и тяжелой промышленности белорусский рубль является сегодня нестабильной и неконвертируемой валютой. Несмотря на административный контроль цен, инфляция растет из года в год: с 63,4% ИПЦ в 1997 и 181,7% 1998 до 97% в первой половине 1999 (ВЕТ, 1999а).

- **Эрозия индустриальной базы:** Отказ от приватизации и отсутствие санкционирующих и стимулирующих структур (конкуренция, банкротство) для реструктуризации предприятий способствовали постоянному снижению рентабельности фирм и конкурентоспособности белорусских товаров. Контроль над ценами, управление валютой и регулирование внешне-экономической деятельности еще более ухудшают положение на предприятиях. В связи с этим предприятия не в состоянии и не хотят инвестировать. Следствием этого является изношенность основных фондов и тем самым разрушение промышленной базы в Беларуси. Только в сельское хозяйство необходимы дополнительные инвестиции во размере многих миллиардов долларов США. В связи с антиинвестиционной политикой правительства Лукашенко до сих пор, как уже отмечалось выше, не было отмечено достойных упоминания иностранных инвестиций, которые внесли бы важный вклад в обеспечение промышленной базы. Рост объема производства в 1997/98 годах объясняется лишь большей степенью загрузки существующих мощностей и ни в коей мере инновациями и новыми инвестициями. Тем самым Беларусь все более отстает от соседних государств, которые модернизируют свою

промышленность, и становится в технологическом отношении развивающейся страной.

- **Сбои в обеспечении продовольствием:** В связи с отсутствием структурных реформ в сельском хозяйстве и государственной ценовой политикой не существует заинтересованности в производстве молока, мяса, птицы, яиц и других основных продуктов питания. Следствием являются трудности в обеспечении продовольствием, особенно вне столицы, г. Минска, и временное введение продовольственных карточек или ограничений в отпуске продуктов.

- **Жилищное хозяйство:** В связи с отсутствием реформ в жилищном и коммунальном хозяйстве значительно ухудшилось качество жилья и коммунальных услуг. Всё более низкая степень покрытия расходов квартирной платой и тарифами, которые в жилищной сфере находится на уровне ниже 5% и отсутствие финансовых средств в местных бюджетах привели к огромному скоплению проблем по содержанию жилья и коммунальной инфраструктуры, сопряженному с необратимым разрушением субстанции жилищного фонда.

Нельзя не упомянуть и об огромных потерях в благосостоянии, которые возникают в связи с систематической коррупцией и всеохватывающими связями и привилегиями. Систематическая коррупция сопровождается снижением эффективности работы управленческого аппарата. Авторитарные режимы с сильными элементами криминализации склонны к разрушению ответственности и этики государственного аппарата (Olowu 1988:226). Символическая антикоррупционная политика, которая предусматривает драконовские наказания для мелких чиновников, даже при отсутствии доказательств, но в то же время санкционирует обогащение на высшем уровне, ведет к пассивности и желанию избегать принятия решений. К этому добавляется элемент негативного отбора персонала. Это только вопрос времени, насколько скоро у режима Лукашенко возникнут значительные

проблемы в сфере управления и исполнительной власти. Наряду с экономической легитимностью система также теряет свою политическую легитимность и доверие населения, даже если речь при этом может идти только об очень длительном процессе. В настоящее время можно только прогнозировать, когда недовольство населения выразится в открытых политических разногласиях и общественной мобилизации.

6.3 Трансформация на микроуровне.

