

**СТРАНЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**



БЕЛАРУСЬ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОТ ИЗОЛЯЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

**БЕЛАРУСЬ И  
ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ:**  
ОТ ИЗОЛЯЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

AT	Австрия	FI	Финляндия	LU	Люксембург
BE	Бельгия	FR	Франция	MT	Мальта
BG	Болгария	GB	Великобритания	NL	Нидерланды
CY	Республика Кипр	GR	Греция	PL	Польша
CZ	Чехия	HU	Венгрия	PT	Португалия
DE	Германия	IE	Ирландия	RO	Румыния
DK	Дания	IT	Италия	SE	Швеция
EE	Эстония	LT	Литва	SI	Словения
ES	Испания	LV	Латвия	SK	Словакия

# **БЕЛАРУСЬ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОТ ИЗОЛЯЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ**

**ПОД РЕДАКЦИЕЙ:**

**ХАНСА-ГЕОРГА ВИКА, ШТЕФАНА МАЛЕРИУСА**

**ВИЛЬНЮС 2011**

УДК 32(476:4)

Бе 43

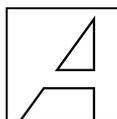
## **БЕЛАРУСЬ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОТ ИЗОЛЯЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ**

**Авторы:** Ханс-Георг Вик, Виталий Силицкий, Кай-Олаф Ланг, Мартин Коопманн, Андрей Егоров, Светлана Мацкевич, Валерий Фадеев, Андрей Казакевич, Михаил Пастухов, Леонид Калитеня, Александр Чубрик

**Редакторы:** Ханс-Георг Вик, Штефан Малериус

**Ответственная за выпуск:** Екатерина Радько

**Бе 43** **Беларусь и Европейский Союз: от изоляции к сотрудничеству** / Под ред. Х.-Г. Вика, Ш. Малериуса. – Вильнюс: Фонд Конрада Аденауэра, 2011. – 182 с.



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

Данная публикация является совместным проектом Центра европейских исследований и Фонда Конрада Аденауэра. Публикация осуществлена при финансовой поддержке Европейского Парламента. Полную ответственность за факты и мнения, представленные в публикации, несут авторы текстов. Центр европейских исследований, Фонд Конрада Аденауэра и Европейский Парламент не несут ответственности ни за информацию, содержащуюся в данной публикации, ни за ее последующее использование.

This is a joint publication of the Centre for European Studies and the Konrad-Adenauer-Stiftung. This publication receives funding from the European Parliament. Sole responsibility for facts or opinions expressed in this publication lies on the authors. The Centre for European Studies, the Konrad-Adenauer-Stiftung and the European Parliament assume no responsibility either for the information contained in the publication or any subsequent use of it.

ISBN 978-609-95320-0-4

© Фонд Конрада Аденауэра, 2011,  
Санкт-Августин / Берлин  
© Фото на обложке: Jan Bryczynski

## СОДЕРЖАНИЕ

- 5** | КОНСАЛТИНГОВЫЙ ПРОЕКТ: БЕЛАРУСЬ И ЕС  
*Ханс-Георг Вик*
- 14** | БЕЛАРУСЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ  
Виталий Силицкий
- 24** | ЕС И БЕЛАРУСЬ: ОТНОШЕНИЯ С РЕЗЕРВНЫМИ  
ВОЗМОЖНОСТЯМИ  
*Кай-Олаф Ланг, Мартин Коопманн*
- 40** | ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: АНАЛИЗ СИТУАЦИИ  
И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
*Андрей Егоров*
- 61** | ОБРАЗОВАНИЕ БЕЛАРУСИ: РЕФОРМА И  
СОТРУДНИЧЕСТВО С ЕС  
*Светлана Мацкевич*
- 80** | ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ,  
КОНСТИТУЦИОННАЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ  
(РЕАЛЬНОСТЬ), ФОРМЫ ВЕРХОВЕНСТВА  
*Валерий Фадеев*
- 89** | СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ  
ОРГАНЫ  
*Андрей Казакевич*
- 108** | СМИ В БЕЛАРУСИ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ  
К СВОБОДЕ СЛОВА  
*Михаил Пастухов*

- 126** | БЕЛАРУСЬ – ЕС: МИГРАЦИЯ, ПОГРАНИЧНАЯ ПОЛИТИКА, ВИЗОВЫЕ ВОПРОСЫ  
*Леонид Калитеня*
- 146** | ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЕС: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ АСПЕКТЫ  
*Александр Чубрик*
- 163** | ЭНЕРГЕТИКА, ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЕС  
*Александр Чубрик*
- 173** | ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТОВ – УЧАСТНИКОВ ПРОЕКТА
- 179** | ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
- 180** | ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЭРА



**Ханс-Георг Вик** (Берлин), доктор философских наук, немецкий дипломат (1954-1993), президент Федеральной разведслужбы (BND, 1985-1990), руководитель консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ в Минске (1997-2001), в настоящее время – руководитель общественного объединения «Права человека в Беларуси» (Германия)

## КОНСАЛТИНГОВЫЙ ПРОЕКТ: БЕЛАРУСЬ И ЕС

### ПРЕДИСЛОВИЕ

Состоявшиеся 19 декабря 2010 года в Беларуси президентские выборы завершились катастрофой: после сравнительно открытой кампании оппозиционных кандидатов против действующего президента подсчет бюллетеней закончился массовыми подтасовками сначала на уровне местных избирательных комиссий, а впоследствии на уровне Центральной избирательной комиссии. Лидеры оппозиции и избиратели собрались на площади в знак протеста против этого вопиющего акта пренебрежения белорусскими законами и европейскими стандартами свободных и справедливых выборов. Президент Беларуси Александр Лукашенко взял на себя всю ответственность за насильственное подавление политической оппозиции и независимого гражданского общества в Беларуси. Более шестисот граждан были арестованы, многие были избиты. Против многих граждан были возбуждены уголовные дела в судах Беларуси, которые отнюдь не независимы в своих суждениях. Несмотря на то, что восстановление сетей политически независимых структур в стране займет много времени, по всей стране прокатилась волна гражданской солидарности в поддержку жертв репрессий.

Президент Беларуси Александр Лукашенко заявил, что он не заинтересован в сближении страны с Европейским Союзом. У формирующегося в стране гражданского общества другое мнение на этот счет. В связи с этим, Европейскому Союзу настойчиво рекомендуется по-прежнему придерживаться целей, утвержденных в концепции «Восточного партнерства» в мае 2009 года.

## **ПРОЕКТ**

1. Беларусь относится к шести европейским странам, которые в рамках программы «Восточное партнерство» (принятой конференцией Европейского Союза на уровне глав государств в Праге 7 мая 2009 года) должны быть приближены к ЕС на политическом уровне и интегрированы в ЕС экономически. На пути к этим целям необходимы демократические реформы, к которым Лукашенко сегодня не готов. До настоящего момента он решился лишь на некоторые единичные меры – как, например, освобождение политических заключенных, и косметические шаги – такие, как изменения в выборном законодательстве и отношения со свободной прессой, которая, однако, все еще на коротком поводке. Приведут ли усилия ЕС, направленные на сотрудничество с Беларусью в рамках «Восточного партнерства», к успеху в долгосрочной перспективе – оценить сегодня не представляется возможным. Для ЕС этот принцип, вытекающий из Римского договора 1957 года, имеет в политическом смысле стратегическое измерение. Для Беларуси же это шанс, который в давящих политических условиях недемократического режима впервые кажется реальным и ставит под вопрос неизбежность зависимости от Российской Федерации. В такой ситуации находятся авторитарный режим и большинство представителей оппозиции, настаивающих на демократических реформах в Беларуси. В сближении с ЕС могли бы быть найдены точки соприкосновения между правительством и оппозицией.

Сближение Беларуси с ЕС должно, с точки зрения белорусского руководства, привлечь европейские инвестиции в Беларусь. Лукашенко осознает, что только путем активных экономических отношений с ЕС можно компенсировать растущую задолженность перед Россией (поставщиком нефти и газа) и Всемирным банком, а также Международным валютным фондом на долгосрочную перспективу.

2. Консалтинговый проект Фонда им. Конрада Аденауэра «Беларусь-ЕС» основывается на предположении, что в силу различных причин интерес правительства, оппозиции и широкой общественности Беларуси к тесным отношениям с ЕС растет. С другой стороны, внутренние механизмы ЕС и условия сближения Беларуси с ЕС еще недостаточно известны. Неоспорим также тот факт, что успех демократических преобразований в стране связан с позитивной экономической перспективой, которая в настоящий момент отсутствует.
3. Сближение с Европой требует существенных реформ политической, экономической, общественной и правовой систем нынешней Беларуси. Беларусь должна познакомиться с внутренними механизмами ЕС и выполнять необходимые для вступления условия, сформулированные в «Копенгагенских критериях» в 1999 году.
4. Помимо того, в рамках консалтингового проекта был проведен анализ сегодняшней государственной, экономической, общественной и правовой ситуации, которая во многом наследует бывшую советскую систему. На основе данного анализа могут быть идентифицированы те реформы, которые необходимо предпринять, чтобы сделать страну и ее структуры совместимыми с ЕС. Это процесс, который был и остается неизбежным во всех странах бывшего социалистического мира, готовящихся к интеграции с ЕС.

Подготовке исследования помогли эксперты по Беларуси как из самой страны, так и специалисты из Германии, знакомые с проблематикой интеграции и политики расширения ЕС.

## **РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

В процессе исторического развития в Беларуси – стране между Западом и Востоком, связанной с обоими измерениями Европы, – возникла экономика, которая, благодаря своей важной транзитной функции (транспортные пути) и сильной, способной на инновации индустриальной основе, отличается высокой зависимостью от экспорта. Необходимое промышленное обновление в силу избранной системой Лукашенко плановой и государственной экономики, а также ориентации на российский рынок, затягивается, затруднено или невозможно. Неизвестно, способна ли система Лукашенко к реформам в экономическом и финансово-политическом смысле. «Нейтральная» позиция между экономико-политической ориентацией на Россию и ЕС не видится возможной.

Европейский Союз в силу различных причин очень осторожно подходит к выстраиванию отношений со странами-соседями в Восточной Европе. После экспериментов с принятой в 2004 году и носившей необязательный характер Европейской политикой добрососедства (ЕПД) в контексте укрепления региональных компонентов (ключевое понятие «Средиземноморский союз») и в связи с принятием «Восточного партнерства» в мае 2009 года, Евросоюз дал шести странам (Беларусь, Украина, Молдова, Армения, Азербайджан, Грузия) согласие на углубленное сотрудничество с целью политического сближения и экономической интеграции, независимо от того, достигли ли данные страны к настоящему моменту удовлетворительного уровня демократических трансформаций или нет. Исследование уточняет также политическую весомость нового инструментария «Восточного партнерства» для самого ЕС и, учитывая фактор дальнейшего существования режима Лукашенко, оставляет без ответа вопрос о шансах на успех.

В своем докладе «ЕС и Беларусь: отношения с резервными возможностями» Кай-Олаф Ланг и Мартин Коопманн отдают должное структуре программы, которая наряду с многосторонними «платформами» для представителей правительства также создала платформу для политических, экономических и правовых сетевых объединений и некоторых приоритетных инфраструктурных проектов гражданского общества из шести стран-партнеров, а также государств ЕС, в которой, по оценке авторов, белорусское гражданское общество принимает весьма активное участие. Конечная привязка поддержки ЕС двусторонних проектов в Беларуси к подлинному, то есть действительному и постоянному, прогрессу в процессе демократических преобразований не ставится под вопрос. Европейские представления об участии представителей оппозиции в парламентской структуре «Восточного партнерства» (EURONEST) не нашли позитивного отклика у белорусского режима. Свободное слово (высказанное в защищенном, с точки зрения политики и права, пространстве парламентского собрания) могло бы иметь серьезные политические последствия. В Беларуси же политическая оппозиция изгнана из парламентского пространства.

В своем анализе международного положения страны («Беларусь в международном контексте») Виталий Силицкий указывает на исторически обоснованное превалирование России во внешнеполитической ориентации Беларуси (СНГ, Договор о коллективной безопасности, Экономический союз, Союзный договор), в то время как связи с европейскими институтами остались рудиментарными. Соглашение о сотрудничестве и партнерстве не было

ратифицировано вследствие конституционного конфликта 1996 года, а статус приглашенного в Совете Европы для Беларуси приостановлен. На фоне затронувшего также и Беларусь мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 годов и с учетом глубокого конфликта интересов в политических и экономических отношениях с Россией прием Беларуси в проект ЕС «Восточное партнерство» впервые открыл перспективу европейского вектора в белорусской внешней политике. Виталий Силицкий резюмирует это следующими словами: «...На современном этапе необходимость долгосрочной стабилизации и поступательного развития Беларуси заставляет белорусское руководство прийти к пониманию необходимости участия в процессах европейской интеграции, которая в данный исторический отрезок времени наиболее соответствует национальным интересам Беларуси».

В статье «Текущее положение дел и перспективы сотрудничества с ЕС: социально-экономический и инфраструктурный аспекты» автор Александр Чубрик доказывает недостаток эффективности экономики и связанных с ней областей. Прогресс достигнут, пожалуй, только в ценовой либерализации и приватизации самых мелких предприятий.

В своем докладе на тему «Судебная власть и правоохранительные органы» автор Андрей Казакевич определяет реформы права, предпринятые после прихода Лукашенко к власти в качестве президента в 1994 году, как шаги в верном направлении, правда, в рамочных условиях авторитарного государственного устройства. Повышение эффективности в рамках данных политических условий возможно, однако реформы в направлении демократизации государства и права представляются в настоящий момент невозможными. То же касается порядка назначения судей, которые в настоящий момент не могут быть расценены как независимые.

Леонид Калитеня в своей статье «Беларусь – ЕС: миграция, пограничная политика, визовые вопросы» разрабатывает детальную картину рестриктивной визовой политики Европейского Союза и государств-участников в вопросах применения шенгенского режима и выдачи виз белорусским гражданам. «Большая политика» в отношениях ЕС и Беларуси отягощает визовую политику государств-членов НАТО и ЕС. В статье констатируется: «В ряду стран «новых соседей» Евросоюза Беларусь занимает уникальное место. По сравнению с другими постсоветскими странами, Беларусь выбрала кардинально иной путь развития, вернувшись к авторитарному характеру политического режима. Этот выбор послужил

основанием для начала конфронтации ЕС и белорусского политического руководства, что, конечно же, сказалось на визовой политике обоих субъектов». Автор требует послаблений. Жесткий визовый режим, также как зачастую резкий тон сотрудников визовых отделов посольств или консульств, повредил имиджу Евросоюза. Между тем ЕС уже открыл возможность визовых переговоров, создав, таким образом, предпосылки для исправления имиджа ЕС в общественном мнении страны.

В своей статье «Образование Беларуси: реформа и сотрудничество с ЕС» Светлана Мацкевич констатирует отсталость сегодняшнего образования в Беларуси, во многом до сих пор привязанного к советской системе. Учебные заведения готовят специалистов для отраслей плановой государственной экономики, которая по-прежнему определяет экономическую и административную систему страны. Международные программы контролируются и направляются либо (как в случае с Европейским гуманитарным университетом) изгоняются из страны.

Валерий Фадеев в своей статье «Государственные органы, конституционная действительность (реальность), формы верховенства» вспоминает начало процесса демократических преобразований, остановившихся после избрания Лукашенко президентом в 1994 году, и замещенных все более авторитарным построением государства, существующим до сих пор. Однако с момента начала мирового экономического и финансового кризиса, а также ухудшения сотрудничества с Российской Федерацией, ситуация дополняется политикой определенной экономической и политической открытости в сторону Европы и мировых финансовых институтов (Всемирный банк, Международный валютный фонд).

Михаил Пастухов в своей статье «СМИ в Беларуси: трудный путь к свободе слова» указывает, со ссылкой на результаты международных исследовательских институтов («Репортеры без границ», «Freedom House»), на удручающее положение независимых СМИ в Беларуси, выражающееся в серьезном ограничении свободы мнений и информации, а также в их экономической и информационно-политической дискриминации.

В своей статье «Гражданское общество: анализ ситуации и направления реформирования» Андрей Егоров описывает создание поддерживаемых государством общественных организаций, имеющих следствием маргинализацию собственно неправительственных организаций. Зависимость подлинно свободных

неправительственных организаций от иностранных (финансовых) доноров негативно сказывается на доверии к этим структурам и их представителям, не в последнюю очередь в глазах собственной общественности.

Улучшение ситуации наступит в той мере, в которой в рамках форума гражданского общества «Восточного партнерства» удастся придать независимым структурам международный статус и дать тем самым «легальную» и «легитимную» возможность воздействовать на органы «Восточного партнерства», пять платформ которого были созданы на правительственном уровне всеми участниками ЕС и шестью странами-партнерами.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Беларусь и «Восточное партнерство»**

В нынешнем политическом, экономическом и правовом положении в Беларуси отсутствуют процессы реформ, которые готовили бы страну к возможному вступлению в ЕС. Смена политической парадигмы является для этого необходимым условием. Участие в «Восточном партнерстве» с политической и психологической точек зрения представляет собой мероприятие, определяющее развитие процесса в будущем, поскольку страна, несмотря на авторитарное состояние, видит себя неотъемлемой составной частью Европы – пусть и с серьезными оговорками в связи с отсутствием готовности к реформам.

### **Экономические реформы**

ЕС и в унисон с ним отдельным государствам-членам ЕС следовало бы ввести техническую помощь в реформировании всех ключевых сфер экономики в содержание переговоров с Беларусью: правила конкуренции, устав предприятия, труд и системы социальной защиты, охрана здоровья, инфраструктура, климат, окружающая среда и техническое образование. В свое время, то есть после существенных шагов в сфере политической трансформации, следует заключить соглашение о свободной торговле, а также ратифицировать подписанное в середине 90-х годов и тогда же ратифицированное некоторыми странами соглашение о партнерстве и сотрудничестве.

## **Визовые вопросы**

В связи с принятием Беларуси в круг участников европейской политики добрососедства («Восточное партнерство») ЕС должен быть заинтересован в существенном улучшении своего имиджа в белорусской общественности. Камнем преткновения являются визовые вопросы и отношение к белорусским заявителям в посольствах и консульствах. Безвизовый режим должен быть конечной целью этого движения.

## **Образование**

Ведающая вопросами демократии, эффективной и открытой администрации, а также межличностных контактов вторая платформа «Восточного партнерства» должна заняться темой реформирования системы образования в восточноевропейских странах-партнерах, в т.ч. в Беларуси. В дополнение к данному проекту следует взвесить возможность введения курса о ЕС во всех его компонентах, а также о его развитии до сегодняшнего дня в белорусских университетах либо более углубленное изучение данного курса.

ЕГУ во время своей активной деятельности в Минске предлагал подобные программы. Следовало бы ввести подобные курсы и в государственных университетах, чтобы устранить ментальные барьеры, созданные режимом Лукашенко в продолжение идеологии и пропаганды Советского Союза по отношению к феномену «Европейский Союз» и поддерживаемые до сих пор.

Государственным университетам следовало бы привлекать для этих программ университеты-партнеры в государствах ЕС. Представительство ЕС должно проводить конкурсы на темы, связанные с ЕС в школах и вузах, а также организовывать тематические поездки для журналистов и других профессиональных групп, но также и для представителей номенклатуры (например, парламентариев и чиновников).

## **Конституционные органы**

В рамках масштабной конституционной реформы должно быть обеспечено разделение властей, независимость правосудия (назначение, освобождение от должности), полномочия парламента, а на президентских выборах возобновление права на создание избирательных блоков. Учреждение поста уполномоченного по правам человека категорически необходимо.

### **Средства массовой информации**

Перечень мероприятий, реализация которых необходима, чтобы обеспечить в Беларуси свободу мнений и свободу СМИ, чрезвычайно обширен. Здесь лишь важнейшие из них:

- одинаковые экономические рамочные условия для государственных и независимых СМИ; упрощение процедуры учреждения СМИ;
- свободный доступ журналистов к государственным учреждениям, которые обязаны предоставлять информацию;
- адаптация законодательства о СМИ к стандартам ЕС.

### **Гражданское общество**

1. В многообразии отношений и сотрудничества между европейскими донорскими структурами и гражданским обществом в Беларуси должен быть привнесен «порядок», так сказать, правила диалога, разработки проектов, их финансирования и реализации.
2. Пересмотр процедуры регистрации неправительственных организаций.
3. Улучшение процедуры отбора для участия белорусского гражданского общества в Форуме гражданского общества «Восточного партнерства».

Берлин, апрель 2011 года

Ханс-Георг Вик



**Виталий Силицкий** (Минск-Вильнюс),  
PhD (политические науки), научный  
директор Белорусского института  
стратегических исследований

## БЕЛАРУСЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ

### ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ БЕЛАРУСИ: ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Беларусь расположена в границах 53° северной широты, 28° восточной долготы и по своему географическому положению находится в центре Европы. Протяженность ее территории с севера на юг – 560 км, с запада на восток – 600 км, а общая площадь составляет 207 600 км<sup>2</sup>.

По данным Министерства статистики Республики Беларусь, на 1 октября 2010 года в Беларуси проживало 9 млн. 465 тыс. человек, из них белорусов – 84 %, русских – 8 %, поляков – 3%, украинцев – 1,5%. Плотность населения составляет 50 человек на километр квадратный. Численность населения страны постепенно снижается (за последние 20 лет – примерно на 700 тысяч человек). Беларусь – поликонфессиональная страна, находящаяся на стыке восточного и западного христианства. Примерно 80% всех верующих – православные, в стране представлены католическая и протестантские конфессии, в меньшей степени – мусульманские и иудейские.

Основные отрасли экономики Беларуси – машиностроение и металлообработка, добыча калийной соли, химическая и нефтехимическая промышленность. Основными экспортными партнерами Беларуси являются Россия, Нидерланды, Великобритания, Украина, Польша и Латвия, а по импорту – Россия, Германия и Украина. 14% трудового населения заняты в сельском хозяйстве, 34,7% – в промышленности и 51,3% – в секторе услуг.

Беларусь является важным транзитером российских углеводородов: общий объем российской нефти, которая транспортируется по территории Беларуси, составляет приблизительно половину всего российского нефтяного экспорта; по объемам прокачиваемого российского газа белорусская газотранспортная система уступает только словацкой и украинской. В недрах Беларуси выявлено более 4 тыс. месторождений 30-ти видов минерального сырья, используемого в мировой практике. Особое место среди них занимают калийные соли, по промышленным запасам которых страна выходит на одно из первых мест в Европе.