Лауреат Нобелевской премии, экономист Дуглас Норт в своей книге "Institutions, Institutional Change and Economic Performance" подчеркивает **зависимость** трансформации от траектории развития (path dependancy). Особенно это касается развития гражданского общества и преобразования ценностей и политической культуры (North 1990). Красноречивым тому свидетельством являются прерванная в 1994 году в Беларуси трансформация на макроэкономическом уровне и жесткая реставрация. Именно в Беларуси можно было ожидать кризис трансформационного процесса в связи с неразвитостью гражданского общества, слабо закрепленным национальным самосознанием и отсутствием оппозиционной элиты. Однако сегодня зависимость от траектории развития скорее говорит о долгосрочной смене режима, так как, несмотря на усилия режима Лукашенко, изменения на микроуровне не прекратились. Об этом свидетельствуют: (а) во-первых, дальнейшее развитие гражданского общества и (б) во-вторых, постепенное изменение ценностей населения.

(а) Развитие гражданского общества: Несмотря на отработанную Советом безопасности и КГБ государственную политику принуждения с помощью налоговых инспекций, разрыва договоров аренды, придирчивых процедур перерегистрации, произвольного закрытия счетов, а также угроз и денежных штрафов по отношению к активистам, в последние годы развился заметный сектор общественных негосударственных организаций. Особенно активны организации по защите прав человека, молодежные организации, организации

по распространению опыта местного самоуправления, независимые профсоюзы и независимые союзы предпринимателей. В начале 1999 года было официально зарегистрировано более 2,5 тысяч негосударственных общественных организаций. 57% из них находится в Минске, однако часть из них имеет местные бюро в регионах. В западных регионах Беларуси структуры гражданского самоуправления развиты, как правило, сильнее, чем в восточных областях – Гомельской, Могилевской и Витебской.

(б) Изменение ценностей: Несмотря на жесткую реставрацию на макроуровне, параллельно с развитием гражданского общества, как уже отмечалось в разделе 5.4, происходит медленный, но неудержимый процесс изменения ценностей. Особенно отчетливо уже сегодня в своих представлениях о рыночной экономике, роли государства в экономике и частной экономической деятельности отличается молодое поколение. В том числе у молодежи сильнее, чем у старшего поколения, выражена идея белорусской государственности и ориентация на Запад, что, среди прочего, сказывается и на отношении к вопросу возможного объединения с Россией.

Таблица 10. Результаты голосования при проведении гипотетического референдума по вопросу объединения с Россией по возрастным группам (IISEPS 1999/1:31)

	16 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 и >
За	32.7	32.0	33.5	35.2	44.7	44.2	56.3
Против	40.3	48.0	46.6	47.1	39.4	45.7	24.4
Не буду голосовать	26.2	19.2	18.0	16.2	12.8	16.9	12.9

Приведенные данные свидетельствуют о явно различающейся степени доверия к президенту и государственным учреждениям молодежи по сравнению с населением в целом. В то время как 41% всего населения

доверяет президенту и только 28,8% не доверяют, то среди молодёжи моложе 30 лет отношение к нему полностью противоположное.

Таблица 11. Индекс доверия к государственным и негосударственным организациям сторонников и противников среди населения в целом и молодежи

Государственные				
общественные учреждения	Население в целом		Молодежь	
Президент	41.0%	28.8%	21.8%	44.9%
Государственные СМИ	+ 0.608	- 0.581	+ 0.453	- 0.551
Учреждения	систе + 0.465	+ 0.144	+ 0.460	+ 0.223
образования				
Армия	+ 0.445	- 0.289	+ 0.277	- 0.324
Церковь	+ 0.436	- 0.121	+ 0.304	- 0.072
Правительство	+ 0.433	- 0.699	+ 0.237	- 0.718
Суд	+ 0.160	- 0.490	0.000	- 0.452
Государственные профсоюз	+ 0.153	- 0.538	- 0.034	- 0.475
Органы государственн	+ 0.130	- 0.503	+ 0.021	- 0.508
безопасности				
Местные органы власти	+ 0.043	- 0.593	- 0.142	- 0.600
Национальное собрание	+ 0.030	- 0.726	- 0.061	- 0.688
Организации по пра	- 0.016	- 0.113	- 0.047	- 0.039
человека				
Политические партии	- 0.017	- 0.654	- 0.210	- 0.662
Независимые профсоюзы	- 0.158	- 0.149	- 0.263	- 0.190
Верховный Совет 13-ого созъ	- 0.185	- 0.465	- 0.250	- 0.480
Негосударственные СМИ	- 0.335	+ 0.107	- 0.155	+ 0.177