Численность белорусской армии составляет 65 тыс. человек, из них 15 тыс. – гражданский персонал. Белорусская армия активно участвует в различных учениях, как внутри страны, так и за ее пределами. По мнению независимых экспертов, белорусские вооруженные силы остаются одними из самых боеспособных на постсоветском пространстве.

Как видно из представленных данных, Беларусь – это небольшое по европейским меркам государство, обладающее скудными природными ресурсами, однако имеющее выгодное транзитное положение и экспортноориентированную экономику.

## **ИСТОРИЧЕСКИЕ ЗАВИСИМОСТИ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ БЕЛАРУСИ**

Современная территория Беларуси была заселена предками белорусов более тысячи лет назад. Носителями верховной политической власти на белорусских исторических землях часто были представители других этносов – Рюриковичи периода Полоцкого княжества, Гедиминовичи периода ВКЛ, русская администрация времен Российской империи и ранних этапов истории БССР. В то же время, большая часть политической элиты оставалась местной по происхождению.

Начиная со времен создания первых государственных образований, белорусские земли развивались в контексте европейской политики, экономики и культуры. Рыцарские традиции и аристократические ранги, Возрождение и Реформация, латынь как язык науки и европейские архитектурные стили – все это неотъемлемая часть истории и культуры белорусов. Европейская традиция в истории Беларуси была прервана лишь после аннексии ее территории Российской империей в конце XVIII века.

Беларусь всегда находилась на перекрестке важных торговых путей, безопасность которых можно было обеспечить, только опираясь на местную элиту. Отсюда относительно мирная консолидация удельных белорусских княжеств в ВКЛ, широкая автономия в рамках Речи Посполитой и привилегированное положение местной шляхты после вхождения белорусских земель в состав Российской империи. На протяжении последней тысячи лет белорусские земли входили в состав мощных государственных образований, где играли довольно значительную роль. Традиция переговоров, уний и союзов является неотъемлемой частью политической культуры белорусов.

### **СОВРЕМЕННОЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ БЕЛАРУСИ**

Сегодня Беларусь находится между двумя мощными геополитическими центрами – Европейским Союзом и Россией. Однако являясь составной частью пяти крупных геополитических, экономических и военно-стратегических проектов, в которых доминирует Россия (Союзное государство Беларуси и России, СНГ, ОДКБ, Таможенный союз России, Казахстана и Беларуси и Евроазиатский экономический союз), с ЕС она имеет лишь ограниченные политические контакты. До сих пор не было ратифицировано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, лишь недавно в Минске было открыто представительство ЕС.

Для России Беларусь важна в военно-стратегическом плане: через Беларусь лежит прямой и кратчайший путь из Москвы в Европу, на территории Беларуси размещены два важных российских военных объекта. Военная доктрина России не рассматривает Вооруженные силы РБ как отдельную единицу: в случае угрозы агрессии со стороны Запада они развертываются в качестве одной из армий РФ для защиты западных рубежей России. Беларусь также важна для России как транзитная территория. Иными словами, Беларусь – это важный союзник России, и в интересах последней сохранить ее в этом качестве, а также по возможности упрочить в ней свое политическое и экономическое влияние.

С другой стороны, Европейский Союз заинтересован в сотрудничестве с Беларусью в области региональной и субрегиональной безопасности, противодействию трансграничным угрозам, охраны окружающей среды, транзита, транспорта, энергетики, а также рассматривает Беларусь как эффективную преграду на пути потока нелегальных мигрантов и наркотрафика. Более того, для ЕС важно наличие «европеизированного» соседа на своей восточной границе – развитого экономически, проводящего взвешенный политический курс и уважающего права и свободы человека.

## **ПОИСК ОСНОВНОГО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ВЕКТОРА**

Обретя независимость в результате распада Советского Союза, через восемнадцать лет белорусское общество все еще до конца не определилось относительно своего места в мире, ориентиров и приоритетов своей внешней политики. Примерно равные части белорусского общества выступают за интеграцию (альтернативно с Россией или ЕС), достаточно сильны автаркистские настроения и устремления поддерживать союзные отношения одновременно с обоими субъектами. Те же самые настроения существуют и среди властных элит. Отсюда и неустойчивый характер внешней политики, стремление к политическому торгу и лавированию между Россией и Западом.

В первой половине 1990-х годов Беларусь имела шанс вернуться на европейский путь развития и интегрироваться в евроатлантические структуры. Однако этот шанс не был реализован из-за целого ряда совпавших факторов: структура промышленности, ВПК, состояние этнического самосознания, приход к власти А. Лукашенко и последовавшее за этим установление авторитарного политического режима. Пророссийский вектор (так как он максимально удовлетворял политическим и социально-экономическим интересам правящих кругов того времени), курс на создание союзного государства олицетворял стремление белорусской элиты сохранить безраздельный контроль над страной, не прибегая при этом к болезненным и непопулярным реформам. Получив доступ к российскому рынку и дешевым энергоресурсам и заручившись внешнеполитической поддержкой Москвы, белорусские власти безболезненно пошли на охлаждение и замораживание отношений со странами Запада, критиковавших Беларусь за нарушение прав человека и попрание принципов демократии. Белорусские власти успешно использовали возрастающие антизападные настроения среди российской публики и элит, которые в своей массе считали Беларусь наиболее лояльным и единственным верным союзником. В то же время, политика односторонней ориентации

на Россию усилила структурную зависимость Беларуси от восточного соседа как монопольного поставщика энергоресурсов и единственного серьезного рынка сбыта для промышленной продукции, неконкурентоспособной на европейских и мировых рынках. При этом возрастала и доля торговли с ЕС во внешнеторговом балансе Беларуси, но опять-таки за счет роста цен на российские энергоносители, перепродаваемые на Запад, и увеличения объема их переработки.

Однако начиная с 2006-2007 годов, Россия отказывается в прежних объемах безвозмездно субсидировать белорусскую экономику и делает попытки перевести отношения с Беларусью на более прагматичные рельсы, где основной интерес – это участие российского капитала в приватизации крупнейших белорусских предприятий и сохранение Беларуси в качестве военно-стратегического плацдарма для российских вооруженных сил. Это было частью более глобальной перемены во внешней политике России, разочарованной нелояльностью своих постсоветских партнеров, которых она щедро спонсировала на протяжении полутора десятилетий. Часть этой политики – ослабление зависимости России от транзитеров углеводородного сырья через строительство обходных транзитных путей (Северный и Южный потоки по газу, БТС-2 по нефти), которые несут прямую угрозу сложившейся в Беларуси модели транзитного государства, держащего в заложниках поставщика энергоресурсов. В то же время российско-грузинская война отчетливо показала, что Россия готова использовать любые средства для удержания постсоветского пространства на своей орбите. Эта готовность была явно продемонстрирована в 2010 году, сначала в Кыргызстане, когда Россия напрямую участвовала в смене политического режима в постсоветской стране; затем в российско-белорусских отношениях, когда мерами открытого политического и экономического шантажа Беларусь принудили к вступлению в Таможенный союз с Россией и Казахстаном на невыгодных для нее условиях. Ощущение того, что Россия в случае необходимости может повторить сценарий смены режима и по отношению к Беларуси, сменилось уверенностью в том, что Россия созрела для его осуществления. Российский фактор стал очевидным в кампании по выборам президента, назначенным на 19 декабря 2010 года. Участие Москвы в выборах приняло разнообразные формы – от медиакампании по дискредитации Лукашенко до поддержки оппозиционных кандидатов. Возможен сценарий и непризнания выборов Россией.

Новая политика России в отношении Беларуси и постсоветского пространства в целом заставила белорусские власти задуматься над опасностью односторонней ориентации на Москву и начать постепенную нормализацию отношений с ЕС. В то же время, приоритетной стратегией выживания для белорусских властей является поиск новых партнеров, которые не обуславливали бы помощь политическими факторами. В первую очередь, речь идет о Китае, экономическое сотрудничество с которым начало бурно развиваться в последние годы.

Европейский Союз до недавнего времени также вел ограничительную политику по отношению к Беларуси по причине грубых нарушений прав и свобод человека. По этим же причинам стало невозможным участие Беларуси – в отличие от Украины и Молдовы – в Европейской политике соседства. Такая политика в целом удовлетворяла и белорусские власти, так как она ограничивала нежелательное влияние ЕС на внутривнутриполитические процессы в стране; и ЕС, для которого изоляция оправдывала отсутствие четкой политики в отношении проблемного соседа. Необходимости в такой политике в условиях достаточно гармоничных отношений с Россией не было: предполагалось, что данный регион может находиться в зоне ответственности Кремля, в том числе и в плане продвижения процессов демократизации и реформ. Более продвинутая в реформах Россия рассматривалась многими в ЕС как локомотив реформ в Беларуси.

Евросоюз заинтересован в том, чтобы втянуть страну в политические и социально-экономические европейские процессы. Однако ангажирование Беларуси затруднено двумя факторами: во-первых, ограниченными финансовыми возможностями ЕС в условиях замедления экономического роста и нарастания кризисных тенденций в экономике ряда его стран; во-вторых, отсутствием значительного прогресса в вопросах демократии и прав человека внутри страны, что усиливает голоса сторонников изоляции Беларуси в самом ЕС. Тем не менее, ухудшающиеся отношения с Россией на фоне усугубляющегося состояния экономики заставляют официальный Минск идти на определенные уступки ЕС. При этом белорусские власти рассматривают свое сближение с ЕС как «продажу» геополитической лояльности и требуют, с одной стороны, финансовой поддержки, а с другой – невмешательства во внутреннюю политику страны. На практике это означает готовность к экономическим реформам при полном неприятии реформ политических.

Важно подчеркнуть, что сложившиеся внешнеполитические условия (фактор российско-грузинской войны и непризнание Беларусью Абхазии и Южной Осетии, ухудшение отношений с Россией в процессе переговоров по Таможенному союзу, приглашение Беларуси в программу «Восточного партнерства», открытое противостояние Москвы и Минска по Кыргызстану) открыли беспрецедентное окно возможностей для европейской интеграции Беларуси. Подобный шанс Беларусь имела лишь некоторое время после распада СССР. Однако это окно возможностей не будет открыто бесконечно. Для основных стран ЕС сотрудничество с Россией остается приоритетом, и игра на антироссийской риторике, которую сегодня позволяет себе Минск, не будет иметь действенного результата без прогресса в области реформ. Возможности геополитического маневра на западном направлении сузились для Минска после катастрофы Ту-154 под Смоленском в апреле 2010 года: новое руководство Польши взяло курс на улучшение отношений с Россией, оно склонно согласовывать свою внешнюю политику с ведущими странами ЕС и уже не заинтересовано в прямолинейной геополитической конфронтации с Россией.

В то же время, наметилась возрастающая конкуренция центров притяжения: в то время как МВФ впервые за долгие годы предоставляет Беларуси новый кредит, а ЕС разрабатывает новую программу партнерства с восточными соседями и включает в нее Беларусь, Россия укрепляет свое военно-стратегическое сотрудничество с Беларусью, настаивает на признании Беларусью Южной Осетии и Абхазии и фактически принуждает белорусское руководство на создание невыгодного для Беларуси Таможенного союза с Россией и Казахстаном. Таким образом, Беларусь как никогда прежде встает перед необходимостью выбора дальнейшего пути развития.

### **НЕЙТРАЛЬНЫЙ СТАТУС**

На заре независимости Беларуси значительной популярностью пользовалась идея нейтралитета и неприсоединения к каким бы то ни было политическим и военным блокам. Данная идея была также отражена и в Конституции Республики Беларусь, которая подчеркивает стремление Беларуси стать нейтральным государством. Однако данное положение впоследствии было нарушено фактом присоединения страны к ОДКБ и политической интеграцией с Россией.

Нейтральный статус Беларуси имеет ряд плюсов, таких, как гарантированное сохранение независимости и культурной идентичности, отсутствие обязательств по отношению к другим международным акторам, возможность выступать в качестве арбитра на международной арене и быть центром притяжения банковского капитала. Для реализации устойчивого нейтралитета необходимо наличие ряда исторических, культурных, геополитических и иных факторов: наличие внутреннего потенциала, способного обеспечить суверенитет и независимое развитие; признание нейтрального статуса государства как минимум соседними странами и основными геополитическими центрами и самое важное – внутренний консенсус политических элит по поводу нейтрального статуса.

На сегодняшний день в Беларуси не сформированы предпосылки для нейтралитета. Правящий политический класс ориентирован на баланс между геополитическими центрами, что, в целом, отражает историческую традицию политической жизни региона.

## **ВОСТОЧНЫЙ ВЕКТОР**

Проект Союзного государства Беларуси и России, развернутый в 1990-е годы XX века, был основан на рациональной попытке воссоздания дотационной схемы времен СССР в сложных внешнеполитических и экономических условиях. Этот проект исчерпал себя по мере ослабления возможностей белорусского руководства обменивать транзитный статус и геополитическое положение на российские дотации. Возникает ситуация, при которой поддержание союзных отношений в старом формате ставит под удар не только политическую независимость страны, но и властные позиции белорусской элиты. Исторический опыт нахождения в составе Российской империи и Советского Союза демонстрирует нежелательность подобного сценария для Беларуси в будущем, поскольку российская политическая культура не позволяет существование автономных иноэтнических образований в рамках российского государственного организма.

Интеграция с Россией (политическая и экономическая) в среднесрочной перспективе может принести экономические выгоды в виде временной стабилизации белорусской экономики и политической системы, однако в долгосрочной перспективе, с большой долей вероятности, приведет к утрате суверенитета и идентичности. Такая перспектива была недвусмысленно продемонстрирована белорусам бывшим президентом России В. Путиным, который предложил Беларуси войти в состав России шестью областями.

Сценарий глубокой политической интеграции с Россией возможен в условиях резкого ухудшения экономической ситуации в Беларуси при одновременной изоляции страны со стороны Запада.

Экономическое и политическое сотрудничество с Китаем рассматривается белорусским руководством как оптимальная альтернатива России и ЕС. Огромная бурно развивающаяся экономика с гигантским запасом свободных финансовых и инвестиционных средств и твердым интересом в наращивании своего присутствия в регионе не претендует на политическое господство, как Россия, и не обременяет партнеров ценностными условиями, как ЕС. Следует, однако, заметить, что Китай заинтересован в наращивании отношений в определенных сферах, где лежат прежде всего его интересы (доступ к природным ресурсам, развитие инфраструктуры для своей экономической экспансии в регионе, развитие условий для продвижения китайского бизнеса и трудоустройства китайской рабочей силы за рубежом), и его инвестиции не всегда приносят немедленный положительный эффект для экономики партнера. Несмотря на то, что сотрудничество с Китаем определенно способно оказать положительное воздействие на экономику Беларуси (в таких сферах, как развитие инфраструктуры, реструктуризация некоторых промышленных секторов, в частности, производство товаров народного потребления, техники и электроники), оно не представляет всеобъемлющей альтернативы для Беларуси, чей набор альтернатив будет, в первую очередь, обусловлен ее географическим положением, сложившейся системой экономических связей и европейским культурным наследием.

## **ЗАПАДНЫЙ ВЕКТОР**

Как уже было отмечено выше, исторически и цивилизационно Беларусь является неотъемлемой частью Европы. Европейская культура переговоров и создания союзов очень близка белорусской политической культуре. Европейский союз демонстрирует возможность осуществления глубокой политической и экономической интеграции при одновременном сохранении суверенитетов и идентичностей даже мелких европейских наций, что не может не быть привлекательным для Беларуси. Кроме того, на сегодняшний день сформирован целый набор опций и уровней интеграции, которые может выбрать белорусское руководство для реализации сближения с ЕС. Выбор степени интегрированности зависит от официального Минска, что облегчает диалог Брюсселя и Минска.

Выбор европейского пути развития требует от белорусского руководства определенных уступок в направлении реформирования правовой и политической системы, однако предусматривает стратегические выгоды в долгосрочной перспективе, обеспечивает сохранность государственной независимости, стабилизацию экономической системы и включенность Беларуси в общеевропейские и общемировые процессы.

## **ВЫВОДЫ**

Таким образом, на современном этапе необходимость долгосрочной стабилизации и поступательного развития Беларуси заставляет белорусское руководство прийти к пониманию необходимости участия в процессах европейской интеграции, которая в данный исторический отрезок времени наиболее соответствует национальным интересам Беларуси.

Исторический опыт политического взаимодействия с Россией доказывает опасность интеграционных инициатив для государственного суверенитета и национально-культурной идентичности белорусов и несостоятельность проектов российско-белорусской интеграции.

Возможность нейтрального статуса Беларуси на данном этапе вряд ли может быть реализована в силу отсутствия необходимого набора факторов и желания самого политического класса проводить полностью нейтральную политику. После российско-грузинского конфликта и краха предыдущих попыток демократизировать Беларусь сложилась уникальная возможность выхода нашей страны из международной изоляции и подключения к процессам европейской интеграции без каких-либо предварительных условий и эксклюзивных требований. Не воспользоваться этой возможностью – значит надолго выпасть из мировых процессов и законсервировать отставание на много лет вперед.



**Кай-Олаф Ланг** (Берлин), научный сотрудник исследовательской группы Фонда «Наука и политика» (Германский институт международных отношений и безопасности)



**Мартин Коопманн** (Берлин), член правления и исполнительный директор фонда Генсхаген, руководитель направления «Европейский диалог», координатор по вопросам европейской политики Фонда им. Конрада Аденауэра (2008-2009)

## ЕС И БЕЛАРУСЬ: ОТНОШЕНИЯ С РЕЗЕРВНЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ

### ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА ДОБРОСОСЕДСТВА: СТАБИЛИЗАЦИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВО С ПАРТНЕРАМИ НА ВОСТОКЕ И ЗАПАДЕ

Незадолго до завершения своего большого расширения на Восток в 2004 году в Европейском Союзе была разработана концепция Европейской политики добрососедства (ЕПД). Необходимость выработки для новых соседей Союза предложений по формированию будущих отношений была важным рамочным условием для развития ЕПД после принятия в ЕС десяти новых членов. Кроме того, был учтен достаточно сложный опыт разрешения проблем, с которыми ЕС столкнулся в 90-ые годы в связи с нестабильностью на Балканах и особенно во время войны в Косово. Главной целью ЕПД, учитывая вышеизложенное, было содействие

стабильности у непосредственных соседей ЕС. В частности, южные государства-члены выступают за распространение предложения в рамках ЕПД также и на соседние государства Средиземноморья. В принципе, тем самым 16 государствам (включая руководство Палестинской автономии) было сделано одинаковое предложение по формированию двусторонних отношений с ЕС. В рамках заключенных планов действий должно осуществляться стимулирование их экономических и политических преобразований и, в случае успеха, поощряться участием в европейской интеграции, однако ниже уровня членства (Проди: «Everything but institutions» (англ. «Все, кроме общих институтов»)).

По этому поводу, т.е. по вопросу окончательной цели политики добрососедства, между государствами-членами достаточно рано разгорелся серьезный конфликт. После расширения в основном новые (восточные) соседи выступали за то, чтобы четко предложить государствам-участникам ЕПД (восточным) перспективу членства как возможный вариант. Сильное сопротивление этой позиции постоянно исходило от Франции, но сейчас также и в Германии набирает обороты отказ от форсированного и принципиально распространяющегося на ЕПД процесса расширения под давлением проблематичной ратификации Лиссабонского договора. Многочисленные игроки в ЕС основным условием для приема новых членов, как и прежде, видят успешное углубление европейской интеграции. Независимо от этого является бесспорным, что условия для сотрудничества в разных государствах-соседах сильно расходятся. Так как только европейские государства могут стать членами ЕС, интересы и возможности сотрудничества с североафриканскими государствами-участниками ЕПД само собой отличаются от таковых для Восточной Европы. В то же время, в ЕС есть консенсус по вопросу о том, что как южным, так и восточным странам-соседам нужно уделять повышенное политическое внимание. Однако исходя из сформировавшихся в ходе исторического развития связей, географического положения и политико-стратегических оценок, среди государств-членов сложились специфические предпочтения. К государствам ЕС, которые являются сторонниками восточного вектора политики добрососедства, относятся многие новые члены ЕС из Восточной и Центральной Европы, некоторые скандинавские страны и, не в последнюю очередь, Германия. Последняя во время своего президентства в Совете в первом полугодии 2007 года сделала одним из приоритетов усиление значения отношений с восточными соседями. Скорость сближения

ЕС с государствами-соседями зависит, прежде всего, от готовности и способности государств реформировать их политические системы по принципу «Good governance» (англ. благое управление), обеспечить соблюдение принципов правового государства и привести их экономические системы в соответствие с требованиями рыночной экономики. В ближайшие годы ЕС вряд ли будет связывать себя целью вступления новых членов. В то же время, он будет учитывать различные исходные условия в государствах-соседах, что автоматически приведет к сильной внутренней дифференциации ЕПД. Данное развитие будет сопровождаться предложением многостороннего, секторального сотрудничества, к примеру, в рамках инициированного Швецией и Польшей «Восточного партнерства», официальный старт которому был дан весной 2009 года в период чешского председательства в Совете ЕС. От ЕС требуется постоянно проверять свои предложения на предмет эффективности, точности цели и восприятия и, при необходимости, улучшать свой инструментарий в политике по отношению к соседям, использованные ресурсы и обещанные стимулы. В то же время, ЕС может только лишь поддерживать необходимые трансформационные процессы в рамках такого рода инициатив; главная ответственность за преобразования, а тем самым и сближение с ЕС, зависит от самих стран.

Так и отношения между ЕС и Беларусью в последние годы в решающей степени определялись внутривнутриполитическим развитием страны. Уже вскоре после выбора Александра Лукашенко президентом страны в 1994 году ЕС ввиду различных нарушений стандартов в сфере демократии и правового государства в Беларуси был вынужден кардинально изменить свою позицию по отношению к Минску. Заключенное между ЕС и Беларусью в 1995 году Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, равно как и двустороннее временное соглашение, которое реализовало бы договоренности в сфере торговой политики, уже в 1997 году были заморожены Евросоюзом. Как следствие этого интенсивность сотрудничества продолжала падать. ЕС неоднократно сигнализировал о своем интересе к улучшению взаимоотношений, однако такое улучшение увязывалось с прогрессом в сфере демократизации страны. Так как этого не только не происходило, но и наблюдался регресс основных политических и гражданских прав и свобод, ЕС начал применять санкции.