(Индекс доверия изменяется от +1 до -1, Drakohrust 1999: 30)

6.4 Развитие взаимозависимости между Беларусью и Западом

Развитие взаимозависимости между Беларусью и Западом имеет решающее значение для долгосрочных трансформационных процессов в целом. В этой связи особый интерес представляют (а) взаимозависимость на международном уровне, (б) взаимозависимость в области образования, (в) гуманитарная помощь и сеть негосударственных организаций и (г) экономическая взаимозависимость.

(а) Международная взаимозависимость: Конституционный путч в ноябре 1996г. означает однозначный отказ режима Лукашенко от демократических принципов разделения властей, независимости судов и плюралистического парламента. Этим поступком Лукашенко спровоцировал изоляцию страны и отсрочил на длительный период интеграцию в европейские структуры. Видимо, поэтому Совет Европы после проведения референдума был вынужден предоставить Беларуси статус гостя. После неудавшейся попытки посредничества Европейский Союз применил ряд санкций, таких как приотставление соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, а также национальных программ TACIS, и свёл все отношения с Беларусью до минимума. Этому примеру следуют государства - члены ЕС, а также США. Кроме того Запад продолжает признавать Верховный Совет 13-ого созыва, который был избран в 1995 г. демократическим путем. С парламентом, который был назначен Лукашенко, нет никаких официальных отношений. Уже упомянутый скандал с резиденциями послов и обострение с 1998г ситуации, которая связана с нарушением прав человека, привели к дальнейшему осложнению отношений между Беларусью и Западом. Ввиду низкой взаимозависимости на официальном межгосударственном уровне и полного отсутствия визитов со стороны высокопоставленных лиц особое значение придаётся консультативной и наблюдательной группе ОБСЕ в Минске. Группа была организована с согласия белорусского правительства в конце 1997г, чтобы консультировать Беларусь при построении демократических учреждений и наблюдать за соблюдением принципов ОБСЕ, особенно касающихся прав человека. Цель группы ОБСЕ заключается в том, чтобы путём переговоров

между президентской системой и оппозицией наметить выход из конституционного тупика, сводящийся к демократическим выборам, гарантировать доступ всех общественных сил к средствам массовой информации и обеспечить возврат к парламентаризму. С лета 1999 г. представители президента и оппозиции ведут переговоры в больших рабочих группах по вышеуказанным пунктам. Хотя достичь решительного прорыва не удалось, с момента начала переговоров режим Лукашенко ужесточил подавление оппозиции и негосударственных организаций, и готовность Лукашенко к изменению позиции вызывает сомнение, группа ОБСЕ всё же выполняет ряд важных задач с точки зрения долгосрочной перспективы трансформации в Беларуси:

- Группа ОБСЕ устанавливает рамки для переходного процесса на основе переговоров и возвращения к демократии, при этом она указывает процедуры, формирует доверие и поддерживает силы, проявляющие готовность к переговорам, в обоих лагерях.
- Группа ОБСЕ проводит фундаментальную работу по распространению ценностей демократии и правового государства путём осуждения режима, нарушающего права человека, пропаганды альтернативных процедур, а также проведения мероприятий по образованию и повышению квалификации.
- Группа ОБСЕ поддерживает построение гражданского общества и системы негосударственных организаций, а также вносит вклад в рост профессионализма политических партий путём переговорного процесса.
- Группа ОБСЕ предлагает альтернативу международной изоляции страны и её безоговорочному ориентированию на Россию. При этом речь идёт не о разрыве отношений между Россией и Беларусью, а о развитии страны в соответствии с её географическим положением и совершенствовании ее функции связующего звена, выгодной как России, так и Западу.