Учитывая то, что Евросоюз принципиально тяжело идет на обширные санкции по отношению к третьим государствам, решения по ужесточению политики ЕС в отношении Беларуси оказались необычайно жесткими, они были приняты подавляющим большинством государств-членов и сохранялись на протяжении длительного времени. В 2003 году в ходе формирования Европейской политики добрососедства Беларусь еще упоминалась вместе с такими странами как Украина и Молдова в качестве партнера в рамках ЕПД, однако Беларусь быстро оказалась фактически исключенной из политики добрососедства. Однако в то время как Европейская Комиссия уже обсуждала с Киевом первый план действий, в 2004 году Брюссель наложил визовые и банковские санкции на белорусских политиков, которых докладчик Совета Европы обвинил в причастности к исчезновению четырех представителей оппозиции. Фальсификация президентских выборов в марте 2006 года повлекла за собой расширение этих санкций на больший круг лиц, охватывавший высокопоставленных представителей правительства, включая самого президента Лукашенко. И, наконец, в конце 2006 года ЕС расширил свои санкции решением о приостановлении торговых преференций для товаров из Беларуси. Одновременно в публикации неофициального плана действий «Что Европейский союз может дать Беларуси» в ноябре 2006 года было подчеркнуто, что ЕС по-прежнему заинтересован в улучшении двусторонних отношений с Минском, в данном документе ЕС сформулировал ряд требований по улучшению ситуации с правами человека и стандартами правового государства в Беларуси, а также указал на выгоды, которые принесло бы расширение сотрудничества.

## **ЕС И БЕЛАРУСЬ: ЦЕЛИ И ИНТЕРЕСЫ**

Целью ЕС, в первую очередь, является улучшение политической ситуации в стране, которое может исходить только из самой Беларуси, и которое ЕС может, в случае необходимости, поддерживать с помощью деклараций, политических действий или же санкций. Во-вторых, для Евросоюза важна трансформация белорусской экономической системы с целью создания условий для конкурентоспособной и эффективно работающей рыночной экономики, способной прокормить жителей страны и в перспективе стать интересным торговым партнером ЕС. Для воплощения обеих целей важно, чтобы Беларусь предприняла шаги по направлению к прозрачному, эффективному и учитывающему интересы граждан

руководству правительством и административной практике. Кроме того, Беларусь для ЕС значимый сосед по важным направлениям. Сюда относится область энергетики, где, по крайней мере, в среднесрочной перспективе Беларусь будет продолжать оставаться страной-транзитером российских энергоносителей. Также ЕС заинтересован в сотрудничестве с Беларусью по вопросам миграции, борьбы с преступностью и безопасности внешних границ ЕС. Вдобавок ЕС будет также и впредь пытаться действовать в направлении вовлечения Беларуси в европейские транспортные сети. Интерес ЕС к обновлению, в частности, транспортной инфраструктуры, основан также и на функции, которую Беларусь выполняет как транзитная страна для грузопотоков между ЕС и Россией.

Ставшие более заметными после возникновения энергетического конфликта с Россией в начале 2007 года новые акценты правительства Лукашенко (в частности, освобождение политических заключенных) побудили также и ЕС к быстрому посылу позитивных сигналов.

Берлин, в частности, очень тщательно отслеживает тенденции развития в Минске. Германия особенно заинтересована в нормализации отношений между ЕС и Беларусью из-за своих традиционно тесных связей с ней (в том числе, ввиду прежних интенсивных торговых отношений обеих стран, значительных немецких прямых инвестиций в Беларусь и, не в последнюю очередь, также из-за большого значения немецкого языка). Однако Берлин не покинет караван Европейского Союза, слишком велико понимание необходимости совместных действий Европы и слишком велики убеждения, что двустороннее сближение включает также и признание общих ценностей. При всем этом как в Германии, так и в ЕС в целом идет все более активная дискуссия о том, какие последствия будет иметь активизация взаимодействия с Беларусью (равно как и с другими восточноевропейскими соседями) для отношений с Россией, и в какой степени возникнет своего рода интеграционная конкуренция между ЕС и Россией.

#### **«ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО»**

«Восточное партнерство» (ВП) – это политическая инициатива по интенсификации сотрудничества между ЕС с его восточными соседями, официальный старт которой был дан в мае 2009 года на саммите ЕС на высшем уровне, на который были приглашены

представители стран-партнеров. Первые предложения по этой программе были внесены в мае 2008 года правительствами Польши и Швеции. Варшава и Стокгольм смогли при этом опереться на решение глав государств и правительств от декабря 2008 года, в котором содержался призыв к следующим председательствующим в Совете странам продолжать развивать как восточное, так и южное измерение Европейской политики добрососедства в «двусторонних и многосторонних форматах». Так как под французским председательством в ЕС (в первом полугодии 2008 года) с большим размахом продвигалась идея «Союза для Средиземноморья», то есть шла борьба за увеличение значимости европейских средиземноморских контактов, Польша, которая уже давно выступала за создание специального кооперационного пространства для соседних восточных регионов, решила также воспользоваться благоприятным моментом, чтобы основать форму регионального сотрудничества и для восточной части ЕС. Польско-шведское предложение быстро нашло общее одобрение партнеров по ЕС, а российско-грузинская война в августе 2008 года придала еще и дополнительное ускорение дискуссии внутри ЕС по вопросам восточной политики добрососедства. Многочисленные государства-члены видели в укреплении восточного вектора ЕПД чуть ли не единственную возможность реагирования на новую хрупкость на постсоветском пространстве.

Целевыми странами ВП являются три страны на Южном Кавказе (Армения, Азербайджан и Грузия), а также Украина, Молдова и Беларусь. ВП основывается на двух подходах: с одной стороны, речь идет о том, чтобы продвигать уже существующие двусторонние кооперационные отношения ЕС с отдельными государствами-соседами; с другой стороны, необходимо создать новую инициативу регионального сотрудничества со всеми восточными партнерами.

На двустороннем уровне были подтверждены уже существующие предложения ЕС – в частично расширенном виде, а их возможность была принципиально предоставлена всем восточным партнерам. Так, при выполнении определенных критериев все государства-соседи могут получить новые договорные отношения в форме соглашения об ассоциированном членстве. Программа по созданию институтов должна улучшить административные возможности соседей во всех сферах сотрудничества. Если отдельные страны вступят в ВТО, то могут быть заключены интенсивные и обширные соглашения о свободной торговле с ЕС. При успешном

сотрудничестве в области безопасности границ и миграции возможны облегчения в сфере туризма и даже диалог о безвизовом пространстве. В ноябре 2010 года ЕС и Украина договорились о плане действий, призванном в средне- и долгосрочной перспективе создать предпосылки для отмены визового режима. В рамках двусторонних диалогов о транзите и энергетике должно быть уделено особое внимание переговорам с Украиной и Азербайджаном. Впредь должна быть оказана поддержка в областях экономического и социального развития, а также трансграничного сотрудничества.

Новым является создание многостороннего кооперационного форума. Для этого комиссия предложила четыре поперечные тематические платформы: 1) демократия и благое управление; 2) экономическая интеграция и конвергенция с политикой и стандартами ЕС; 3) энергетическая безопасность; 4) межличностные контакты. Целый ряд проектов-маяков призван обеспечить фокусирование и обозримость. Сюда относится объединенная программа по безопасности границ, специальная помощь малым и средним предприятиям (фонд по предоставлению помощи СМП), создание региональных энергетических рынков и улучшение энергоэффективности; развитие «Южного энергетического коридора» как вклад в диверсификацию поставок энергии; защита от катастроф, а также усиление благого управления в области охраны окружающей среды.

С конца 2009 года со встреч тематических платформ на уровне высокопоставленных чиновников-специалистов началась стадия реализации ВП: они определяют конкретные приоритеты, так называемые ключевые цели и рассчитанную на два года рабочую программу и отчитываются на ежегодных встречах по ВП на уровне министров иностранных дел. Для финансовой поддержки инициативы на период до 2013 года была предоставлена сумма в 350 миллионов евро, путем перераспределения средств были сгенирированы еще 250 миллионов.

Значимость сотрудничества с неправительственными организациями и другими структурами гражданской инициативы в рамках ВП заметно возросла. Как программа модернизации, имеющая сильную ориентацию на гармонизацию права и иницилируемые государством процессы реформирования, политика добрососедства характеризовалась четко выраженной «правительственной привязкой».

Сотрудничество с исполнительными органами имеет важное значение также и для двух- и многосторонних мероприятий в рамках ВП, однако оно дополняется сильным компонентом, который должен привести к укреплению гражданского общества. Одновременно политика добрососедства учится стоять на двух ногах: сотрудничестве между администрациями и отношениями между обществами.

Наиважнейшим выражением этого является создание Форума гражданского общества. На первой встрече форума более 220 представленных там организаций (из шести стран-партнеров и ЕС) заявили о том, что они хотят, чтобы их понимали как активную и эссенциальную часть ВП, и институты ЕС, страны-участницы и страны-партнеры воспринимали их как институциональных партнеров в вопросах планирования, реализации, мониторинга и оценки программ ВП – требование, вследствие которого, наверняка, начнется паломничество в открытые двери ЕС и Комиссии. Форум гражданского общества мог бы, тем самым, выполнить как минимум три функции. Во-первых, он может сделать более эффективной реализацию ВП и его проектов, так как в распоряжении Комиссии, которая, в конечном счете, отвечает за реализацию, будет находиться объединение партнеров и оказывающих поддержку организаций по другую от правительственных институтов сторону. Полезным при этом является то, что в рамках Форума были созданы четыре рабочие группы, которые по их содержанию ориентированы на четыре тематические платформы ВП. Во-вторых, Форум гражданского общества поддерживает объединение в сети неправительственных организаций из стран-партнеров друг с другом, а также с партнерами из ЕС. Благодаря этому можно совместно поразмышлять об опыте, в том числе также и о слабых местах в построении гражданского общества. И в-третьих, Форум гражданского общества может помочь странам-партнерам придать динамику преобразованиям в обществе и политическим реформам, оказывая поддержку становлению новых элит.

Базовым элементом успеха ВП являются новые соглашения об ассоциативном членстве. ЕС с 2007 года ведет переговоры с Украиной о соглашении такого рода, с Молдовой, а также тремя государствами Южного Кавказа, переговоры были начаты в 2010 году. Однако ход переговоров с Украиной показывает слабые стороны и вызовы этой идеи. После того, как относительно быстро удалось отработать секторальные, тематические материалы, стало

ясно, что центральный элемент нового договорного механизма, а именно «глубокие и полномасштабные соглашения о свободной торговле» (DCFTA) представляют собой существенное препятствие для быстрого заключения соглашения об ассоциативном членстве. В то же время и интересы групп экономического влияния в Украине без сомнений являются замедляющим процесс фактором, за вялым ходом стоит также и основная проблема идеи DCFTA: то, что для соседей должно стать самым важным стимулом, оказывается формой кооперации, которая скрывает в себе серьезные риски для соседей – по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе. Так как открытие рынка в рамках соглашений DCFTA означает для экономик государств-соседей (в настоящее время едва ли конкурентоспособных с предприятиями ЕС) огромные издержки на приведение их в соответствие.

В целом ВП не представляет собой революционной перестройки ЕПД. Скорее она опирается на существующую политику добрососедства, связывает инструменты и унифицирует сделанные странам-партнерам предложения по сотрудничеству и структуры стимулирования. Характерным является подход с привязкой к проектам: в рамках проектов-маяков, а также других конкретных инициатив в отдельных тематических областях должны быть достигнуты обозримые, конкретные и реальные результаты. С политической точки зрения, значение ВП заключается, с одной стороны, в придании динамики сотрудничеству с восточными соседями в рамках инструмента Общей внешней политики ЕС и политики в сфере безопасности. С другой стороны, из-за создания многосторонних рамок на восточном фланге ЕС (непосредственно после оживления сотрудничества со Средиземноморьем) ЕПД была внутренне разделена потому, что как на юге, так и на постсоветском пространстве были созданы региональные форумы по сотрудничеству.

В целом ЕС после фазы лансирования ВП стремится быстро достигнуть конкретных результатов, сформировать более эффективные структуры стимулирования и одновременно уточнить перспективы сотрудничества с соседями. Президентствующие в 2011 году в ЕС Венгрия и Польша будут прилагать усилия для развития ВП в данном направлении. Выдвинутое Комиссаром по расширению и политике соседства г-ном Фюле и вице-президентом Европейской комиссии г-жой Эштон предложение об открытой дискуссии о дальнейших направлениях политики соседства (так называемый European Neighbourhood Policy Review) также укрепит это требование.

## НОВЫЕ ШАНСЫ ДЛЯ БЕЛАРУСИ

ВП дает Беларуси новые шансы, так как старт ВП совпадает с периодом, когда отношения между ЕС и Беларусью выходят из стадии застоя. После того, как Беларусь, выпустив в 2008 году политических заключенных, выполнила важное требование ЕС, удалось запустить в ход процесс осторожного взаимного сближения. Так, в октябре 2008 года был снят на полгода запрет на въезд высокопоставленных чиновников из Беларуси в ЕС, мера, которая позднее была пролонгирована до конца 2009 года, а потом до октября 2010-го. В декабре 2008 года между Европейской Комиссией и правительством Беларуси было подписано рамочное соглашение, конкретизировавшее условия предоставления технической помощи Беларуси. В следующий за этим период характерной стала интенсификация/оживление официального обмена на высоком и высшем уровнях. Так, состоялись переговоры между тройкой министров иностранных дел ЕС и представителями Беларуси, уполномоченный по вопросам внешней политики Солана встретился в феврале 2009 года с президентом Лукашенко, а в июне 2009 года Минск посетила Комиссар по внешним связям и Политике добрососедства г-жа Ферреро-Вальднер. В середине июня 2009 года состоялся первый раунд диалога между ЕС и Беларусью по правам человека. Комиссар из Брюсселя также обрисовала возможность реализации проекта помощи Беларуси по улучшению безопасности и качества продуктов питания на сумму 10 миллионов евро. Между ЕС и Беларусью ведутся технические диалоги по таким направлениям как энергетика, окружающая среда, сельское хозяйство, таможня, транспорт, а также нормотворчество и стандарты. Кроме того, запланировано и налаживание политико-экономического диалога. Кроме того, состоялся ряд визитов высокопоставленных политиков из стран-участниц ЕС в Беларусь, причем апогеем пока остается визит итальянского премьер-министра Берлускони в конце ноября 2009 года и его встреча с президентом Лукашенко.

Возросшая готовность Минска к сотрудничеству с ЕС привела не только к потеплению двусторонних контактов, она также позволила включить Беларусь в ВП, точнее в ее многостороннюю часть. Поэтому Беларусь была представлена на учредительном саммите ВП в Праге и участвовала в работе тематических групп Партнерства. Тем самым, Беларусь формально впервые принимает участие в стандартной составляющей Европейской политики добрососедства.

С тех пор ЕС предпринимает попытку поддержки включения Беларуси в «Восточное партнерство» путем принятия субстанциональных мер. Так, Совет в своем решении обратился к Европейской Комиссии с просьбой разработать рекомендации, чтобы – если в определенный период времени будут выполнены условия – быть готовым к принятию директив для переговоров с Беларусью по Соглашению об упрощении визового режима и реадмиссии. Также должен быть разработан своего рода пандан к планам действия в сфере отношений с соседями, так называемый совместный временный план, в котором были бы определены специфические приоритеты реформирования (Council conclusions on Belarus, 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels / Решения Совета по Беларуси, 2974-е заседание Совета по международным отношениям, Брюссель, 17 ноября 2009 года).

Беларусь, равно как и другие участники ВП, принимала участие в работе четырех тематических платформ, а также в разработке флагманских инициатив. Многочисленные белорусские неправительственные организации приняли участие в проводившейся в ноябре 2009 года первой встрече Форума гражданского общества. До сих пор все еще остается открытым вопрос, каким образом и какие представители из Беларуси должны быть вовлечены в структуру парламентского сотрудничества ВП (EURONEST). В рядах Европарламента оспаривается легитимность и представительность белорусского парламента, из-за чего идет настаивание на вовлечении представителей организаций гражданского общества, которые, возможно, должны иметь статус наблюдателей. Но в любом случае Беларусь будет представлена в EURONEST.

С помощью ВП Евросоюз подкрепляет свою готовность включить Беларусь, равным образом, как и всех других восточных стран-партнеров в Политику добрососедства и предложить соответствующую широту и интенсивность сотрудничества. Правда, масштабы сотрудничества, в конечном итоге, привязаны к готовности Минска к преобразованиям: «Участие Беларуси в “Восточном партнерстве” зависит от общего развития отношений между ЕС и страной» («Восточное партнерство», сообщение Комиссии Европарламенту и Совету от 03.12.2008).

Поэтому неудивительно, что на фоне лишь точечного и характеризуемого рецидивами процесса внутренних реформ сотрудничество между обеими сторонами проходит не без сбоев. Так,

к примеру, в резолюции Европейского Парламента по Беларуси от 17.12.2009 недвусмысленно указано на задержание молодых активистов оппозиции (впоследствии выпущенных в отдаленной местности) неизвестными лицами в конце 2009 года, на исключение студентки государственного университета из-за несогласованного с властями участия в Форуме гражданского общества ВП или на повторные репрессии по отношению к представителям польского меньшинства.

### **ЕС И БЕЛАРУСЬ: ВАРИАНТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА**

В этом отношении в «Восточном партнерстве» ЕС четко признает себя сторонником принципов наличия прогресса и привязки к условиям. При этом Беларуси был дан более четкий сигнал, что ЕС имеет неизменно большой интерес к кооперации с Минском, однако без выполнения минимальных стандартов существенного и полномасштабного сотрудничества не будет. Эти послания исходили как от Комиссара по расширению и политике соседства г-на Фюле во время обоих его визитов в Минск в 2010 году, так и от министров иностранных дел Германии и Польши во время их совместного визита в Минск поздней осенью 2010-го. Так, в контексте задуманной ЕС программы мероприятий для Беларуси (так называемый joint interim plan) нашла четкое выражение мысль, что это коснулось бы как экономических, так и общественных и политических реформ и – как и все отношения между ЕС и Россией – зависело бы от уровня демократической открытости, например, от хода президентских выборов в декабре 2010 года.

Открытым остается лишь то, как далеко готов пойти ЕС, если в Беларуси будут наблюдаться лишь неполные или поверхностные шаги по реформированию. На этот вопрос должен быть, в конечном итоге, дан политический ответ, и, тем самым, это станет результатом аналитического процесса, в котором должны быть учтены нормативные, стратегические и трансформационно-политические соображения. Вне зависимости от этого – с определенной степенью упрощения – мыслимы три основных варианта, как в среднесрочной перспективе может развиваться переплетение отношений между ЕС и Беларусью.

## **Застой**

Данная модель сотрудничества характеризовалась бы ухудшением внутренней динамики реформ. Шаги по либерализации, в первую очередь, в области политики и прав человека, правительством Беларуси не продолжались бы и даже отменялись бы. В таком случае ЕС в рамках своей очередной проверки состояния реформ снизила бы интенсивность сотрудничества и ограничила бы контакты техническими аспектами по нескольким тематическим направлениям и экономическим обменом. Вероятно, Беларусь могла бы еще участвовать в многосторонней составляющей ВП, но она была бы своего рода «второстепенным партнером».

С текущей точки зрения, возможность данной модели не исключена, так как хотя правительство в Минске и не хотело бы опуститься ниже минимальной планки сотрудничества с ЕС (не в последнюю очередь, чтобы укрепить свою позицию по отношению к России), однако, по-видимому, желание неперемennого сохранения власти доминирует, из-за чего, возможно, в среднесрочной перспективе будет взят более жесткий внутривнутриполитический курс.

## **Активное партнерство**

Это было бы оптимальным вариантом сотрудничества. Оно предполагает, что процесс политической либерализации в Беларуси пойдет так далеко, что появятся ключевые элементы демократии, правовое государство и плюрализм, будут обеспечены основные права граждан / права человека, и, в частности, смогут беспрепятственно работать средства массовой информации и неправительственные организации. В таком случае Беларусь стала бы полноценным участником ВП и Европейской политики добрососедства, что, в частности, сопровождалось бы ростом значимости двусторонних отношений. Если бы этот процесс сопровождался решительными преобразованиями в экономике и ее открытием (необходимым было бы также и членство в ВТО), то Беларусь начала бы двигаться к договорным отношениям в форме соглашения об ассоциативном членстве.

Наряду с растущей конвергенцией ценностей и перестройкой экономической системы при такой далеко идущей форме сотрудничества возник бы также и вопрос по отношениям между Беларусью и Россией. Если, к примеру, согласованный в конце 2009

года Таможенный союз между Беларусью, Россией и Казахстаном заработает, то он будет несовместим с тесным экономическим переплетением с ЕС. Растущая активность Беларуси в военных и занимающихся вопросами политики безопасности структурах на постсоветском пространстве может отрицательно сказаться на сотрудничестве с Беларусью по вопросам Общей внешней политики и политики в сфере безопасности или Общей политики в сфере безопасности и обороны ЕС. Но также и этот аспект сотрудничества должен быть включен в честолюбивую модель обоюдосторонних контактов Беларусь-ЕС.

Однако при реалистичном рассмотрении достичь такого состояния в среднесрочной перспективе можно лишь с трудом. Правда, со ссылкой на возможности, которые вытекают из такого активного партнерства, Минску можно было бы наглядно продемонстрировать привлекательность и преимущества такого активного партнерства по сравнению с отсутствием такового.

### **Частичное сотрудничество**

Самым вероятным вариантом отношений между ЕС и Беларусью является своего рода частичное сотрудничество. Определяющим для такой формы сотрудничества стало бы продолжение новейшего курса умеренных, отчасти символических внутривнутриполитических послаблений в Беларуси. При этом можно исходить из того, что такого рода меры имеют четкие границы. Так, кардинальное изменение структуры власти в обозримом будущем кажется маловероятным. Правда, мыслимо состояние, в котором условия для неправительственных организаций и независимых СМИ изменятся как минимум до такой степени, что не будет подвергаться риску само их существование, а их сотрудники не будут подвергаться репрессиям. В национальных выборах настоящие перемены, пожалуй, исключены, однако можно себе представить, что в избирательном процессе будет допущена ограниченная конкуренция.

Источником реформ при таком сценарии было бы, прежде всего, стремление прагматично настроенных сегментов властной элиты к перестройке и обновлению экономической системы. Постепенная реализация рыночных реформ и попытка сделать Беларусь привлекательной для иностранных / западных инвестиций могла бы стать прочной основой для расширения экономических контактов с ЕС. Заявленный в конце июня 2009 года заместителем

белорусского премьер-министра интерес к созданию зоны свободной торговли с ЕС в течение трех-четырёх лет можно расценивать, по меньшей мере, как доказательство того, что часть белорусского руководства дискутирует о таком варианте. Правда, эта возможность ввиду соглашений о Таможенном союзе в настоящий момент маловероятна.

Сосредоточенный вокруг экономических реформ курс с сохранением минимального уровня политического плюрализма привел бы к сотрудничеству между ЕС и Беларусью, сильно сконцентрированному на таких темах, как торговля, доступ к внутреннему рынку и соответствующей гармонизации, экономическая трансформация, инвестиционные условия или регулирующие рамки. Это дополнялось бы технической помощью и сотрудничеством по важным направлениям политики, как то энергетика, окружающая среда или юстиция и внутренние дела. Беларусь могла бы без ограничений принимать участие в многосторонних рамках ЕПД, однако была бы еще не в состоянии закрыть полный спектр двустороннего сотрудничества с ЕС. В тоже время, было бы возможно, в том числе и в таких условиях, сохранить политический диалог на высшем уровне. Было бы возможным при определенных условиях использовать также важные элементы ЕПД (например, в рамках временного плана или других инструментов, аналогичных планам действий), не нарушая при этом дальнейшего хода переговоров о развитии двусторонних отношений. Параллельно с этим необходимо вести дискуссию о договорной базе – несмотря на то, идет ли речь о возрождении старого Соглашения о партнерстве и сотрудничестве или о переговорах об абсолютно новом соглашении.

Именно при таком варианте частичного сотрудничества перед ЕС возникает вопрос, будет ли ЕС готов пойти на углубление экономических отношений (в чем белорусская сторона, вне всякого сомнения, заинтересована) также и в том случае, если это углубление не будет сопровождаться масштабными политическими реформами. Одна из возможностей могла бы заключаться в том, чтобы предложить Беларуси документ, в котором было бы зафиксировано расширение сотрудничества в экономической и торговой сферах (в зависимости от судьбы Таможенного союза с Россией и Казахстаном) или – в долгосрочной перспективе – изложена возможность соглашения о свободной торговле, которое не было бы частью более широкого соглашения об ассоциативном членстве. Условием для этого была бы, правда, ориентация Минска, по

крайней мере, на минимальные политические стандарты. Кроме того, многосторонние рельсы ВП предоставляют многочисленные отправные точки для ориентированного на проекты и не связанного условиями сотрудничества в экономической сфере и многочисленных других областях политики.

Так как рассчитывать на фундаментальную политическую либерализацию в Беларуси в ближайшие годы не приходится, и, скорее, наступит время политики малых, отчасти символических шагов, вопрос о том, должны ли быть экономические контакты, а также другие сферы сотрудничества, такие, как энергетика, инфраструктура, юстиция и внутренние дела, отвязаны от политических реформ и в какой степени это должно происходить, станет в ближайшие годы ключевой темой в отношениях между ЕС и Беларусью.



**Андрей Егоров** (Минск),  
магистр политических наук,  
директор Центра европейской  
трансформации (ЦЕТ),  
заместитель главного редактора  
журнала «Палітычная сфера»

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: АНАЛИЗ СИТУАЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ

### АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ БЕЛАРУСИ

#### Трансформация политики

С 1996 года в Беларуси происходит стремительное сужение сферы политики как сферы борьбы и согласования разнородных общественных интересов (politics). Государство начинает захватывать все пространство значимых политических решений, а иные участники политического процесса последовательно исключаются из политики. В стране исчезает политический диалог по поводу направлений общественно-политического развития, а принятие решений закрепляется за одним функциональным местом в иерархии государственного аппарата – за Президентом и Администрацией Президента. Ликвидация политического диалога приводит к маргинализации иных участников политики – политических партий и институтов гражданского общества, которые утрачивают всякие институциональные возможности влияния на жизнь страны<sup>1</sup>.

1 | Образно этот факт был очень точно отражен в эссе белорусского философа В. Акудовича «Без нас»: «Краіна Беларусь жыве без нас. Без нас будуюцца дамы, дарогі і масты, без нас рухаюцца машыны, цягнікі і лётаюць самалёты, без нас працуюць фабрыкі, заводы, банкі, амбасады і міністэрствы, без нас садзіцца бульба, дзеяцца навуковыя расшукі і бізнесовыя аперацыі. Без нас спартоўцы ладзяць»

Символической точкой перелома становится попытка организации в 1999 году общественно-политического диалога между демократически ориентированными общественно-политическими силами и государством при посредничестве ОБСЕ. Неспособность демократических сил переломить ситуацию диалога в свою пользу ознаменовала переход политической ситуации под контроль государства и дальнейшее огосударствление всех сфер жизни и деятельности.

С 1999 года невозможно говорить о существовании отдельной сферы политики и отдельной сферы общественной жизни. Исчезновение легитимного пространства борьбы за государственную власть (выборов, борьбы между политическими партиями) обесмысливает деятельность специальных политических организаций, в частности, политических партий. Любые независимые от государства агенты автоматически попадают в сферу гражданского общества. А линия основного политического противостояния смещается к противостоянию гражданского общества (или совокупности общественных сил, не зависящих от государства) и государственных властей<sup>2</sup>. В отношении гражданского общества государство разворачивает политику (policy) ограничения свободы деятельности и пространства легального существования («холодная война»), а именно: усложняются процедуры регистрации, вводится ответственность за деятельность от имени незарегистрированных организаций, ограничиваются источники внутреннего и внешнего финансирования, ликвидируются наиболее активные и независимые общественные организации, вводится система административного и уголовного преследования организаций гражданского общества и их членов, создаются контролируемые квази-общественные организации.

Активным ответом гражданского общества должны были стать консолидация и объединение всех усилий для понуждения властей к возвращению к широкому общественному диалогу<sup>3</sup>. Однако большинство организаций гражданского общества (ОГО)<sup>4</sup> избирает

свае спаборніцтвы, турфірмы – вандроўкі, а філармоніі – канцэрты. Без нас гуляюць вяселлі, спраўляюць хаўтуры, гадуюць і навучаюць дзяцей. Без нас фармуюць знешнюю палітыку, ствараюць тэлепраграмы, трымаюць эканоміку і выбіраюць прэзідэнта...» (Наша Ніва. 2003. 28 апреля. С. 3).

- 2 | Егоров, А.; Водолажская, Т. Беларусь, год 2008. Аналитика и мониторинг ситуации застоя [Электронный ресурс] // Наше мнение. 2008. 24 сентября. Режим доступа: <http://nmnby.eu/pub/0809/24m.html>
- 3 | Начало диалога может служить индикатором реальной либерализации в стране. До этого времени все предпринимаемые шаги будут носить характер обратимых изменений.
- 4 | Здесь и далее будет использоваться термин организации гражданского общества (ОГО) вместо более привычного наименования – НГО, НКО –

пассивный ответ и переходит к тем или иным формам сворачивания публичной деятельности, самоизоляции и самовывживания в сложных условиях<sup>5</sup>. Такой ответ и закономерно последовавшее поражение демократических общественных сил на президентских выборах 2006 года приводит к практически полному замораживанию общественной жизни. Тем не менее, внутри гражданского общества сохраняется значительный потенциал человеческих, профессиональных, организационных, интеллектуальных ресурсов, который может быть основой для решения задачи демократических изменений в Беларуси. Со второй половины 2008 года в ситуации расширения и развития европейско-белорусского сотрудничества и диалога, с включением Беларуси в инициативу «Восточного партнерства», для гражданского общества появляются шансы конвертации существующего потенциала в плоскость более активных политических действий для расширения своего влияния внутри страны.

### **Действующие субъекты гражданского общества**

Внутри третьего сектора Беларуси действует несколько различных по целям, установкам и характеру деятельности типов субъектов. В первом приближении третий сектор Беларуси разделен на прогосударственные общественные объединения и независимые общественные организации (собственно организации гражданского общества)<sup>6</sup>.

### **Прогосударственные общественные объединения**

Для обеспечения большего контроля и лучшей управляемости обществом авторитарное государство создает квазиобщественные структуры (государственные НГО – ГоНГО) в различных общественных секторах и для различных общественных групп.

для того, чтобы включить сюда весь спектр существующих организаций от политизированных организаций и движений, незарегистрированных организаций и инициатив до зарегистрированных легальных общественных объединений.

- 5 | Об активной стратегии гражданского общества см. отчет об ОДИ «Разработка победной политической стратегии для Беларуси: сценарирование, проектирование и программирование», проходившей 27.03.-03.04.2005 в Киеве [Электронный ресурс] // Дыярыюш Рушэння. Режим доступа: <http://worvik.com/news/2005/07/25/29> Дата доступа: 25.07.2010.
- 6 | Прогосударственные организации, конечно, не соответствуют критериям настоящих НГО, однако, поскольку без более углубленного анализа часто сложно разделить государственные общественные организации от негосударственных, то приходится вводить в анализ и такой кластер.

Создание таких структур имеет своей целью не столько анализ и удовлетворение общественных интересов, сколько обеспечение лояльности общественных групп государству. Часто такие управляемые государством организации создаются параллельно с теми организациями гражданского общества, которые обеспечивают реальное представительство и защиту интересов общественных групп, для замещения последних. Это приводит к удвоению части существующих организаций: Белорусский союз писателей (независимый) и Союз писателей Беларуси (прогосударственный), Союз поляков в Беларуси (независимый) и Союз поляков на Беларуси (прогосударственный), официальные и независимые профсоюзы и др. Существование (такие организации существуют еще с советского времени) и создание новых ГоНГО, помимо функций общественного контроля, призвано имитировать существование гражданского общества и общественного диалога в стране. В случае необходимости демонстрации демократичности тех или иных событий, участия общественности в управлении или законотворческом процессе государство стремится выставить контролируемые организации вместо реальных.

### **Организации гражданского общества**

Как правило, организации гражданского общества типологизируются по предметным сферам деятельности: правозащитные, экологические, благотворительные, социальные и т.п. Однако, с нашей точки зрения, такая типология мало пригодна для целей данного анализа. Для понимания ситуации более адекватным будет разделение организаций на: 1) кластер политических организаций и организаций общественного интереса; 2) кластер сервисных организаций и идеалистических организаций; 3) кластер организаций-лидеров и организаций аутсайдеров; 4) кластер общественных структур нового типа.

### **КЛАСТЕР 1**

#### **Политизированные организации**

Спектр политизированных организаций гражданского общества включает оппозиционные политические партии, политические движения (Движение «За Свободу», оргкомитеты по созданию политических партий и др.), открыто политические организации (Молодой Фронт, Правый альянс, инициатива «Джинс. За Свободу», кампания «Говори правду» и др.), а также их коалиции (коалиция объединенных демократических сил (ОДС), «Европейская коалиция»,

«Беларускі незалежніцкі блок» и др.). Эти организации в большей степени участвуют в симуляции политической деятельности, провозглашая цели смены существующего политического режима в стране. В большинстве случаев они не имеют сколько-нибудь широкой социальной базы, но, тем не менее, обладают относительными ресурсами мобилизации своих членов для публичных действий (уличные акции, конгрессы, съезды и проч.). Часть из этих организаций (ОДС, Движение «За Свободу») имеют простроенные каналы дипломатического влияния и внешней поддержки со стороны официальных структур ЕС, США и крупных международных организаций (Совет Европы, ОБСЕ).

### **Организации общественного интереса**

В общем виде к организациям общественного интереса можно отнести такие организации гражданского общества и их ассоциации, которые нацелены на решение социально значимых вопросов в различных предметных секторах деятельности: образование («Ассоциация гражданского образования» (АГА)), трудовые отношения (Белорусская организация трудящихся женщин (БОТЖ), независимые профсоюзы), экология (ассоциация экологических организаций «Зеленая сеть»), культура (общественная кампания «Будзьма», Белорусский союз писателей), жизнь молодежи (Белорусский союз молодежных и детских общественных организаций «РАДА»), социальная помощь (Белорусская ассоциация помощи детям-инвалидам и молодым инвалидам (БелАПДИ)), европейская интеграция (консорциум «ЕвроБеларусь»), защита интересов целевых групп (Белорусская ассоциация журналистов (БАЖ), Ассамблея НГО, правозащитные организации) и др. Организации общественного интереса не декларируют политических целей, но это не исключает возможности их участия в политике. Именно в таких организациях сосредоточено наибольшее количество ресурсов в области кадров, идей, знаний, ноу-хау и даже материальных средств. Однако поскольку большинство организаций разведены по узким сферам деятельности, а их ресурсы связаны этой предметной деятельностью, то они не становятся весомым фактором общественных изменений. Мобилизация организаций общественного интереса на решение общих задач гражданского общества и преодоление маргинализации возможна, но лишь при смене базовых установок большинства организаций и их лидеров, что произойдет только в случае осознания ими общности интересов всех организаций гражданского общества и необходимости первичного решения политических вопросов либерализации и общественного диалога.

## **КЛАСТЕР 2**

### **Идеалистические организации**

Идеалистическими организациями мы будем называть такие организации гражданского общества, которые: а) осуществляют самостоятельно постановку целей и достижение целей; б) мобилизуют для достижения своих целей собственные ресурсы времени, денег и труда. Доля идеалистических организаций показывает степень «здоровья» общественного сектора: чем больше таких организаций, тем более независимо и сильно гражданское общество. Для белорусского гражданского общества доля таких организаций крайне низкая. Большинство организаций не имеют достаточного количества собственных ресурсов для обеспечения своей независимости и самостоятельности в целеполагании.

### **Сервисные организации**

Сервисные организации занимаются оказанием различного рода услуг клиентам (представителям определенных целевых групп, другим общественным организациям, донорам, государству и проч.). Основное отличие таких организаций состоит в том, что цели их деятельности определяются заказчиком услуг, а не самостоятельно. Само по себе существование таких организаций очень важно, поскольку расширяет и профессионализирует деятельность в общественном секторе. Однако в белорусской ситуации при дефиците внутренних ресурсов организации гражданского общества массово переходят к сервисным формам работы. Это приводит к утрате в общественном секторе центров собственной постановки целей и доминированию установки на обслуживание чужих интересов. Организации начинают реализовывать такие грантовые проекты, которые хоть и не соответствуют актуальным интересам белорусского общества, однако обеспечиваются достаточным количеством финансовых ресурсов (например, проекты по гендерному равенству).

## **КЛАСТЕР 3**

### **Организации-лидеры и организации-аутсайдеры**

Уже с 1994 года в общественном секторе Беларуси обозначились организации-лидеры и организации-аутсайдеры. Первые распознавались по ряду признаков:

- специализировались в определенной сфере деятельности;
- умели планировать свою деятельность, выполнять проекты на достаточном уровне качества и сложности в своей сфере;
- приобрели устоявшуюся репутацию и известность в обществе;
- обзавелись постоянными партнерами и клиентами;
- умели находить средства для реализации своих проектов как в стране, так и за рубежом;
- осуществляли PR, рекламировали и популяризировали свою деятельность;
- сотрудничали с государственными структурами в сфере своих интересов.

Организации-аутсайдеры всего этого не имели:

- были неразборчивыми в выборе сферы деятельности и хватались за самые разные проекты;
- проекты, как правило, не имели продолжения, поскольку выполнялись с низким качеством;
- не умели соотносить декларируемые цели и задачи с необходимыми ресурсами для их выполнения и т.д.»<sup>7</sup>.

Подобная градация (лидеры-аутсайдеры) общественного сектора сохраняется и до настоящего времени. В условиях длительного противостояния с государством как первые, так и вторые утратили институциональную связь и возможность нормального сотрудничества с государственными структурами<sup>8</sup>. Сужение общего пространства для свободной деятельности привело к тому, что значительная часть организаций свернула свою активность и сосредоточилась на решении узких задач в специально отведенных ограниченных нишах. Такие организации пополнили список организаций-аутсайдеров. К организациям-лидерам сегодня относятся те, кто, несмотря на сложные условия работы, сосредоточен не только на выживании, но и ищет возможности сохранения и даже расширения своих сфер активности. Организации-лидеры сохранили и в редких случаях даже смогли повысить инфраструктурную устойчивость, они в большей степени открыты, склонны к организации внутреннего диалога в гражданском обществе, строительству сетей и коалиций для совместного решения общих задач.

7 | Мацкевич, В. наброски к анализу 3-го сектора (2000 год)

[Электронный ресурс] // Дыярыюш Рушэння. Режим доступа: <http://worvik.com/news/2005/10/20/101> Дата доступа: 25.08.2010.

8 | В отдельных специфических случаях связь общественных организаций с государственными структурами возможна. Как правило, сотрудничество такого рода бывает вынужденным и возникает ввиду необходимости включения общественных организаций по требованию международных организаций или в связи с принятыми государством международными соглашениями.

Среди организаций общественного интереса к очевидным лидерам можно отнести организации консорциума «ЕвроБеларусь», организации Ассоциации гражданского образования, организации «Зеленой Сети», некоторые из организаций Ассамблеи НГО и саму Ассамблею НГО, Раду молодежных и детских организаций, ряд организаций-фабрик мысли (BISS, ИПМ, АГТ).

## КЛАСТЕР 4

### Общественные структуры нового типа

Имеет смысл дополнительно выделять общественные структуры нового типа, которые в целом можно отнести к классу спонтанных гражданских инициатив. Характерными признаками таких новых структур является отсутствие формализованной структуры, децентрализованный характер управления и сетевая организация, использование социальных Интернет-сетей для поддержания связи и организации действий, относительная краткосрочность существования (от нескольких дней до полутора лет). Большинство таких структур начало появляться на волне молодежного сопротивления 2006 года. К наиболее динамичным структурам такого рода можно отнести молодежное флэш-моб движение 2006-2007 годов, состоящее из различных инициатив («Инициатива», сообщество *by\_mob*, «Отпор»); инициативы в защиту архитектурных памятников и исторического наследия (инициатива в защиту исторического центра г. Гродно, оборона Лошицкого парка в Минске и т.п.); экологические инициативы (против размещения в Беларуси АЭС, за сохранение заповедных зон и охрану бассейнов рек, за решение проблемы утилизации твердых отходов и др.) и ряд других типологически сходных инициатив<sup>9</sup>.

Динамика событий и развитие гражданского общества в кратком и среднесрочном периоде будет зависеть от позиции, установок и действий неполитизированных идеалистических организаций-лидеров. Они становятся ключевым агентом как развития гражданского общества, так и влияния на демократические изменения ситуации в стране. Начало любых изменений в Беларуси связано, в первую очередь, с деятельностью государства, однако воспользоваться, развить и расширить движение в сторону европейских ценностей и стандартов сможет только организованное гражданское общество.

9 | Подробнее см.: Водолажская, Т.; Егоров, А.; Шелест, О. Гражданские инициативы в Беларуси (сравнительный анализ), АГТ-ЦСИ. Минск-Вильнюс, 2007. Режим доступа: [http://www.methodology.by/index.php?option=com\\_content&task=view&id=172&Itemid=73](http://www.methodology.by/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=73)

## **СПЕЦИФИКА ФУНКЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БЕЛАРУСИ**

В авторитарной политической системе, которая сложилась в Беларуси, общественные организации выполняют ряд специфических функций. Причем функции прогосударственных организаций в некоторой части отличны, а в некоторой части совпадают с функциями реальных организаций гражданского общества. К общим функциям можно отнести:

1. Предоставление специфических услуг. Как те, так и другие типы организаций удовлетворяют ряд потребностей граждан, которые либо не удовлетворяются государственными структурами и бизнесом, либо имеют высокую цену на рынке. Например, потребности в дополнительном образовании, организации досуга, отдыхе, развлечениях, культурном развитии и проч.
2. Агрегирование интересов. Общественные организации собирают граждан, имеющих сходные интересы и потребности, продвижение (или реализация) которых не возможно без коллективного участия.

К специфическим функциям ГоНГО можно отнести:

1. Функции обеспечения лояльности больших социальных и профессиональных групп. Здесь работает принцип, унаследованный еще из практики СССР, где жизнь каждой социально-учетной группы контролировалась соответствующим квазиобщественным объединением. Так, для контроля молодежи создан БРСМ, люди пожилого возраста привлечены к работе организаций ветеранов войны и труда, люди среднего возраста – в «Белой Руси», профсоюзах или профессиональных ассоциациях. Это совершенно не значит, что эти организации не предоставляют никаких социальных благ, а только надзирают на своими группами, отнюдь. Например членство в БРСМ может предоставлять довольно много социально полезных вещей: от круга дружеского общения, до помощи в карьерном продвижении.
2. Функции обеспечения вертикальной мобильности. В замкнутой вертикальной системе государственной власти затруднено перемещение кадров, такие структуры, как БРСМ и «Белая Русь» могут быть источником пополнения состава вертикали власти новыми молодыми кадрами, в противовес традиционному способу медленного карьерного роста.

Организации гражданского общества в Беларуси маргинализированы и вытеснены из системы принятия значимых политических решений. Традиционные для демократической политической системы функции гражданского общества в политической системе Республики Беларусь либо ослаблены, либо не выполняются. Тем не менее, для организаций гражданского общества характерны функции:

- 1) представления, продвижения и защиты интересов своих членов или некоторых социальных групп: эти функции существенно ослаблены, хотя в некоторых случаях организациям гражданского общества удается их реализовать даже в неблагоприятном политическом окружении Беларуси;
- 2) контроля принятия решений и действий государства: на этом уровне у организаций гражданского общества Беларуси практически нет значимых успехов; функции контроля фактически сводятся к мониторингу нарушений государством тех или иных прав граждан (так, например, действует большинство правозащитных организаций);
- 3) выживания в агрессивной среде: для части людей, которые по разным причинам (идеологическим, этическим, профессиональным) не находят себе места в государственной системе, организации гражданского общества становятся единственным местом их существования; организации гражданского общества – это островки для совместного выживания людей, которые не приемлют существующей организации системы власти в стране.