- Группа ОБСЕ гарантирует своим присутствием в стране и предоставлением отчётов о ситуации в ней привлечение внимания западных правительств к "белорусскому вопросу".

Таким образом, группа ОБСЕ обеспечивает определённую взаимозависимость между Беларусью и Западом и способствует процессу трансформации в стране. Другие учреждения, например ЕС, будут продолжать играть активную роль в отношениях между Беларусью и Западом только в том случае, если обозначится явное возвращение к демократии и правам человека.

(б) Взаимозависимость в сфере образования: Многие тысячи молодых белорусов учатся на Западе, прежде всего в США, Германии и Франции. Существует множество новых курсов обучения, таких как программы обмена и стажировки, реализации которых отчасти способствуют такие организации, как Немецкая служба академических обменов (DAAD), Комиссия Фулбрайт или программа Тэмпус ЕС. Наряду с государственными программами содействия обучению, существуют целый ряд негосударственных и даже частных инициатив, предоставляющих белорусам возможность учиться за границей. Значительная часть студентов, чьи родители принадлежат к классу белорусских государственных служащих или номенклатуре, учатся за свой счёт, преимущественно в Германии. Кроме того, в Беларуси, несмотря на тяжёлую экономическую ситуацию, развивается коммерческий рынок образовательных услуг, который демонстрирует исключительно высокий спрос на обучение западному менеджменту. Стажеры, пребывающие за границей с целью обучения, а также участники курсов, проводимых представителями западных стран в самой Беларуси, непосредственно приобщаются к западным ценностям и методам, распространяют их, работая на предприятиях и в организациях, и решающим образом способствуют изменению ценностей. Кроме того, благодаря образовательной взаимозависимости образуются транснациональные связи, которые способствуют развитию обмена опытом и обучения политике.

(в) **Гуманитарная взаимозависимость:** Сотрудничество зарубежных негосударственных организаций с негосударственными организациями Беларуси началась после Чернобыльской катастрофы. Наряду с доставкой гуманитарной помощи, каждый год более 10.000 белорусских детей приглашаются в Западную Европу для проведения летних каникул. На протяжении долгой совместной работы в гуманитарной области развились транснациональные связи между белорусскими, западноевропейскими и прежде всего немецкими негосударственными структурами. При этом сотрудничество сегодня ограничивается не только Чернобыльским комплексом, но и охватывает такие сферы, как молодёжь, права человека и политика. Только мероприятия Минского Международного образовательного центра (ММОЦ), который поддерживается Федеральным правительством и землёй Северный Рейн-Вестфалия, охватывают ежегодно несколько тысяч белорусов; здесь устанавливаются тесные контакты между белорусскими и немецкими негосударственными организациями. Кроме того, раз в год для укрепления транснациональной сети ММОЦ организует заседание негосударственных организаций в Германии, в котором принимают участие более двухсот немецких и белорусских негосударственных организаций.

(г) **Экономическая взаимозависимость:** По сравнению с другими государствами с переходной экономикой поступление в Беларусь прямых инвестиций с Запада значительно ограничено. Как уже было упомянуто, влияние фирм с иностранным долевым участием в капитале на экономическую политику страны не ощущается. Тем не менее существует около 1500 активно действующих фирм с иностранным долевым участием в капитале, на которых заняты 1,3% всех трудящихся Беларуси. Реально это число могло бы быть ещё выше. При этом речь идёт прежде всего о малых и средних предприятиях. Только 10 предприятий с иностранным долевым участием в капитале владеют основным капиталом более 10 млн.\$ и 60 предприятий – от 1 до 10 млн.\$. Эти малые и средние предприятия, 47% которых имеют немецкое долевое участие

в капитале, оказывают значительное влияние на долгосрочный процесс трансформации, так как здесь западные методы, а в конечном итоге ценности и идеи частной собственности, а также личной ответственности переносятся на относительно широкий базис Беларуси. Кроме того устанавливаются стандарты (benchmarks) также для белорусских фирм и их сотрудников, благодаря чему значение малых и средних предприятий с иностранным долевым участием в капитале далеко выходят за рамки их собственной деятельности.