Потенциал развития гражданского общества Беларуси лежит в усилении нормальных для демократической системы функций гражданского общества: контроля государственной политики и продвижения общественных интересов. Сегодня такие возможности лежат в плоскости расширения участия гражданского общества в европейско-белорусских отношениях. Создание таких структур, как Форум гражданского общества «Восточного партнерства» (ноябрь 2009) и Национальная платформа гражданского общества Беларуси (июль 2010) выглядит многообещающим, но все еще потенциальным механизмом для развития гражданского общества Беларуси.

## ВНЕШНИЙ КОНТЕКСТ

### Международные программы развития гражданского общества

На Беларусь распространяется действие значительного количества международных программ развития гражданского общества: программы поддержки международных организаций (ПРООН, Всемирный Банк, ОБСЕ и др.); программы Европейского Союза (специальные (страновые) в рамках политики соседства EIDHR, NSA-LA и др., а также всемирные программы для развивающихся стран); программы отдельных стран (США, Швеция, Дания, Германия и др.); программы международных фондов (Институт открытого общества, Фонд Маршала и др.). При практически полном отсутствии внутренних источников финансирования третьего сектора (государственных программ, поддержки со стороны национального бизнеса и т.п.) международные программы развития становятся едва ли не единственным инструментом поддержки организаций гражданского общества. Такая ситуация порождает ряд специфических проблем:

- неэффективность программ развития: несмотря на постоянно идущие (с 1991 года) программы развития гражданского общества, ситуация в гражданском обществе Беларуси за последние 10 лет драматически ухудшилась, что говорит о том, что конструкция и способы реализации программ развития неадекватны белорусской ситуации;
- трансформация направлений деятельности: международные программы развития влияют на выбор направлений и предмета деятельности организаций гражданского общества; организации начинают писать проекты, направленные не на решение актуальных проблем страны и сектора, а выбирают те предметные области и направления, которые наиболее активно финансируются международными фондами и организациями;
- распространение сервильных установок: во взаимодействии с донором организации начинают принимать коммерческий тип отношений, где донор рассматривается как заказчик, а организация как исполнитель заказанных услуг; в такой ситуации организации гражданского общества начинают отказываться от собственных целей в пользу целей донорских организаций; «сервильная» схема отношений замещает схему партнерских отношений, где донор и организация гражданского общества выступают как равные стороны;

- исключенность из системы планирования программ: организации гражданского общества страны по разным причинам исключены из процессов разработки и планирования программ<sup>10</sup>; как правило, они имеют дело с уже принятыми решениями и установленными приоритетами и не способны на этапе запуска и реализации программ повлиять на их адекватность ситуации в стране;
- возрастание роли посредников: вокруг Беларуси складывается круг перераспределительных фондов и организаций; такие посреднические структуры аккумулируют средства крупных международных фондов и перераспределяют их для белорусских организаций; на этом же уровне возникает особая прослойка международных экспертов, специалистов по вопросам Беларуси и т.п.; складывается особая система перераспределения финансовых средств под решение целей и задач, удовлетворяющих интересы фондов и посреднических структур, но, как правило, никак не согласованных с интересами гражданского общества страны;
- зауженный спектр программ и их возможностей для Беларуси: Беларусь на данный момент нуждается в большей степени в поддержке инновационных решений с учетом специфики и особенностей белорусской ситуации, чем в экспорте традиционных социальных технологий; при проектировании и программировании деятельности европейских институтов необходимо перенести акцент с оказания иностранной помощи на установление партнерских и равноправных отношений между белорусскими и европейскими заинтересованными сторонами; а при формировании местной (белорусской) повестки дня требуется расширение приоритетов предлагаемых тематических программ с учетом актуальной политической, экономической и социальной ситуации в стране<sup>11</sup>.

10 | В значительной степени на это влияет изоляция Беларуси по причинам, связанным с нарушениями прав человека и дефицитом демократии.

11 | См. также: Резолюция конференции «Усиление участия объединений граждан и органов местного самоуправления в программах ЕС: проблемы и перспективы» Минск, 2 декабря 2008 г. [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.livejournal.com/922.html> Дата доступа: 01.09.2010.

## Белорусско-европейские отношения

На обстоятельства жизни и деятельности гражданского общества в 2008-2009 годах значительное влияние оказало изменение белорусско-европейских отношений. Развитие белорусско-европейского диалога (в первую очередь, включение Беларуси в инициативу «Восточного партнерства») открыло новые возможности для гражданского общества Беларуси. Это не значило и не значит, что внутри страны появилась возможность внутреннего диалога, или то, что гражданское общество приобрело более широкие возможности влияния. Поскольку европейские нормы ведения диалога предусматривают включение в него всех заинтересованных сторон, то мнение той части белорусского общества, которое находится в оппозиции к государству, тоже должно было быть учтено. Соответственно, в узкой части белорусско-европейских отношений и сотрудничества для гражданского общества потенциально обозначилось место.

Появление Форума гражданского общества в рамках инициативы «Восточного партнерства» институционально закрепило особое место для «голоса» гражданского общества в пространстве диалога Беларуси и ЕС<sup>12</sup>. Формирование постоянных органов Форума – Координационного комитета и тематических рабочих групп – создало пространство для субъективации и постановки

12 | Подробнее см.: Мацкевич, В. Беларусско-европейские отношения. Итоги года [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/2527/53/>; Егоров, А. Участие гражданского общества в инициативе Восточного партнерства: проблемы и механизмы [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/2938/53/>; Предложения Консорциума EuroBelarus по организации Форума гражданского общества [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/2977/53/>; Егоров, А. Восточное партнерство: действия новые – проблемы те же [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/3152/53/>; Мнение ЕВРОБЕЛАРУСИ: Форум гражданского общества ВП: процедуры селекции участников [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/3415/53/>; Водолажская, Т.; Егоров, А. Повестка дня для Форума гражданского общества

целей развития гражданского общества Беларуси и стран «Восточного партнерства». В определенном смысле представители гражданского общества попали на уровень принятия политических решений «Восточного партнерства» и через него получили возможность (пусть и ограниченную) влияния на ход белорусско-европейского сотрудничества и внутреннюю политику страны. Активное участие организаций гражданского общества Беларуси в подготовке и институциональном оформлении Форума гражданского общества «Восточного партнерства» формально закрепило лидерство двух структур – консорциума «ЕвроБеларусь» и Ассамблеи НГО, которые получили представительство в постоянных органах Форума. Значительным прогрессом для гражданского общества Беларуси стало создание Национальной платформы гражданского общества в июле 2010 года<sup>13</sup>.

В результате разрешения процедурных вопросов Форума белорусское гражданское общество через структуры «Восточного партнерства» получило доступ к обсуждению значимых вопросов белорусско-европейского сотрудничества и «Восточного партнерства». Но получение такого доступа не подразумевает его адекватное использование. Выдвижение вопросов в повестку дня тематических платформ «Восточного партнерства» еще не говорит о том, что эти вопросы там будут решаться. Гражданскому обществу придется не только выдвигать свои пожелания или озвучивать проблемы, ему придется предлагать пути и механизмы их разрешения. Это потребует долговременной и кропотливой работы экспертов и профессионалов. И здесь у гражданского общества Беларуси возникают серьезные проблемы. За долгие годы маргинализации и выживания во враждебной среде кадровый состав гражданского общества в значительной степени утратил способность к содержательной работе. Белорусское гражданское общество воспитывает мужественных и стойких борцов, но, к сожалению, это не способствует росту профессиональных компетенций. Здесь белорусы в значительной степени уступают своим коллегам по

[Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/3552/53/>; Егоров, А. Неслучайный успех [Электронный ресурс] // Наше мнение. Режим доступа: <http://nmnby.eu/pub/0912/02m.html>

13 | Нацыянальны Форум грамадзянскай супольнасці [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: [http://eurobelarus.info/images/stories/Eastern\\_partnership/National\\_Forum2010/Resolution\\_rus\\_final.pdf](http://eurobelarus.info/images/stories/Eastern_partnership/National_Forum2010/Resolution_rus_final.pdf) Дата доступа: 01.09.2010.

гражданскому обществу из других стран «Восточного партнерства», а сохранение лидерства потребует значительных усилий. Причем усилий направленных на новые задачи.

Получение доступа к политическому уровню принятия решений в рамках «Восточного партнерства» помимо преимуществ несет и ряд очевидных угроз. Аморфное белорусское гражданское общество начинает натуральным образом расслаиваться: появляются организации и фигуры лидеров, их ближайший круг и остальная масса организаций гражданского общества. Само по себе это неплохо. Важно только понимать, что лидерство не является постоянным и лидеры могут меняться. И здесь есть ряд опасностей: во-первых, желание не допускать явного лидерства и создавать видимость абсолютного равенства всех; во-вторых, отрыв лидеров от «масс» гражданского общества, потеря контроля над делегатами Форума, что легко обесмысливает все достижения; в-третьих, это конфликты между лидерами, конкуренция за место, но не за реальные действия и решения.

Механизмы Форума гражданского общества работают только в том случае, если сохраняется (а) минимальный уровень единства, (б) способность консолидированной части организаций контролировать своих лидеров, (в) открытость и публичность всех процессов работы Форума и его структур. А значит, в дальнейшем необходимо сохранить все позитивные факторы, которые привели к успеху белорусской делегации на Форуме «Восточного партнерства», и по возможности устранить те негативные факторы, которые этому мешали.

Необходимо сохранять и развивать:

- достигнутый уровень консолидации внутри гражданского общества страны; залогом этому должен стать «союз нерушимый» организаций-лидеров Ассамблеи НГО и консорциума «ЕвроБеларусь»;
- связку белорусских «фабрик мысли» с «группой прорыва» гражданского общества; прежде всего, связку аналитических центров Агентства гуманитарных технологий и Белорусского института стратегических исследований (BISS) с консолидированной частью НГО;

- открытость и публичность внутри гражданского общества; посредством расширения механизмов публичных консультаций необходимо выходить на создание национального форума гражданского общества.

Кое-что придется организовывать с нуля или создавать заново:

- диалоговую площадку между государством и гражданским обществом внутри страны; стране необходимо место для внутривластного диалога между государством и гражданским обществом; общественно-консультативный совет плох не сам по себе, но лишь потому, что не выполнял своих функций посредника между государством и обществом;
- рабочие экспертные группы по разработке содержательных предложений для тематических рабочих платформ и Форума гражданского общества: если первый Форум должен был решить процедурные вопросы своего устройства и функционирования, то следующий, 2-ой Форум должен будет предложить способы решения тематических проблемных вопросов, начиная с прав человека и заканчивая контактами между людьми.

На фоне развития белорусско-европейских отношений государство приостановило политику прямых репрессий в отношении гражданского общества. Намечались непоследовательные и незначительные сдвиги в сторону улучшения ситуации в сфере свободы ассоциаций. В частности, создается Общественно-консультативный совет при Администрации Президента (а также ряд других общественных советов) с включением представителей организаций гражданского общества и независимых экспертов<sup>14</sup>, вводится упрощенный порядок регистрации для некоммерческих учреждений, регистрируется Движение «За Свободу», частично улучшается ситуация с регистрацией общественных объединений в целом и др. Тем не менее, ни один из шагов государства не носит необратимый характер, все изменения выглядят скорее как символические аргументы в торге с Европой, что не позволяет говорить о реальной демократизации и либерализации политического режима в стране<sup>15</sup>.

14 | Непоследовательность действий государства по либерализации ярко характеризует временная приостановка работы ОКС с осени 2009 года по весну 2010 года.

15 | Водолажская, Т. Третий сектор: шанс на выживание или на развитие? // Белорусский ежегодник. Сост. и ред.: В. Костюгова, А. Паньковский. Белорусский институт стратегических исследований, Белорусский фонд публичной политики. Минск, 2009.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА В БЕЛАРУСИ**

Рекомендации по приближению гражданского общества Беларуси к европейским стандартам могут быть адресованы трем основным стейкхолдерам: официальным структурам ЕС и международным организациям, ответственным за разработку программ развития гражданского общества; властям Республики Беларусь; гражданскому обществу Республики Беларусь. Основная цель новой политики в отношении гражданского общества Беларуси – это расширение участия организаций гражданского общества на всех уровнях принятия решений относительно будущего страны: на международном, региональном, национальном и локальном. Ключевым элементом такой политики должен стать многосторонний диалог всех заинтересованных акторов.

### **Официальные структуры ЕС и международные организации**

*Цель:* повысить эффективность программ развития гражданского общества и сделать их более адекватными белорусской ситуации.

*Комплекс действий:*

1. Разработать и принять рамочный документ, нормирующий и регулирующий партнерское взаимодействие (диалог) европейских структур, доноров и институтов гражданского общества с белорусским государством и структурами гражданского общества. В этом процессе в качестве прототипа может быть использована Парижская декларация 2005 года<sup>16</sup>, но с обязательным участием не только государственных субъектов, но и институтов гражданского общества.
2. Организовать для реализации такого диалога постоянно действующий коллегиальный орган (например, Общественный Совет, Круглый Стол и т.п.) с функционирующими при нем специальными экспертными группами, который был бы наделен полномочиями в осуществлении организационных, методических, юридических и оценочных функций и способствовал развитию партнерства Беларуси и Европейского Союза. Участие такого коллегиального органа необходимо на всех этапах разработки

16 | The Paris Declaration and Accra Agenda for Action [Электронный ресурс] // Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Режим доступа: [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html) Дата доступа: 01.09.2010.

европейских программ: от анализа ситуации и формирования замысла до оценки результативности и мониторинга эффективности на всех уровнях межинституционального взаимодействия. Организация такого органа целесообразна в рамках функционирующих структур Форума гражданского общества «Восточного партнерства» и возможна в виде создания постоянного комитета Беларусь-ЕС.

3. Подписать межправительственный Меморандум о регистрации укрупненных международных программ ЕС на территории Беларуси с целью снятия необходимости регистрации отдельных проектов в рамках этих программ, тем самым реализовав на практике уведомительный принцип регистрации вместо разрешительного, используемого в настоящее время.
4. Поддерживать организационно, инфраструктурно и финансово деятельность и инициативы Форума гражданского общества «Восточного партнерства» и его постоянных рабочих органов. В частности:

- содействовать организации регулярных встреч Координационного комитета (CSF Steering Committee);
- содействовать запуску работы тематических экспертных рабочих групп по разработке содержательных предложений и концепций для тематических платформ и Форума ГО;
- содействовать реализации рекомендаций Форума в рамках политики «Восточного партнерства»;
- расширить контакты и взаимодействие с организациями-лидерами, в частности, содействовать расширению контактов дипломатического корпуса с представителями лидирующих организаций гражданского общества Беларуси<sup>17</sup>.

### **Власти Республики Беларусь**

*Цель:* развитие диалога гражданского общества и государства внутри страны, расширение свободы деятельности для организаций гражданского общества, прекращение практики дискриминации и нарушений прав человека.

17 | См. также: Резолюция конференции «Усиление участия объединений граждан и органов местного самоуправления в программах ЕС: проблемы и перспективы». Минск, 2 декабря 2008 г. [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.livejournal.com/922.html>  
Дата доступа: 01.09.2010.

*Условия и ограничения:* понимая, что возможные действия белорусских властей по либерализации ситуации в стране диктуются прежде всего необходимостью (а) сохранения стабильной и устойчивой ситуации, (б) предотвращения радикальной смены существующей системы государственной власти, мы предлагаем поэтапную реализацию рекомендаций.

*Комплекс первоочередных действий:*

1. Прекращение практики репрессий и незаконных ограничений в отношении организаций и активистов гражданского общества.
2. Отмена одиозных положений белорусского законодательства, в частности, ст. 193-1 Уголовного кодекса, положений законодательства о регистрации иностранной помощи и т.п.
3. Запуск диалоговой площадки государства и гражданского общества.

*Комплекс долгосрочных изменений:*

1. Изменение порядка регистрации и условий деятельности общественных организаций, в частности:
  - введение уведомительного порядка регистрации;
  - отмена запретов на размещение юридических адресов общественных организаций в частном секторе, введение системы льготных арендных ставок для общественных организаций и т.п.;
  - расширение участия гражданского общества в принятии решений на национальном и местном уровне, развитие механизмов социального заказа;
  - либерализация системы получения пожертвований и финансирования НГО.
2. Разработка прозрачной системы финансирования деятельности НГО из государственного бюджета<sup>18</sup>.
3. Введение системы местного самоуправления на основе принципов Европейской хартии местного самоуправления.
4. Дальнейшая демократизация и либерализация.

18 | См. также: Канцэпцыя развіцця грамадзянскай супольнасці Беларусі – Асамблея няўрадавых дэмакратычных аб'яднанняў, 06.07.2009 [Электронный ресурс] // Наше мнение. Режим доступа: <http://nmnb.yeu/pub/0907/06m.html> Дата доступа: 09.09.2010.

## Гражданское общество

*Цель:* расширение влияния, повышение устойчивости и эффективности деятельности организаций гражданского общества, повышение способности гражданского общества к вступлению в диалог на национальном и местном уровне.

*Комплекс действий:*

1. Экспертная, образовательная и информационная деятельность. Необходима смена онтологических представлений (объектных представлений, видения картины гражданского общества) о гражданском обществе, о процессах гражданского действия, об НГО и т.д. Следовательно, может быть сформулирована задача на формулировку содержания PR в третьем секторе, на изменение содержания образования в третьем секторе, начиная с образовательных мероприятий в рамках кружковой, семинарской и тренинговой деятельности самих НГО, заканчивая образовательными мероприятиями с лидерами национального уровня и процедурами отбора и конкуренции среди лидеров.
2. Развитие механизма широких консультаций организаций гражданского общества и экспертных организаций. В третьем секторе Беларуси необходим собственный центр целеполагания для деятельности гражданского общества в целом, некая постоянно действующая инфраструктура порождения и критики целей, а также принятия решений и выработка национальных программ в виде «повестки дня для Беларуси», «дорожной карты к гражданскому обществу» и т.д. Такая инфраструктура предполагает широкое участие самих ОГО, СМИ, «фабрик мысли» и, непременно, переговорный процесс между секторами, как минимум, первым и третьим<sup>19</sup>.
3. Закрепление консолидации организаций гражданского общества, достигнутой в ходе подготовки и участия в Форуме гражданского общества «Восточного партнерства». Первоочередной задачей здесь является создание альянса консорциума «Евро-Беларусь» и Ассамблеи НГО на основе избранных в Координационный комитет Форума гражданского общества представителей данных организаций.

19 | Мацкевич, В.; Водолажская, Т.; Шелест, О.; Егоров, А. Потенциал третьего сектора в Беларуси: аналитический документ по материалам исследования. Минск: АГТ-ЦСИ, 2008. С. 31.

4. Расширение диалога внутри гражданского общества страны, организация и запуск национального Форума гражданского общества как необходимого элемента в структуре работы Форума гражданского общества «Восточного партнерства».
5. Углубление работы по запуску и развитию механизмов Форума гражданского общества «Восточного партнерства», в частности<sup>20</sup>:
  - установление системы координаторов по тематическим платформам на национальном уровне;
  - запуск работы экспертных групп по разработке содержательных предложений для тематических платформ «Восточного партнерства»;
  - установление регулярных отношений как между национальными платформами, так и между координаторами деятельности по платформам в каждой из стран ВП;
  - запуск механизма взаимодействия национальных экспертов и экспертов из стран ВП и ЕС с целью выработки общих продуктов от имени/для Форума ГО;
  - запуск диалоговой площадки государства и гражданского общества на основе Национальной платформы гражданского общества (возможно при непосредственном включении Общественно-консультативного совета при Администрации Президента).

20 | См. также: АГТ-«ЕвроБеларусь». Стратегические предложения по деятельности в рамках Форума гражданского общества [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/3611/53/> Дата доступа: 01.10.2010.



**Светлана Мацкевич** (Минск),  
кандидат педагогических  
наук, эксперт Агентства  
гуманитарных технологий

## **ОБРАЗОВАНИЕ БЕЛАРУСИ: РЕФОРМА И СОТРУДНИЧЕСТВО С ЕС**

### **АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛАРУСИ**

#### **Состояние реформы образования в Беларуси**

Система образования не была приоритетом развития Беларуси в период ее независимости, но всегда находилась под пристальным вниманием государства. Белорусский политический режим до последнего времени (условно до 2003 года) ставил перед системой образования несколько политических задач:

- сохранение всех тех характеристик советской системы образования, которые можно сохранить в суверенной стране;
- создание единого образовательного пространства, в первую очередь с Россией, а также со странами СНГ;
- идеологический контроль в молодежной среде и предотвращение участия молодежи и студентов в политических акциях протеста и вообще в политике;
- удержание молодежи до 20 или даже до 25 лет в учебных заведениях для предотвращения молодежной безработицы;
- переформатирование номенклатуры специальностей и изучаемых дисциплин под потребности белорусской экономики и хозяйства.

К 1991 году сложившаяся в Беларуси система образования была незавершенной, фрагментарной. Министерство образования БССР представляло собой структуру регионального управления, цели и задачи которой ставились извне, из Москвы и союзного министерства. В Беларуси не существовало независимых научных, аналитических, исследовательских и проектных институтов, без которых невозможно развитие системы образования суверенной страны. После 1991 года такие институты стали создаваться (НИО, РИВШ, РИПО, ИПК РРО, национальная ВАК), но их продвижение было остановлено в середине 90-х годов, когда стали сворачивать программы развития системы образования, разработанные в начале 90-х. После 2003 года государству потребовались новые программы развития, концепции и исследования, прежние были уже не актуальны. Но время было упущено. Беларусь более 10 лет не участвовала в международных программах сотрудничества, в том числе и в сфере образования. Интеграционные и инновационные процессы в европейском образовании (Болонский процесс, Копенгагенский процесс, программы ЕС) фактически не затронули систему образования Беларуси, и различия в стандартах и подходах, достаточно глубокие со времен СССР, еще больше углубились. Управленческие, научные и педагогические кадры белорусской системы образования к настоящему времени практически не способны к участию в общеевропейских процессах.

На момент 2009 года завершена и признана неэффективной на официальном уровне реформа общего образования, начатая в 1994 году. Восстановлена прежняя форма общего образования (11 лет обучения), которая практиковалась до начала реформы. Реформирование полностью приостановлено. Тенденций на новое реформирование не обнаруживается в связи с отсутствием конструктивных идей у правительства. При общем недовольстве системой образования в целом организация новых перемен не принимается как со стороны педагогического сообщества, так и со стороны белорусских граждан и правительства.

Белорусское профессиональное образование на всех уровнях за период 1998-2007 годов подверглось реформированию незначительно, продолжая сохранять и наращивать потенциал, накопленный за советский период. Не произошло радикального изменения его целей и содержания. Сохранилась система государственного централизованного управления профессиональным образованием. В Беларуси сохранились архаичные формы планирования набора и выпуска в вузах, система распределения выпускников, административный контроль за присуждением ученых степеней и званий,

идеологические рамки формирования содержания образования, вплоть до отдельных предметов, и цензура учебников; ликвидирована автономия университетов и академических свобод.

Частный сектор в профессиональном образовании является незначительным и не может составить полноценной конкуренции государственному. Его существование можно рассматривать скорее как компенсаторную меру по урегулированию повышенного спроса на образование со стороны населения. На официальном уровне зафиксирована несостоятельность системы высшего образования в плане подготовки кадров высшей квалификации для рынка труда и потребностей работодателей. При общем увеличении численности студентов количество учебных заведений остается неизменным, а структура специальностей в вузах меняется незначительно и не ориентирована на изменения на рынке труда.

Обнаруживаются тенденции бюрократизации системы управления высшим образованием при декларировании принципов развития, внедрения инноваций и разворачивания инвестиционных процессов. Качество образования в системе государственного образования в целом снижается при сохранении высокого спроса на образовательные услуги со стороны населения. Частично такое снижение качества компенсируется расширением услуг в сфере бизнес-образования, неформального образования, сети обменов, стажировок и т.д. Однако несистемный и недолговременный характер такого рода услуг полностью не покрывает всех дефицитов образования<sup>1</sup>.

Вопросы качества образования в основном подменяются количественными показателями. По критериям охвата образованием, доступа к образованию и отдачи от образования, а также составу учащихся, количеству учебных заведений, финансовым затратам и др. Беларусь занимает одно из ведущих мест среди стран постсоветского пространства. Однако международные сравнительные исследования, проводимые по стандартным методикам оценки образовательного потенциала, не позволяют выявить особенностей и специфики качества образования в стране. В 1997-2000 годы белорусские специалисты проводили выборочные исследования по оценке уровня функциональной грамотности в Беларуси<sup>2</sup>. Эти исследования в первом приближении показали катастрофиче-

1 | Мацкевич, С. Образование: развитие или стагнация? // Белорусский ежегодник. Минск: Белорусский институт стратегических исследований, Белорусский фонд публичной политики, 2008. С. 188-200.

2 | Крупник, С.; Мацкевич, В. Функциональная грамотность в системе образования Беларуси. Минск: АПО, 2003.

ски низкий уровень функциональной грамотности среди педагогов и взрослого населения страны. За последние 10 лет ситуация постепенно исправилась, однако критичными остаются показатели уровня гражданско-правовой, коммуникативной и языковой грамотности.

С 2000 года в рамках научно-исследовательских работ по заказу Министерства образования проводится разработка методологических основ оценки качества образования. Данные разработки позволяют максимально приблизить оценку качества образования к европейским стандартам, однако не позволяют зафиксировать основных проблем системы белорусского образования в области управления образованием. Однозначно понятно, что дальнейшая теоретическая и практическая проработка вопросов качества образования в Беларуси невозможна без включения страны в европейские процессы – Болонское, Копенгагенское и др. соглашения. В целом система высшего и профессионального образования не справляется с задачей наращивания и накопления человеческих ресурсов для Беларуси, а решает задачу воспроизводства кадров и ликвидации профессиональных дефицитов для существующей системы производственных отношений.

### **Законодательство в системе образования**

Законодательная база белорусского образования включает в себя:

- Закон «Об образовании» от 29 октября 1991 года № 1202-XII, в который на протяжении 17 лет вносились существенные изменения и дополнения (около 10 раз). Основной особенностью данных изменений являлось закрепление в ходе реформирования новой структуры системы образования и постоянная коррекция принципов управления образованием. В соответствии со статьей 44, управление в сфере образования в Республике Беларусь носит государственно-общественный характер и осуществляется на основе принципов гласности и демократии. Фактически данный принцип сводится только к государственному управлению. По отношению к общественному фокусу управления устанавливается возможность создания органов самоуправления при учреждениях образования (советы, попечительские советы). Нововведением является то, что положение об органах самоуправления утверждает Министерство образования Республики Беларусь.

- Закон «О высшем образовании» от 11 июля 2007 года № 252-З. Данный законодательный акт закрепляет типологию высших учебных заведений, их структуру и порядок государственного управления. В данном законе полностью отсутствует статья об академических свободах в системе высшего образования. Однако такая статья есть в основном законе «Об образовании»: «Автономия управления в учреждении, обеспечивающем получение высшего образования, заключается в его праве формировать органы самоуправления, назначать должностных лиц, осуществлять контроль за их деятельностью, устанавливать приоритеты в научной, учебной и хозяйственной деятельности». В реальной практике ректоры вузов назначаются и утверждаются Министерством образования.
- Закон об общем среднем образовании от 5 июля 2006 года № 141-З и Закон о профессионально-техническом образовании от 29 июня 2003 года № 216-З конкретизируют и дополняют основной закон «Об образовании» применительно к отдельным сферам и принципиально не противоречат ему.

В 2009 году Министерство образования и Парламент страны рассмотрели в первом чтении «Кодекс об образовании в Республике Беларусь», который объединил все вышеперечисленные законодательные акты. Однако в Кодекс не было внесено ни одной новой процедуры или реализационной идеи. Даже включение новых статей об образовании взрослых в большей степени формализует сферу неформального образования и вводит инструменты государственного контроля, а не закладывает основы для ее развития и автономии. Кодекс не может рассматриваться как инновационный законодательный акт, стимулирующий процессы перемен в этой сфере. В 2010 году рассмотрение Кодекса об образовании во втором чтении было приостановлено по причине официального объявления правительством намерений включиться в Болонский процесс.

### **Концептуальное обеспечение реформы образования**

За 17 лет независимости Беларусь накопила достаточный интеллектуальный и организационный ресурс для реализации реформы образования. В 90-е годы были разработаны «Концепция национальной школы Беларуси» (М.Гусаковский), «Концепция обновления гуманитарного образования» (В.Мацкевич), «Оргпроект реформы образования» (В.Мацкевич, Б.Пальчевский и др.). Однако все эти концепции и предложения были расценены Министерством

как альтернативные и не приняты к реализации в реформе образования. В 2003 году в рамках проекта, проводимого Фондом Стефана Батория, разрабатывались и пересматривались сценарии реформ<sup>3</sup>. Одним из разделов опубликованного сборника был раздел, связанный с пересмотром реформы образования с учетом новых условий. Отличительной особенностью предложений, которые делались по реформе образования, в отличие от других отраслевых реформ, было четкое определение субъектов реформирования, определение их полномочий и способов кооперации, а также четкая программа действий по трансформации системы образования. Однако даже при таком описании сценария реформирования принятие данной программы к реализации тормозилось по политическим мотивам.

Имеющиеся разработки в плане реформирования образования не теряют своей актуальности и потенциально могут быть использованы в современной белорусской ситуации при условии их субъективации лицами, принимающими управленческие решения. Сотрудничество Беларуси с ЕС, процессы Программ добрососедства и «Восточного партнерства»<sup>4</sup> создают благоприятные условия в плане формирования переговорных площадок и попыток лоббировать запуск нового реформирования системы образования. Однако необходимо продумывать формат таких переговоров. Обязательное участие третьей стороны в переговорах между ЕС и Правительством Беларуси – гражданского сообщества, становится необходимым условием обеспечения дальнейшего общественного контроля за ходом реформы образования. Формирование общественного фокуса управления образованием (например, это может быть Общественный совет) – дело сложное и нескорое. Попытки имитировать создание такого органа под руководством Министерства образования уже существуют – это так называемый Совет ректоров вузов и Общественный совет при Министерстве образования. Осенью 2010 года ряд прогосударственных общественных организаций заявили о создании общественной платформы в области образования (Ю.Загуменнов и др.)<sup>5</sup>. Однако сама процедура создания таких советов через государственные структуры моментально делает их подразделением вертикальной системы управления образованием и не обеспечивает демократичности процесса реформирования.

3 | Беларусь: сценарии реформ. Варшава: Фонд Стефана Батория, 2004.

4 | Егоров, А. Восточное партнерство: действия новые – проблемы те же. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/3152/53/> Дата доступа: 08.06.2009.

5 | Белорусский портал [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.tut.by/society/197546.html> Дата доступа: 17.09.2010.

## Международное сотрудничество в области образования

Практически все фонды и международные программы (ООН, ПРООН, ЮНЕСКО, ЕК и др.), действующие на территории Беларуси, в большей или меньшей степени имеют образовательные направления. Образование не является основной целью данных программ, но рассматривается как инструмент для решения вопросов межкультурного взаимодействия и глобальных проблем. Усилиями международных и донорских организаций удастся сформировать актуальные темы и повестку дня в гуманитарных и экономических сферах жизнедеятельности. В настоящий момент основными темами являются «предотвращение бедности», «демография и миграция», «гендерные проблемы занятости», «стандартизация в сфере труда» и т.д. Однако внесение в актуальный список глобальной проблематики не гарантирует переводение ее в системную и программную государственную политику внутри страны.

Основной проблемой международных программ в сфере образования является их несистематичность, отсутствие гибкости и рефлексивности в изменении программных целей применительно к белорусской ситуации.

Среди программ, которые непосредственно специализируются на проблемах образования, можно выделить:

1. Программы Tempus/TASIS, Erasmus. В Беларуси Tempus функционирует с 1993 года. За это время в систему высшего образования Беларуси инвестировано более 40 миллионов евро. В рамках Tempus осуществляются проекты трех типов: совершенствование университетского управления, разработка и улучшение учебных планов и программ, институциональное строительство<sup>6</sup>. Однако говорить об эффективности этих программ в настоящее время не приходится. Решаются локальные и частные задачи, связанные со студенческими обходами и стажировками преподавателей, в то время как проблемы институционального и управленческого характера остаются нерешенными.
2. Программы, проводимые правительствами и фондами отдельных стран. Среди них особенно выделяются программы Польши, Дании, Швеции, Германии, США. Например, Программа поддержки IBV, претерпевающая различные трансформации на протяжении длительного срока работы в Беларуси, практически не

изменяет своего стратегического и тактического плана в целом. Программы США (Community connection, стипендии Фулбрайт и др.), немецкая программа DAAD и др. по академическим и гражданским обменов также носят локальный, а не системный характер.

Принятый в 2003 году, Указ Президента № 460 «О международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь» создал значительные барьеры для грантополучателей в процедурах регистрации международных проектов не только для неправительственных организаций, но и для университетов и учебных заведений. Фактически был введен и до сих пор не отменен полный государственный контроль в области международного сотрудничества в сфере образования. Большинство программ сотрудничества рассматривались государством просто как источники дополнительного финансирования и никак не влияли на целевые функции Министерства образования и университетов.

Закрытие и изгнание из страны Европейского гуманитарного университета ярко свидетельствует о том, что даже эффективные программы и инвестиции в систему образования могут в одночасье прерваться и не получить своего продолжения исключительно по политическим мотивам.

Только в самый последний период (после 2007-2008 годов) намечилось изменение отношения к программам сотрудничества с Европой в области образования. Однако пока дальше деклараций дело не продвинулось. Дальнейшее расширение программ сотрудничества в области образования возможно только при изменении со стороны европейских доноров стандартных процедур взаимодействия с государством и гражданским обществом. Обязательное условие существования диалога между обществом и государством, выставляемое со стороны европейских структур, очень легко может быть проимитировано государственными структурами. «Наблюдается тенденция со стороны правительственных организаций и органов управления к вытеснению с поля обсуждений не столько представителей общественных организаций, сколько исключение отдельных независимых экспертов и специалистов. Чтобы не допустить полного исключения экспертных мнений, общественный диалог должен выстраиваться нестандартно. А именно, представители ЕС и донорских структур должны вступать в диалог с государственными структурами совместно с представителями гражданского общества и формировать такие коалиции заранее, до диалога. По отношению к государству должны выставляться

требования обязательного участия независимых белорусских экспертов. Кроме того, основным условием подготовки к переговорам является проведение их на нейтральных площадках, т.е. право организовывать такие переговорные площадки должно быть дано не государственным, а независимым организациям – делегации ЕС в Минске, площадкам ООН, частным компаниям, учебным заведениям, НПО и т.д.»<sup>7</sup>

Основными темами, в рамках которых сейчас может разворачиваться диалог, могут быть темы включения Беларуси в Болонский процесс, формирования и расширения частного сектора образования, академических свобод университетов, создания независимых учебных заведений различного типа (сетевых, дистанционных и т.д.), различного рода правовых вопросов (снятие запрета на профессию, создание условий для перемещений студентов), инвестиций в расширение информационного и культурного пространства, внедрения отдельных образовательных программ, проведения независимых оценок качества образования и других научных исследований и т.д.

### **Международные стандарты в области образования (Болонский и Копенгагенский процессы, Лиссабонские соглашения, «Единая рамка»)**

Белорусские университеты не руководствуются Великой хартией европейских университетов, принятой в 1988 году. Беларусь не ратифицировала своевременно Лиссабонскую конвенцию 1997 года о взаимном признании квалификаций, относящихся к высшему образованию, и стала участником этой конвенции только в апреле 2002 года. К этому времени уже была принята Сорбонская декларация (1998), с которой началось создание в Европе открытой системы высшего образования, и Болонская декларация (1999), положившая начало Болонскому процессу. Болонский процесс развивался настолько стремительно, что неучастие в нем приводило к огромному разрыву между системами образования стран-участниц Болонского процесса и тех, кто в нем не участвовал.

В 2002 году Беларусь практически свернула сотрудничество с European Training Foundation (Европейский фонд образования) в области профессионального образования. А в ноябре этого же года была принята Копенгагенская декларация, положившая начало

7 | Егоров, А. Предложения по формированию стратегий поддержки развития гражданского общества Беларуси. Минск: АГТ-Евробеларусь, 2010.

Копенгагенскому (Брюгге-Копенгагенскому) процессу, распространившему цели и положения Болонского процесса на сферу профессионального образования.

После 2003 года, когда в Болонский процесс включилась Россия, полностью утратили свое значение все ранее предпринимавшиеся усилия по созданию единого образовательного пространства в СНГ и в так называемом Союзном государстве России и Беларуси. Белорусская система образования оказалась в полной изоляции. Учитывая высокие темпы европейской интеграции, в том числе в Болонском и в Копенгагенском процессах, можно утверждать, что потеря 10 лет сотрудничества означала полное замораживание процессов реформирования белорусской системы образования. Интеллектуальных и организационных ресурсов в маленькой стране заведомо недостаточно для того, чтобы успевать за стремительными изменениями в Европе, не будучи включенными в эти изменения. Отдельные эпизоды сотрудничества белорусских вузов, научных учреждений или Министерства образования с аналогичными европейскими университетами не ведут к позитивным результатам, они скорее демонстрируют различие стандартов и подходов, вскрывают неготовность белорусских структур к реформированию и изменениям.

В 2010 году правительство страны официально заявило о вступлении Беларуси в Болонский процесс. Это вселяет определенный оптимизм и надежды на то, что перемены в области высшего образования все-таки начнутся. Однако вступление в Болонский процесс требует со стороны государства определенных усилий и профессионального отношения для принятия формата европейских отношений. Насколько государственные чиновники готовы с этим справиться? В чем состоит прагматика таких официальных заявлений? Так или иначе, это станет очевидным в ближайшее время. Пока же можно констатировать, что при всех позитивных сдвигах в направлении Болонского процесса существуют категорические заявления со стороны правительства о том, что реформ в области высшего образования не ожидается.

### **Субъектность в образовании**

Централизация государственной власти в Беларуси за последние 15 лет привела к ликвидации автономных субъектов во всех сферах общественной деятельности и государственной политики. Министерство образования не оставляет экономической, правовой и академической свободы ни одному вузу, даже частному,

ни одному региону. Последним шагом в ликвидации какой бы то ни было автономии частного образования стало принятие процедуры утверждения министерством ректоров вузов, что фактически в белорусских условиях означало назначение ректоров. Единственный вуз, который отказался отдавать право выбора ректора, был вынужден переехать из Минска в Вильнюс и является сегодня единственным в Европе университетом в изгнании.

Любые соглашения и договоры белорусских вузов, учреждений образования или региональных органов образования не имеют никакой юридической силы без одобрения и утверждения вышестоящими органами государства. Они не имеют фактической силы даже после юридического утверждения, поскольку вузы, образовательные учреждения и местные власти не могут самостоятельно распоряжаться своими бюджетами и ресурсами.

Без демонтажа сложившейся вертикали власти в белорусском образовании не будет иных правоспособных и дееспособных субъектов, кроме государства.

Демонтаж может осуществляться в сложившихся условиях не только через политические изменения структур власти, но и через постепенное эволюционное обретение университетами и другими образовательными учреждениями независимости и автономии от Министерства образования. Для этого сохраняются некоторые юридические правовые возможности, но чтобы ими воспользоваться, необходима материальная независимость и гражданское мужество. Создание такого рода независимых учебных заведений, включая университеты, возможно под патронажем либо церкви, либо консолидированного гражданского общества. ЕГУ в свое время при наличии материальной независимости и гражданского мужества потерял поддержку православной церкви и не имел поддержки гражданского общества.

## **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ**

Проведенный нами анализ системы белорусского образования на предмет готовности к реформированию и использованию для этого инструментов европейского сотрудничества показал, что инициирование нового этапа системного реформирования образования со стороны правительства маловероятно. Система образования Беларуси продолжает сохранять интеллектуальный, информационный и материально-технический потенциал для реализации реформ, однако при этом демонстрирует полное отсутствие высших

управленческих кадров необходимой квалификации и политической воли для реализации таких процессов. Инициатива и дополнительный ресурс на реформу образования может исходить только из внешней среды государственной системы образования.

Потенциально инициировать реформу образования в Беларуси могут представители гражданского общества, эксперты, авторитетные люди, представители бизнеса и международное сообщество. Однако их действия, будучи рассогласованными и разрозненными друг от друга, не могут принести желаемого эффекта. Кроме того, все субъекты, которые функционируют и работают за пределами государственной системы образования, организационно очень слабы, их институциональное существование во многом зависит от гласных и негласных правил игры, установленных властями. Преодоление этих межсубъектных противоречий и институциональных проблем есть первичная задача для запуска новой реформы образования.

Инструменты сотрудничества ЕС и Беларуси могут эффективно влиять на процесс запуска новой реформы образования в плане предварительного создания межпрофессиональной (надотраслевой) коммуникативной площадки в системе образования. Для этого складываются как благоприятные, так и неблагоприятные условия:

1. Во-первых, обнаруживается высокая заинтересованность у всех белорусских политических субъектов и субъектов гражданского общества в сотрудничестве с ЕС; но при высокой степени заинтересованности сохраняются существенные различия в представлениях о приоритетах и механизмах развития образования.
2. Во-вторых, существует инерционность в представлениях о реальной ситуации в Беларуси у европейской стороны. В частности, с большим трудом приходится доказывать европейским партнерам, что сотрудничать на всех уровнях нужно не с институтами, а с людьми. Попытки начинать такое сотрудничество на институциональном уровне приводит к монополизации ресурса белорусским государством, имитации деятельности организаций и структур, подмене понятий и не приводит к достижению программных целей сотрудничества.

Например, одним из условий на участие в конкурсах академических обменов является обязательное требование на работу или учебу в каком-либо белорусском вузе. Однако негласно действующий

запрет на профессию в системе высшего образования к 2009 году привел к увольнению большей части квалифицированных специалистов из вузов. Поддержка средствами международных программ имеющейся квалификации сотрудников приводит к обратным эффектам – к поощрению лояльности и приобретению статусных бонусов у недостаточно квалифицированной части персонала.

При всех сложностях и особенностях белорусской ситуации нельзя отрицать возможность продвигаться в решении политических задач в образовании, а также находить инструменты для его развития.

### **ОПИСАНИЕ КОНКРЕТНЫХ МЕР ДЛЯ УГЛУБЛЕНИЯ КООПЕРАЦИИ С ЕС**

Спектр возможных действий по реформированию системы образования Беларуси и включения ее в общеевропейские процессы достаточно узок.

Во-первых, это стимулирование правительства на присоединение Беларуси к основным конвенциям, определяющим ход изменений образования в Европе (начиная с Болонской декларации и Пражской конвенции и заканчивая конкретными соглашениями в программах ЕС: Besides Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci, Grundtvig и т.д.).

Мы рекомендуем:

1. Выделить в рамках двух платформ «Восточного партнерства» («Democracy, good governance and stability» и «Contacts between people») и поставить в повестку дня тему реформирования образования.
2. Инициировать постановку этой темы в повестку дня можно на Гражданском форуме в рамках «Восточного партнерства». Прошедший 17-18 ноября 2009 года Форум гражданского общества в Брюсселе и ранее проведенные национальные конференции по подготовке к этому форуму решили ряд процедурных и организационных вопросов, заложили основу для включения тематических вопросов (в том числе и реформы образования) в повестку дня. Однако необходимо учитывать, что включение вопросов образования не может являться основным направлением программы «Восточного партнерства» в силу более широкого замысла и иной прагматики этой программы.
3. Создать по этой теме рабочую группу с участием независимых экспертов и представителей гражданского общества.

4. Сформулировать задание этой группе на разработку оргпроекта реформирования образования в соответствии с теми действиями, которые необходимы для полноценного участия Беларуси в Болонском и Копенгагенском процессах.
5. Организовать поддержку инициатив гражданского общества в Беларуси по лоббированию и продвижению идей, целей и ценностей Болонского и Копенгагенского процесса.
6. Определить из имеющихся инициатив гражданского общества в Беларуси основного ведущего партнера по этой теме (на конкурсной или тендерной основе).
7. Согласовать с избранным ведущим партнером вовлечение всех необходимых стейкхолдеров в процесс лоббирования присоединения Беларуси к Болонскому и Копенгагенскому процессу и адвокатирующие интересы всех заинтересованных групп и сторон.

Во-вторых, стимулирование и поддержка структур гражданского общества на участие в этих программах наряду с государственными учреждениями.

Мы рекомендуем в этом направлении сделать следующие первые шаги:

1. При разработке среднесрочных и перспективных программ Европейской помощи и поддержки в Беларуси (как правительственных, так и программ частных и независимых фондов) учитывать аналитические policy papers белорусских аналитических центров и фабрик мысли или специально заказывать проведение аналитических работ и исследований.
2. Поддержать инициативы белорусского гражданского общества, сформулированные на конференции 22 апреля 2009 года<sup>8</sup>.
3. Отобразить роль, место и назначение гражданского форума в политических документах «Восточного партнерства».