Таблица 12. Прямые иностранные инвестиции в Беларуси 1993-1998 (ВЕТ, 1999b 22)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Аккумулированные прямые инвестиции (млн.\$)	30.9	46.6	70.0	99.3	171.4	237.1
Число зарегистрированных предприятий/из них действующие	1447 411	2070 676	2645 881	2856 1371	1903 1235	2272 1416
Производственные объёмы товаров и услуг (БР. млрд.)	29.3	701.1	3045.1	6256.5	24518.2	28167.8
в % от ВВП	0.3	4.0	2.6	3.4	7.0	4.3
Число занятых/из граждане Беларуси/отношении ко занятому населению	18041 17965 0.4	22930 22770 0.5	26818 26618 0.6	38522 37531 0.9	49469 49118 1.2	58147 57742 1.3
Экспорт в \$ млн./в отношении ко экспорту	35.7 1.8	60.1 2.4	193.6 4.0	335.4 5.8	466.1 6.3	565.0 8.0
Импорт, млн \$./в отношении ко импорту	68.9 2.8	89.0 3.0	133.8 2.4	319.1 4.6	622.4 7.1	809.6 9.5

Хотя роль прямых инвестиций в процессе трансформации и нельзя недооценивать, тем не менее представляется, что сегодня экономическая взаимозависимость между Беларусью и её соседями усиливается прежде всего за счет других форм сотрудничества, в особенности торговли и работы на давальческом сырье. Финансовый кризис в России августа 1998г. и связанный с этим развал рынка сбыта белорусской продукции, с одной стороны, и непривлекательный вследствие регулирования цен и отсутствия покупательной способности внутренний рынок, с другой стороны, вынуждают многие белорусские предприятия к переориентации на западные экспортные рынки. В

особенности это касается белорусской текстильной, деревообрабатывающей и мебельной промышленности. При этом работа на давальческом сырье вследствие острой международной конкуренции в этих отраслях стимулирует реорганизацию предприятий, введение новых технологий и методов менеджмента, а также финансирование косвенных инвестиций (Mildner 1999). Кроме того, благодаря включению определённых белорусских отраслей в европейское экономическое пространство и конкуренцию обеспечивается внешний контроль белорусской экономики, который выявляет различия между частными предприятиями, ориентированными на экспорт, и менее успешными крупными государственными предприятиями.

Таблица 13. Развитие внешней торговли в Беларуси (ВЕТ 1999b:74)

	Экспорт					
	1994	1996	1997	1998	1999 (1-й квартал)	
СНГ	58.8	66.8	73.1	73.7	60.7	
Россия	46.1	53.2	64.7	65.5	53.9	
Украина	9.8	8.8	6.0	5.8	5.0	
Казахстан	1.0	1.6	0.7	0.7	0.6	
Молдавия	2.6	1.3	0.9	0.8	0.5	
Другие	0.4	0.5	0.4	0.6	0.7	
Все						
остальные	41.2	33.2	26.9	26.3	39.3	
ЕС	14.7	8.2	6.9	7.1	9.1	
Австрия	0.7	0.3	0.2	0.3	0.3	
Германия	6.5	3.6	3.0	2.7	3.8	
Италия	1.3	1.1	0.9	1.0	1.2	
Нидерланды	1.0	1.2		1.2	1.1	0.9
Польша	4.4	5.9		3.4	2.5	3.8
Латвия	1.0	4.4		1.0	2.3	4.4
Литва	1.4	3.1		1.9	2.2	2.5
Китай	1.7	0.4		1.0	1.4	2.9

Другие	18.0	11.2	12.6	15.6	25.3
--------	------	------	------	------	------

6.5. Резюме и выводы для помощи со стороны Запада

Как было указано выше, в настоящее время структуры, системы, персонал и ценности ведущей элиты Беларуси несовместимы с экономической политикой, ориентированной на реформы. Особенно явный барьер на пути проведения реформ представляет собой система власти, построенная на льготах и связях. Исходя из этого, представляется маловероятной внезапная смена экономической политики без изменения режима. С другой стороны, процесс трансформации на микроуровне и углубившаяся взаимозависимость между Беларусью и Западом создают долгосрочные предпосылки для возвращения к демократии и экономическим реформам. Это позволяет сделать существенные выводы для организации программ помощи Беларуси. Проекты МВФ, Всемирного банка и двусторонних доноров в области консультирования правительства относительно экономической политики в 1994-1995 г.г. были изначально обречены на неудачу. Западные доноры, в особенности Европейский союз (TACIS) и Германия (TRANSFORM), США (USAID) не позднее референдума конца 1996г. осознали эту несовместимость и прервали свои проекты в области консультирования правительства или значительно сократили их, и с тех пор они сосредоточены на создании институциональных и кадровых предпосылок для долгосрочного процесса экономической и общественной трансформации.

Литература

1. Bennett, C. (1991), What is Policy Convergence, British Journal of Political Science, , S. 215-25.
2. BET (1999a), Economic Trends, Quarterly Issue Belarus, Jan.-Feb. 1999.
3. BET (1999b), Economic Trends, Quarterly Issue Belarus, April-June 1999.
4. EBRD (1998), Transition report 1998.

5. CPJ (1998, Centre to Protect Journalists, Country Report Belarus, www.cpj.org.
6. Evans, G., Whitefield, S., (1992), Identifying the Basis of Party Competition in Eastern Europe, Manuskript, zitiert nach Wnuk-Lipinski, Values and Radical Social Change
7. IISEPS (1999), Analytic Bulletin of Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 5 (11), March 1999.
8. Keohane, R., Nye, J. (1989), Power and Interdependence, Illinois.
9. Lamarchard/Legg 1972, Political Clientelism and Development, Comparative Politics, 2/1972, S.
10. Markus, U. (1994), The Russian-Belarussian Monetary Union, RFE/RL Research Report, 20. May 1994, S. 28-32.
11. McAdam, D., Rucht, D., (1993), Cross National Diffusion of Movement Ideas, Annals of the American Academy of Political and Social Science, July, S. 56-74.
12. Mildner, K. (1995), Korruption in Rußland: Wurzeln, Effekte, Strategien, in: H. Wollmann u.a. (Hrsg.), Transformation Sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs, Opladen, S.364-384.
13. Mildner, K. (1996), Lokale Politik und Verwaltung in Rußland, Basel.
14. Mildner, K. (1999), Der belarussische Textilsektor, Belarus-News, 4/1999, S. 16-18.
15. North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
16. Putnam, R. (1993), Making Democracy Work, Princeton.
17. RFL (1996), Belarus: Human Rights, www.rfel.org.bd/be.
18. Rose, R. (1993), Lesson-Drawing in Public Policy, New Jersey.
19. Rose, R. (1991), What is Lesson-Drawing, Journal of Public Policy, S. 3-33.
20. Sosnow, A. (1999), Modern Economy as Viewed by the Youth, IISEPS News, June 1999, S.31-35.

21. Stocker, G., Mossberger, K., The Post-Fordist Local State: The Dynamics of Post-Fordist Development, in: J. Stewart, G. Stoker, Local Government in the 1990's, S. 210-227.
22. Wnuk-Lipinski, E. (1998), Values and Radical Social Change, Warsaw.
23. Wolman, H. (1992) Understanding Cross National Policy Transfers, Governance, 5, S. 27-45.