В-третьих, поддержка создания автономных учебных заведений структурами гражданского общества и церквями (межконфессиональными объединениями) по Болонским и Копенгагенским стандартам.

8 | Международный консорциум «Евробеларусь» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.eurobelarus.info](http://www.eurobelarus.info) Дата доступа: 24.05.2009. Предложения Консорциума EuroBelarus по организации Форума гражданского общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ru.democraticbelarus.eu/node/1040> Дата доступа: 24.05.2009.

Мы рекомендуем:

1. Использовать имеющиеся в Беларуси прецеденты, направленные на трансформацию системы образования снизу, в качестве казусов и условий в переговорном процессе в рамках «Восточного партнерства» и в рамках двусторонних межгосударственных отношений членов Евросоюза и Беларуси.
2. В качестве таких прецедентов могут быть избраны: а) возвращение ЕГУ в Беларусь; б) местные инициативы по созданию независимых от государства университетов (важно помнить, что инициативы частных инвесторов легко могут быть подавлены, а риски частных инвесторов чрезмерно велики в современных белорусских условиях), поэтому жизнеспособными могут быть инициативы гражданского общества или церквей, материально и организационно поддерживаемые европейскими структурами и фондами. Однако критерием успешности реализации этих инициатив должно стать условие снижения рисков для частных инвесторов. Частные независимые университеты должны действовать в рамках гарантии стандартов, общих для частного бизнеса и с соблюдением прав человека.

В-четвертых, запуск процесса реализации возможного плана действий по реформированию белорусской системы образования и адаптации ее к европейским процессам, который подробно прописан в «Оргпроекте реформы образования» (Минск, 1996)<sup>9</sup>. Он сохраняет свою актуальность до сих пор и применим в процессе даже медленной демократизации и либерализации государственного управления. В этом проекте предусмотрен перечень необходимых документов, порядок их подготовки и принятия, перечень инстанций, которые должны эти документы разработать и принять. В настоящее время нужно только привести проекты всех необходимых документов в соответствие с изменившимися реалиями, согласовать с имеющимися европейскими конвенциями и соглашениями.

В «Оргпроекте реформы образования» предусматривалась двух-этапная реформа управления системой образования. На первом этапе предполагалась адаптация имеющихся управленческих структур к задачам переходного периода и к задачам управления самим процессом реформирования. На втором этапе предполагалось создать правовые механизмы и постоянные управленческие структуры, отвечающие стандартам демократического общества.

9 | Мацкевич, В.; Крупник, С.; Пальчевский, Б. и др. Оргпроект реформы образования Республики Беларусь. Минск: ОИУУ, 1995.

В настоящее время уместно и целесообразно инициировать создание переходных институтов управления образованием в рамках переговорного процесса в двух из четырех платформ «Восточного партнерства», а структуру переходного управления можно предложить на Гражданском форуме.

Эксперты понимают ограниченность и недостаточность инструментов, создаваемых через участие гражданского общества в рамках «Восточного партнерства», для включения вопросов реформы образования в повестку дня белорусско-европейского сотрудничества. Приходится констатировать, что только в рамках системного и рефлексивного подхода, при учете всех складывающихся тенденций и шансов, возможна организация множественных коммуникаций и межсекторальных взаимодействий. Только при этом условии вопросы трансформации системы образования могут быть связаны с реформой экономики и рынка труда и впоследствии получить практический план реализации как в Европе, так и в Беларуси.

### **ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КООПЕРАЦИИ С ЕС В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ**

Многолетнее неучастие Беларуси в процессах европейской интеграции в целом, и в образовательной сфере в частности, значительно увеличило цену вопроса и издержек будущего реформирования.

**Положительные стороны** европейской интеграции достаточно известны гражданам Евросоюза, специалистам и демократически настроенной части белорусского общества. Все положительные аспекты сводятся к нескольким большим группам:

- гарантии и защита прав и свобод человека (в том числе, это затрагивает право на качественное образование, свободу перемещений, выбор профессии, планирование карьеры и т.д.);
- экономические выгоды свободной торговли (в том числе, связанные с экономикой знания, защитой интеллектуальной собственности, участием белорусских университетов в экономических процессах, а также увеличением отдачи от образования);
- доступность для белорусских граждан культурного потенциала объединенной Европы.

Однако большая часть белорусского общества плохо осведомлена и информирована о положительных аспектах европейской интеграции, в том числе и в сфере образования. Необходима широкая PR-кампания по информированию белорусской общественности.

## Отрицательные последствия

1. Очевидной является высокая стоимость процессов реформирования и трансформации образования. Однако поскольку альтернативы интеграции с Европой у Беларуси нет (даже с учетом популярности среди части белорусского общества интеграции с Россией), необходимо понимать, что каждый год задержки и опоздания существенно увеличивают стоимость реформирования. Даже в начале 90-х годов Беларуси была необходима внешняя помощь для трансформации и реформирования образования. В настоящее время речь идет не столько о помощи, сколько о перекладывании части издержек на европейские структуры. Но европейским структурам, правительству и гражданскому обществу необходимо понимание целесообразности этих издержек. Сегодня белорусское правительство не может обосновать такую необходимость, поэтому европейская помощь Беларуси вызывает законные сомнения и критику. Уже потрачены десятки миллионов на различные программы без видимого результата. Если сейчас белорусское правительство не сформирует отчетливую и понятную европейцам доктрину развития страны и национального образования, то европейцы будут склонны сокращать объемы помощи и поддержки. Уже сейчас в рамках «Восточного партнерства» Беларусь получает наименьший объем помощи.
2. В случае запуска трансформации белорусского образования в соответствии с Болонским и Копенгагенским процессами сразу несколько поколений преподавательских и управленческих кадров окажутся некомпетентными и функционально безграмотными. Они станут первыми противниками начинающихся реформ. Эта социальная группа будет требовать повышенного внимания к себе со стороны государства и европейских партнеров, которое сводится к двум типам действий:
  - разворачивание их массовой переподготовки и переобучения с частичной потерей ими социального статуса и накопленного социального капитала;
  - разворачивание программ трудоустройства и социальной защиты для этой социальной группы.Дело усложняется еще и тем, что такая группа достаточно велика. Причем в краткосрочной перспективе этим людям нет адекватной замены, поэтому сразу обнаружатся квалификационные дефициты. Частично эта проблема могла бы решаться через возвращение на родину трудовых мигрантов. Однако этому препятствуют экономические факторы.

3. Еще одним негативным последствием может стать «утечка мозгов». Этот фактор действует и в настоящее время и не только в Беларуси, но в период интенсивной трансформации и обострившегося дефицита кадров этот фактор может приобрести решающее значение. Поэтому реформирование белорусского образования и интеграция его с европейским может проводиться только в комплексе с другими реформами.

### **КАК МОЖНО СНИЗИТЬ ИЛИ КОМПЕНСИРОВАТЬ ИЗДЕРЖКИ АДАПТАЦИИ И ТАКИМ ОБРАЗОМ УЛУЧШИТЬ ВОСПРИЯТИЕ УГЛУБЛЕНИЯ КООПЕРАЦИИ С ЕС?**

Компенсировать и снизить отрицательные последствия отдельных отраслевых реформ можно только в режиме комплексного, системного реформирования, при котором отраслевые реформы могли бы не гасить друг друга, не конкурировать между собой за ресурсы (и без того достаточно ограниченные), а наоборот: на каждом этапе реформирования одной из отраслей создавался бы ресурс для реформирования в другой области.

Другим и, возможно, решающим фактором, снижающим негативные последствия, может стать высокая согласованность и синхронизация действий белорусских и европейских партнеров. Программа «Восточного партнерства» закладывает для этого благоприятные условия, которые, однако, заработают в полную силу только при высокой активности и организованности гражданского общества. Пока же этому аспекту уделяется недостаточное внимание, хотя события 2009 года позволяют говорить о позитивной динамике в этом отношении.

Третьим фактором, снижающим издержки, является взаимовыгодный обмен человеческими, знаниями и информационными ресурсами. В настоящее время интенсивность такого обмена достаточно низкая. Часто он воспринимается не как обмен, а как помощь в одностороннем порядке. Для повышения интенсивности и эффективности обмена ни Европе, ни Беларуси не хватает достоверных и позитивных знаний друг о друге. В прошлом Беларусь очень мало привлекала внимание европейских исследователей и политиков. Сейчас ситуация меняется в лучшую сторону. Но тем не менее, было бы желательно развитие белорусоведения с акцентом на современность в европейских университетах и исследовательских центрах, а также информирование белорусского общества о современной Европе и интенсификация двусторонних партнерских отношений.

## К ВОПРОСУ О «ПОВЕСТКЕ ДНЯ»

Предыдущий опыт лоббирования вопросов реформы образования на политическом уровне показывает, что у политиков и менеджеров традиционно срабатывает стереотип в определении порядка в повестке дня: сначала реформа экономики и только потом реформа образования и социальных сфер. Рефлексия проведения реформ в уже присоединившихся к ЕС странах (Латвия, Литва, Польша и др.) позволяет сделать вывод о том, что реформы экономики и политических систем проводятся с большими проблемами, если параллельно с ними не проводится соответствующая подготовка кадров и не реформируется система высшего и школьного образования. Однозначно утверждать о «правильности» порядка в повестке дня при реформировании стран постсоветского пространства нельзя. Необходимо принимать во внимание многие факторы и условия: социальные, политические, ресурсные и программные. Не настаивая на проведении реформы образования в Беларуси как первоочередной, эксперты утверждают, что порядок в повестке дня есть предмет переговоров, соглашений, экспертных консультаций и межпрофессиональных коммуникаций.

Как показывает историческая практика, любая европейская нация способна преодолеть имеющийся разрыв в достаточно короткие по историческим меркам сроки. Значит, это возможно и для Беларуси. Ошибки в политике 90-х годов как со стороны Беларуси, так и со стороны Европы вели к углублению отмеченного разрыва. И не в последнюю очередь эти ошибки были связаны с недооценкой роли образования в процессах интеграции. Краткосрочные, малобюджетные, эпизодические, несистемные действия не в состоянии повлиять на динамику общественного мнения, не способны преодолеть отчуждение и недоверие между народами и сформировать устойчивую гуманитарную базу, обеспечивающую интеграцию и кооперацию. Только систематическое образование на общенациональном уровне способно справиться с такими задачами.

Недостаточно просто включить реформирование и трансформацию образования в повестку дня белорусско-европейских отношений. Необходимо поднять проблемы образования на верхние позиции в повестке дня, сделать проблемы образования первоочередными в порядке мероприятий и действий как в рамках «Восточного партнерства», так и в двусторонних отношениях Беларуси и ЕС.



**Валерий Фадеев** (Минск),  
заслуженный юрист Республики  
Беларусь, заместитель  
Председателя Конституционного  
Суда в отставке

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ, КОНСТИТУЦИОННАЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ (РЕАЛЬНОСТЬ), ФОРМЫ ВЕРХОВЕНСТВА

### СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Согласно ст.1 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Республика Беларусь является унитарным демократическим социальным правовым государством. Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ (ст.3 Конституции).

«Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.» (ст. 6 Конституции)

Однако на практике провозглашенные Конституцией принципы организации власти не соблюдаются, и прежде всего это относится к принципу разделения властей.

Республика Беларусь, согласно Конституции в редакции 1994 года, являлась президентской республикой, в которой был довольно «сильный» Президент, чьи полномочия, однако, уравновешивались полномочиями Парламента, а также суда, прежде всего Конституционного.

По результатам ноябрьского Референдума 1996 года, который можно охарактеризовать как антиконституционный, в Конституцию 1994 года были внесены изменения, согласно которых были значительно расширены полномочия Президента и ограничены полномочия законодательной и судебной власти. Это изменило весь спектр государственной власти в Беларуси, поскольку при таких полномочиях Президента роль остальных ветвей власти сведена к роли статистов. В частности, законодательная и судебная власти в настоящее время играют в значительной мере роль декораций при президентской вертикали власти. В сущности, в Беларуси сформирована авторитарная модель власти.

Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст.79 Конституции). Из Конституции и практики правоприменения вытекает, что Президент выведен «за скобки» ветвей власти и стоит над ними. И в то же время он, по существу, сочетает в себе функции законодательной, исполнительной и даже судебной ветвей власти. Президент имеет право вето на законы, принимаемые Парламентом. Он имеет право издания декретов, имеющих силу закона. Президент назначает республиканские референдумы, членов правительства, восемь из пятидесяти четырех членов Совета Республики Национального собрания, шесть из двенадцати судей Конституционного Суда, иных судей Республики Беларусь, половину членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, председателей облисполкомов и Минского горисполкома.

Парламент Беларуси состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Выборы в Палату представителей осуществляются по мажоритарной системе, в Совет Республики – через местные советы, а часть «сенаторов» назначается Президентом. Законодательные полномочия Парламента ограничены правом Президента издавать декреты, а также тем, что декреты и указы Президента по своей силе приравниваются к законам, а в ряде случаев имеют даже большую силу.

Парламент Беларуси представлен в ряде европейских структур, в том числе в Парламентской Ассамблее ОБСЕ. Таким образом, из всех ветвей власти прежде всего Парламент может осуществлять кооперацию Беларуси с ЕС с целью продвижения европейских ценностей и развития гражданского общества. При этом необходимо учитывать, что несмотря на отсутствие в Парламенте фракций и специфику выборов в Беларуси, Палата представителей является далеко не однородной, и значительная часть

депутатов – трезвомыслящие люди, многие из которых являются профессионалами в своих сферах и стремятся к демократическим ценностям.

Правительство Беларуси подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. Ответственность перед Парламентом носит формальный характер, поскольку Палата представителей дает лишь согласие Президенту на назначение премьер-министра и может выразить вотум недоверия правительству по инициативе не менее одной трети депутатов. Президент, не являясь формально главой правительства, имеет, тем не менее, право отменять его акты и, самое главное, принимает акты по вопросам, входящим в компетенцию правительства. При этом целый ряд органов государственного управления подчинен не правительству, а непосредственно Президенту.

Если говорить о взаимоотношениях с Европейским Союзом и перспективах сотрудничества с ним в плане совершенствования деятельности правительства, необходимо прежде всего учесть, что ЕС является вторым по значению торговым партнером Беларуси. В настоящее время правительство Беларуси крайне озабочено тремя основными проблемами: последствиями мирового финансово-экономического кризиса, отменой преференций ЕС в связи с отмеченными Международной организацией труда (МОТ) проблемами в деятельности профсоюзов, а также необходимостью усиления притока иностранных инвестиций. Кроме того, правительство решает задачу вступления Беларуси во Всемирную торговую организацию (ВТО), а также гармонизации законодательства в сфере экономической деятельности с законодательством ЕС. В настоящее время существуют технические диалоги между ЕС и Беларусью с участием представителей правительства. Вероятно, усиление кооперации с ЕС возможно прежде всего в упомянутых направлениях. Здесь, также как и в отношении Парламента, следует отметить, что в правительстве и других органах государственного управления, в том числе Администрации Президента, имеются сторонники демократии и рыночной экономики, люди, понимающие необходимость перемен, сотрудничества с ЕС. Однако из-за существующей в Беларуси жесткой «вертикали» власти они зачастую не могут реализовать свои идеи.

Судебная система Беларуси состоит из общих, хозяйственных и Конституционных судов. Несмотря на провозглашенную Конституцией и Кодексом о судоустройстве и статусе судей независимость, на практике суды находятся в сильной зависимости от исполнительной власти. В значительной степени причиной этому является система назначения судей и материально-технического обеспечения. Конституционный Суд после Референдума 1996 года превратился в формальный орган, поскольку право обращения в этот суд имеют только зависимые от Президента государственные органы, которые в этот Суд практически не обращаются, в то время как граждане таким правом не обладают (отсутствует институт конституционной жалобы). В результате, чтобы хоть каким-то образом использовать потенциал этого Суда, Президент наделил его дополнительными полномочиями сверх предусмотренных Конституцией, в том числе правом превентивного конституционного контроля проектов законов (Декрет №14 от 26 июня 2008 г.).

Вместе с тем, Беларусь имеет целый ряд соглашений с другими странами, а также ЕС, относящихся к деятельности судов, а Конституционный Суд Беларуси принимает участие в работе Конфедерации конституционных судов Европы. Эти факторы, а также усиление интеграции Беларуси в Европу расширяют возможности взаимодействия с ЕС в судебной сфере.

Местное самоуправление в Беларуси характеризуется сильной зависимостью от центральных органов исполнительной власти. Роль местных Советов ограничена, в том числе и в формировании органов местной исполнительной власти (которые подотчетны местным Советам лишь формально), формировании финансово-материальной основы местного самоуправления, решении других проблем. В Беларуси существует абсолютная «вертикаль» исполнительной власти. В районах городов вообще отсутствуют выборные органы местного самоуправления, а имеются лишь назначаемые сверху администрации, абсолютно неподотчетные местному населению.

Проблема реформы местного самоуправления в Беларуси время от времени обсуждается. Было разработано несколько концепций, однако ни одна из них не была реализована. Кооперация с ЕС здесь возможна как посредством реформирования местного самоуправления на основе Европейской хартии местного самоуправления, так и через включение органов местного самоуправления в различные европейские ассоциации.

## ЧТО НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ

Представляется, что предлагаемые идеи являются комплексными и должны соотноситься с отдельными вариантами. Следует особо отметить, что реализация предлагаемых решений возможна при активном участии гражданского общества, а это требует усиления его роли в жизни страны.

Вероятно, в Беларуси в ближайшем будущем должен быть сохранен пост Президента. Это связано с особенностями менталитета народа, а также с тем, что, в сущности, президентская власть, несмотря на существующие «перекося», может явиться эффективным инструментом преобразований в стране по причине своей оперативности. Следует также учитывать, что создание предвыборных блоков при выборах Президента может в значительной мере компенсировать неразвитость гражданского общества, относительную слабость политических партий. Однако компетенция Президента должна быть откорректирована, и тогда речь пойдет о полупрезидентской либо парламентско-президентской республике. Наиболее оптимальным представляется возврат к Конституции 1994 года. Вместе с тем, в будущем возможен переход к парламентской форме правления по образцу Германии или Англии. При этом возможно формирование правительства парламентского большинства. Должность Президента может быть сохранена для представительских целей (немецкий вариант). Эта идея находит сильную поддержку значительной части белорусской оппозиции.

Далее рассмотрим вариант краткосрочных реформ, при проведении которых возможна реализация всех либо части 12 требований ЕС.

### Президент

Президент должен оставаться главой государства и иметь следующие основные полномочия:

- представлять страну на международной арене;
- назначать выборы Парламента и референдумы;
- представлять Парламенту кандидатуры премьера, председателя Правления Национального банка, председателей высших судов, назначать других судей;
- быть Главнокомандующим;
- иметь право роспуска Парламента при неутверждении дважды состава правительства либо программы его деятельности;
- подписывать законы и иметь право вето.

Президент должен иметь право издавать указы и распоряжения в строгом соответствии с Конституцией и законами страны. Должны быть определены четкие барьеры, препятствующие изданию неконституционных актов. Президент может быть отправлен Парламентом в отставку при наличии заключения Конституционного Суда о нарушении Конституции, а также при длительной неспособности осуществлять свои полномочия вследствие болезни. Президент должен иметь гарантии правового и материально-технического характера на случай отставки.

Кооперация с ЕС здесь возможна через экспертизу подготовленных нормативных актов, привлечение экспертов ЕС в состав рабочих групп.

### **Парламент**

На первом этапе возможно сохранение двухпалатного Парламента, хотя в последующем, вероятно, можно отказаться от верхней палаты. Выборы в Парламент на первом этапе должны происходить по пропорционально-мажоритарной системе. Полностью отказаться от мажоритарной системы на этом этапе представляется нецелесообразным, учитывая пестрый состав политического спектра, относительную слабость политических партий. Вместе с тем, необходимо определить барьеры для прохождения представителей партий в Парламент. В дальнейшем может быть осуществлен переход к выборам по пропорциональной системе. В Парламенте должны образовываться фракции. Парламент должен стать высшим и единственным законодательным органом страны.

Помимо принятия законов, Парламент должен обладать следующими основными полномочиями:

- утверждать состав правительства и программу его деятельности;
- избирать председателей высших судов и Уполномоченного по правам человека;
- назначать председателя Правления Национального банка;
- иметь право вотума недоверия правительству;
- иметь право парламентского контроля за исполнением принятых законов, создавать Счетную палату;
- иметь право отставки Президента в предусмотренных Конституцией случаях.

Кооперация с ЕС возможна через расширение парламентских связей, участие Парламента Беларуси в различных межпарламентских структурах, обмен парламентскими делегациями, оказание помощи в экспертизе важнейших законопроектов, стажировку депутатов Парламента в органах ЕС.

### **Правительство**

Правительство должно быть ответственно перед Президентом и подотчетно Парламенту. Оно должно обладать всеми полномочиями исполнительной власти, то есть иметь право принимать в соответствии с законами все необходимые решения по управлению страной, иметь право законодательной инициативы, а также ставить перед Парламентом вопрос о доверии. Правительство должно представлять Парламенту закон о бюджете страны на очередной год и отчет о его исполнении. Вновь образованное правительство должно представлять Парламенту программу своей деятельности. Для координации работы с органами местного самоуправления правительство должно иметь уполномоченных на местах, которые, однако, не могут вмешиваться в принятие решений местных органов. Необходимо отказаться от подчинения отдельных министерств Президенту, все они должны подчиняться Совету Министров. Кроме того, должны быть расширены функции министров: они по примеру стран ЕС должны из «технических» фигур превратиться в политические. В связи с этим необходимо вносить изменения в Закон о Совете Министров.

Представляется, что ЕС может оказать правительству помощь в подготовке кадров современных чиновников, в том числе через их стажировки за рубежом, а также в подготовке проектов нормативных правовых актов, способствующих интеграции Беларуси в мировую экономику. Здесь возможна координация деятельности ЕС с международными финансовыми организациями и использование их потенциала (Всемирный банк, Международный валютный фонд, Международная финансовая корпорация, Европейский банк реконструкции и развития). Необходимо также продолжать технические консультации ЕС с правительством, а также активно использовать программу Восточноевропейского партнерства для усиления влияния ЕС на правительство Беларуси и проводимые реформы.

## Судебная система

Должна быть на практике обеспечена независимость судов через изменение порядка назначения судей и материально-технического обеспечения судов. Необходимо усилить роль судейского самоуправления: все назначения и освобождения судей должны осуществляться только на основе рекомендаций органов судейского самоуправления. Эти же органы должны принимать решения о распределении финансовых средств между судами.

Необходимо завершить судебно-правовую реформу (Концепция 1992 г.). Должны быть созданы специализированные суды и административная юстиция, которая будет являться дополнительным гарантом прав и свобод граждан.

Конституционный Суд должен на самом деле стать органом высшего конституционного контроля. Помимо контроля конституционности нормативных правовых актов, он должен иметь право рассматривать дела:

- о толковании Конституции;
- о конституционности целей и деятельности политических партий;
- о разграничении компетенции высших органов государственной власти;
- о нарушении Президентом Конституции Республики Беларусь.

Необходимо предоставить гражданам право обращения в Конституционный Суд (институт конституционной жалобы).

ЕС может оказать содействие в реформировании судебной системы через участие в экспертизе подготовленных законопроектов, программы обучения судей и их стажировки в судах ЕС, а также через участие судебных органов Беларуси в международных судебных объединениях, в том числе Конфедерации конституционных судов Европы. Кроме того, необходимо увеличить количество соглашений между судебными органами о взаимной помощи по гражданским и уголовным делам. ЕС также может оказать помощь в развитии альтернативного правосудия (международный арбитраж, третейские суды и др.). Учитывая слабую материально-техническую базу судов, ЕС может оказать техническую помощь в ее развитии. В случае принятия Беларуси в Совет Европы на нее будет распространяться юрисдикция Европейского суда по правам человека.

## **Местное самоуправление**

Необходимо усилить роль местного самоуправления, расширив его права. Необходимо отказаться от вертикали власти, ее излишней централизации. Формирование всех уровней местных органов, как представительных, так и исполнительных, должно осуществляться в соответствии с волеизъявлением граждан. Органы местной исполнительной власти должны быть полностью подотчетны представительным органам. Отношения органов местного самоуправления с центральными органами должны строиться не на основе подчиненности, а на основе соблюдения законов страны.

Уполномоченные представители правительства на местах не должны вмешиваться в деятельность местных органов, а лишь координировать с ними работу центральных органов. Они должны иметь право контролировать исполнение законов страны и ставить при необходимости вопрос об отмене незаконных решений местных органов.

Решения об указанных реформах могут быть приняты не обязательно на уровне Конституции, а на уровне законов, и помощь здесь могут оказать эксперты ЕС.

ЕС также может оказать органам местного самоуправления помощь в создании соответствующих ассоциаций в Беларуси, а также в интеграции в подобные структуры в Европе. Кроме того, ЕС может оказать помощь в установлении связей неправительственных организаций, занимающихся проблемами местного самоуправления, и органов местного самоуправления с соответствующими структурами стран ЕС. Весьма перспективным представляется присоединение Беларуси к Европейской хартии местного самоуправления.

## **Уполномоченный по правам человека**

Введение института Уполномоченного по правам человека представляется крайне необходимым. Это должна быть фигура, обладающая всеми необходимыми полномочиями для защиты прав граждан, в том числе правом обращения в суды, вплоть до Конституционного.

При введении института Уполномоченного по правам человека помощь и опыт стран ЕС могут оказаться неоценимыми как при подготовке проекта закона, так и в организации работы, в том числе через стажировки в странах ЕС сотрудников аппарата Уполномоченного.



**Андрей Казакевич** (Минск–Вильнюс), PhD (политические науки), директор Института политических исследований «Политическая сфера», главный редактор журнала «Палітычная сфера»

## СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

За последние два десятилетия проходило постепенное реформирование правовой системы Беларуси. Установление авторитарной системы управления после 1996 года значительно повлияло на динамику реформ, но не прекратило их, особенно в отношении судебной системы. Таким образом, судебная ветвь власти единственная, которая после 1996 года переживала изменения структурного характера. Изменения во многом были направлены на повышение эффективности судебных органов в существующей государственной системе, введение элементов профессионального самоуправления, защиту прав граждан, если эти права напрямую не затрагивают интересы правящей элиты и т.д. Ряд существенных изменений касался и других правоохранительных органов. Реформирование осуществлялось в рамках логики повышения эффективности работы авторитарной системы. Эта логика, с одной стороны, предоставляет значительные возможности для совершенствования, а с другой, накладывает серьезные ограничения на динамику и глубину таких изменений.

## **ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СТРУКТУРЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

### **Система общих судов**

Система общих судов имеет три уровня (см. Схему 1). Верхний уровень представлен Верховным Судом Республики Беларусь. Функции суда достаточно широкие и варьируют от общего администрирования судебной системы до рассмотрения некоторых категорий дел в качестве суда первой инстанции. Собственно правосудие осуществляют специализированные коллегии по гражданским, уголовным, патентным делам и военная коллегия. Верховный Суд является также ключевой надзорной инстанцией; выносит разъяснения по применению законодательства, обязательные для применения всеми судами; выполняет разнообразные экспертные и аналитические функции. Второй уровень судебной системы Беларуси составляют: шесть областных судов, суд города Минска и Белорусский военный суд. Рассмотрение конкретных дел происходит в рамках специализированных коллегий по гражданским и уголовным делам. Нижнее звено судебной системы представлено районными (городскими) судами и межгарнизонными судами. Система общих судов Беларуси состоит из около 160 судебных учреждений различного уровня, работу которых обеспечивает около 1100 судей. Все судьи общих судов назначаются на должность Президентом Республики Беларусь. Для назначения судей Верховного Суда требуется согласие Совета Республики (верхней палаты парламента), но данная процедура по устоявшейся практике является исключительно формальной. Общие суды рассматривают все категории гражданских, уголовных, а также административных дел; выступают судами первой, кассационной и надзорной инстанции. Председателем Верховного Суда с 1997 года является Валентин Сукало.

Среди основных тенденций, которые определяли развитие судебной власти Беларуси в последнее время можно назвать: рост гражданского и административного производства, изменение политики уголовного наказания, сохранение тенденции на усиление автономии судов от других правоохранительных органов (прокуратура, МВД).

Схема 1

**Система общих судов Республики Беларусь**

■ Пленум ■ Президиум ■ Коллегия по уголовным делам ■ Коллегия по гражданским делам □ Военная коллегия □ Коллегия по делам интеллектуальной собственности

**Система хозяйственных судов**

Система хозяйственных судов Беларуси имеет два уровня. Первый уровень образует Высший Хозяйственный Суд, второй – хозяйственные суды областей и города Минска. Таким образом, система состоит из 8 судов, организацию работы которых обеспечивает около 120 судей. Судьи хозяйственных судов назначаются на должность Президентом. Для назначения судей Высшего Хозяйственного Суда требуется согласие Совета Республики. Хозяйственные суды рассматривают споры между юридическими лицами и иными субъектами хозяйственной деятельности. Председатель Высшего Хозяйственного Суда с 2001 года Виктор Каменков.

**Конституционный Суд**

Конституционный Суд состоит из 12 судей. Шесть судей назначаются Президентом, шесть избираются верхней палатой парламента. Председатель суда назначается Президентом с согласия Совета Республики. Срок полномочий Конституционного Суда – 11 лет. Основная функция Конституционного Суда – давать заключения о соответствии нормативных актов различного уровня друг другу. Заключения выносятся по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь,

Совета Министров Республики Беларусь. В условиях отсутствия конкурентного политического поля потребность в данной функции отсутствует, поэтому с 1997 года основной формой работы Конституционного Суда стало вынесение рекомендательных решений по собственной инициативе. Функциональность Конституционного Суда в существующей политической системе является проблемой, для решения которой Декретом Президента от 26 июня 2008 года суд был наделен дополнительными, не закрепленными в Конституции функциями. В частности, функциями конституционного контроля проектов законов. Председатель Конституционного Суда с 2008 года Петр Миклашевич.

### **Прокуратура**

Систему прокуратуры возглавляет Генеральная прокуратура. Второй уровень образуют областные, города Минска, военная и транспортная прокуратуры, каждая из которых имеет свои территориальные отделения. Всего около 270 учреждений разного уровня, в которых работает более 1000 сотрудников. Функции прокуратуры Беларуси определены советской традицией, несколько отличной от европейской. Основные функции: представления интересов государства в суде (в том числе поддержка государственного обвинения), следствие по определенным категориям дел, а также надзор за соблюдением законности. Генеральный прокурор Республики Беларусь с 2008 года Григорий Василевич.

### **Министерство внутренних дел**

Министерство внутренних дел имеет разветвленную структуру, которая соответствует административно-территориальному делению Беларуси. Кроме этого, действует также транспортная милиция, многочисленные функциональные структуры и специальные подразделения (в том числе и внутренние войска), учебные заведения. Функции милиции: обеспечение общественного порядка, оперативно-розыскная деятельность, следствие и т.д. Министр внутренних дел с 2009 года Анатолий Кулешов.

В систему МВД входит также система исполнения уголовных наказаний. Организационно уголовно-исполнительная система включена в Департамент исполнения наказаний МВД и включает в себя следственные изоляторы, колонии, колонии-поселения и вос-

питательные колонии, тюрьмы и лечебно-трудовые профилактории. За период независимости система не претерпела существенных структурных и качественных изменений. Сохраняется практика насильственных действий в отношении подозреваемых, подследственных и заключенных, условия их содержания подвергаются критике со стороны правозащитных организаций. Кроме того, колонии и следственные изоляторы хронически переполнены. Только в последние годы получили практическую реализацию меры по изменению уголовно-правовой политики в сторону сокращения применения наказания в виде лишения свободы и сокращения числа заключенных. В настоящее время лишение свободы как мера наказания практически однозначно характеризуется представителями судебной власти как неэффективная.

### **СТАТУС И СОСТОЯНИЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ (ПОЛИТИЧЕСКОЙ) СИСТЕМЕ**

Формально судебная власть в Беларуси является независимой, а правоохранительные органы действуют только в рамках закона. Правовые основы и некоторые гарантии этого заложены в Конституции, законах и других нормативных актах. В реальности суды находятся в зависимости от политических органов. Степень зависимости является высокой, но при этом исполнительные органы используют свои возможности влиять на суды в ограниченных случаях<sup>1</sup>. Зависимость связана, прежде всего, с устоявшимися правилами взаимодействия между политической элитой и государственными органами, авторитарной моделью управления, отсутствием конкурентной политической системы и баланса ветвей власти. Механизмы, способствующие поддержанию зависимости, содержатся также в процедуре назначения судей и материально-техническом обеспечении судов (см. Таблицу 1). В отношениях судов и исполнительных органов формальные правила (закрепленные в нормативных актах) дополняются широким спектром неформальных правил, основанных на политическом влиянии и организационной зависимости.

1 | Зависимость основана на отношениях неформального подчинения и в законодательстве не отражается. Судья может быть независим при вынесении решения по абсолютному большинству дел. Исполнительные органы вмешиваются, только если конкретное дело, по тем или иным причинам, имеет политическое, экономическое или социальное значение для представителей политической элиты. Тогда судья фактически отстраняется от вынесения решения.

Таблица 1  
**Смещение полномочий назначать судей  
 (Конституции 1978, 1994 и 1996 года)**

	1978 (1990-1994)				1994				1996			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	Президент					■	■	■	■	■	■	■
Председатель ВС	■											
Парламент	■	■	■	■	■	■			■	■		
Местные советы				■								

**Примечание:** 1 – назначение председателя Верховного Суда; 2 – назначение судей Верховного Суда; 3 – назначение судей областных судов; 4 – назначение судей районных судов.  
 ■ Полномочия назначать судей ■ Полномочия согласовывать, давать согласие на назначение судей

В целом для белорусских судов характерен относительно невысокий уровень коррупции (возможности подкупа) и относительная независимость судей при принятии решений по большинству дел. Зависимость судей связана, прежде всего, с практикой административного исключения (полного либо частичного исключения судьи из вынесения решения по отдельным делам). Данная практика является устоявшейся для Беларуси, она охватывает относительно небольшое от общего объема количество дел, которые по какой-либо причине приобрели политическую, социальную или экономическую значимость. В данном случае решение фактически принимается не судьей, а исполнительными органами, хотя формальные процедуры соблюдаются. Кроме административного исключения, для Беларуси также характерно наделение судов дополнительными, не предусмотренными законодательством, экспертными, аналитическими и идеологическими функциями. В частности, выполнение поручений Президента, подготовка нормативных актов, исполнение директив и т.д. В настоящее время судебная система организована иерархически, ключевую роль в управлении выполняют председатели судов разного уровня (образуя своего рода судебную вертикаль).

Существуют и менее жесткие формы зависимости судей от исполнительных органов, особенно на локальном уровне. Например, как правило, председатель исполкома может свободно получать информацию о ходе рассмотрения конкретных дел, консультироваться о мерах наказания, откладывать рассмотрение гражданских дел, предвидеть их исход и совершать другие действия, которые противоречат законодательству, но прямо не влияют на правосудие. Судья (председатель суда), в свою очередь, может рассчитывать на ряд услуг со стороны исполнительной власти, как то: оперативное решение вопросов технического обеспечения суда, помощь в решении кадровых вопросов, стимулирование в виде подарков и относительно незначительных услуг. Среди форм зависимости судей от местной власти часто также называют распределение доступа к субсидиям на строительство государственного жилья. Такая модель организации взаимодействия с судебными органами является негативной, но воспринимается как относительно социально безопасная. Участники этих отношений воспринимают их как «нормальные», «традиционные», как дополнительное средство гарантии правопорядка и социально-политической стабильности на местном уровне.

Как во многих недемократических системах, большое значение имеет не только формальный статус органа, но и неформальные связи, а также личность руководителя. Влияние тех или иных судебных и правоохранительных органов может значительно меняться в зависимости от личности руководителя, хотя значение такой практики в последние годы снижается (пик приходился на вторую половину 1990-х – начало 2000-х).

Председателя Верховного Суда Валентина Сукало по характеру биографии можно отнести к белорусской советской номенклатуре (министр юстиции БССР в 1988-1989 годах; заведующий государственно-правовым отделом ЦК КПБ в 1989 году). Сукало является достаточно устойчивой и легитимной фигурой и имеет возможности лоббировать различные решения через исполнительные органы и Администрацию Президента.

Конституционный Суд напрямую практически не оказывает влияния на развитие политической и правовой системы. Как было отмечено выше, существуют значительные проблемы его функционирования в белорусской системе. Попытки повысить статус за счет рассмотрения обращений граждан и издания Конституционным Судом рекомендательных решений по собственной инициативе

имели ограниченный эффект (см. Таблицу 2). Данная практика была введена и активно поддерживалась Григорием Василевичем (председатель Конституционного Суда в 1997-2008 годах). После смены в 2008 году Декретом Президента руководства функции Конституционного Суда были несколько расширены, но это принципиально не изменило ситуацию.

Таблица 2

**Основные показатели деятельности Конституционного Суда Беларуси (1997-2009)<sup>2</sup>**

	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Заключения		1											
Решения					6	5	2	8	8	9	2		
Предварительный контроль												2	4

Правоохранительные органы (МВД и прокуратура) в целом находятся в зависимости от исполнительных (политических) структур. Особенностью является традиционно повышенный для недемократических систем политический статус силовых структур. Кроме обеспечения правопорядка и законности, силовые структуры рассматриваются в качестве важной гарантии стабильности власти и средства контроля возможных угроз. Особенно важным это было во второй половине 1990-х – начале 2000-х годов, в настоящее время значение силового фактора, похоже, снижается. МВД рассматривается большинством белорусских аналитиков как важная структура, имеющая свои экономические (коммерческие) интересы и широкие возможности для их лоббирования и защиты. Большое влияние структуры МВД имеют также на региональном и локальном уровне. Длительное время (2000-2009) министром внутренних дел был Владимир Наумов, фигура близкая лично к Александру Лукашенко.

Влияние прокуратуры как силовой структуры за последние годы значительно снизилось. Рост политического и административного значения приходится на 2000-2004 годы, когда должность

2 | При составлении таблицы учитывались только опубликованные заключения. Из решений учитывались только вынесенные по результатам рассмотрения нормативных актов. Цифры по рассмотрению нормативных актов в рамках предварительного контроля даются по Посланиям «О состоянии конституционной законности в Республики Беларусь» за 2008 и 2009 годы.

занимал Виктор Шэйман (в команде Александра Лукашенко с 1994 года). Позднее статус прокуратуры был несколько сбалансирован. Тенденция к снижению роли и функций прокуратуры продолжилась после назначения на должность генерального прокурора Григория Василевича (2008). Преобразование статуса и функций прокуратуры идет, главным образом, за счет ненормативных факторов – корректировки надзорных функций, возможности игнорировать позицию прокурора в судебном процессе и т.д. В последние годы наблюдается снижение возможностей прокуратуры влиять на судей в судебном процессе, судьи получили больше свободы в оценке доказательств и вынесении оправдательных приговоров.

## **ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

Вопрос о реформировании правовой системы попал в повестку дня сразу после получения Беларусью независимости. В 1992 году Верховным Советом Республики Беларусь была принята Концепция судебно-правовой реформы. Несмотря на значительные политические изменения и альтернативные проекты, данная концепция продолжает действовать, отдельные ее положения постепенно закрепляются в законодательстве (см. Таблицу 3), хотя и не реализуются в полной мере, как, например, организация судейского самоуправления.

Основными структурными преобразованиями судебной системы стали: создание на основе государственных арбитражей системы хозяйственных судов (1991), интеграция военных судов в систему общих судов Беларуси (1992), создание Конституционного Суда (1994). В период политического кризиса и противостояния властей в 1994-1996 годах Конституционный Суд стал важным участником политического процесса.

Несмотря на то, что за последние годы были оформлены законодательные условия для создания специализированных судов, а необходимость таких судов неоднократно подтверждалась в документах и выступлениях должностных лиц, в настоящее время этот процесс фактически заморожен. Не создавались также специализированные коллегии, как промежуточный этап к созданию судов. Такая же ситуация сложилась и с созданием апелляционных инстанций для рассмотрения гражданских и уголовных дел – в виде самостоятельных коллегий или специальных составов. Несмотря на то, что необходимость создания апелляционной инстанции отражена в различных документах, а также подтверждалась в публикациях должностных лиц (в частности, председателя Верховного



	2	3	4	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	
Специализированные коллегии ВХС																		
Самоуправление судей (съезд)																		
ВС как единая надзорная инстанция																		
Возможность кассационного обжалования решений ВС																		
Введение суда присяжных																		
Выведение следственного аппарата из подчинения местных органов МВД																		
Создание Следственного комитета																		

После установления авторитарного режима Конституционный Суд был сильно реорганизован (см. выше). В 2008 году была сделана попытка реформировать Конституционный Суд за счет передачи ему дополнительных, не предусмотренных Конституцией функций. Прежде всего, речь шла об обязательном предварительном контроле законопроектов, порядок которого был закреплен в специальном Декрете Президента. Таблица 2 показывает, что после реорганизации 2008 года значительно сократилось издание рекомендательных решений, а основная деятельность Конституционного Суда заключается в выполнении вспомогательных функций в законотворческом процессе. Идеи, озвученные новым председателем Конституционного Суда, о развитии института косвенного доступа граждан к конституционному правосудию пока не нашли реализации.

Основная проблема Конституционного Суда в современной политической системе – это его нефункциональность, которая может быть действительно преодолена только через изменения в Конституции, что в ближайшее время является маловероятным. Инициативы реорганизации после 2008 года могут иметь противоречивые последствия, но вряд ли коренным образом изменят ситуацию.

Сложившаяся практика превентивного контроля также в целом противоречит логике организации конституционной юстиции в большинстве стран, которая предусматривает концентрацию на конкретных, зафиксированных уполномоченными субъектами проблемах, а не на поточном контроле больших массивов нормативных актов.

Эффективность процедуры предварительного контроля может быть поставлена под сомнение и потому, что, просмотрев за два года 206 актов, суд ни разу не пришел к выводу о противоречии их Конституции и, таким образом, ни разу не способствовал исправлению возможной ошибки. При этом, как было отмечено выше, предварительный контроль стал основной формой деятельности конституционной юстиции. Кадровые и организационные изменения после установления авторитарного режима коснулись общих и хозяйственных судов, но реформирование судебной системы продолжилось, хоть и в трансформированном виде. Фактически судебная система является единственной ветвью власти, которая претерпевала качественные изменения с 1996 года. Логика реформирования можно определить как попытку повышения эффективности правосудия при сохранении политической системы. В 1997-1998 годах создан Президиум и специализированная система коллегий Высшего Хозяйственного Суда, значительно расширен штат хозяйственных судов, образован суд города Минска. В 1998 году проведен первый съезд судей Республики Беларусь, принят новый хозяйственный процессуальный и гражданский кодекс (1998). В 1999 году были приняты новые уголовно-процессуальный, уголовный, гражданский процессуальный кодексы. В 2000 году – уголовно-исполнительный кодекс. Определенные положения реформирования правовой системы были отражены в Концепции совершенствования законодательства (2002), которая имела отдельные разделы, посвященные судебной власти и прокуратуре. В 2006 году принят Кодекс о судоустройстве и статусе судей. В последние годы были несколько преобразованы принципы деятельности милиции (работа с обращениями граждан, отношение общественности и т.д.), а также шла постепенная трансформация функций прокуратуры.

Следует отметить, что значительная часть упомянутых выше изменений имела позитивный характер, направленный на повышение эффективности системы и гарантии прав и свобод, хотя позитивный эффект имел существенные ограничения, особенно при рассмотрении политически и социально значимых дел.

Следует также отметить, что не все нормы и принципы, даже закрепленные в законодательстве, реализуются на практике. Наиболее показательным примером является ситуация с органами судейского

сообщества (самоуправления). Второй съезд судей, который избирал органы судейского самоуправления, прошел в 2002 году. Третий должен был состояться в 2006 году, но так и не был проведен, несмотря на то, что соответствующие положения закреплены в Кодексе о судоустройстве. Определенным заместителем съезда стало совещание у Президента (2007), но оно не имело необходимой легитимности. Таким образом, судейское сообщество фактически остается без легитимных органов самоуправления, и абсолютное большинство соответствующих положений нормативных актов фактически не действует. Основной причиной задержки в проведении съезда называется отсутствие финансовых средств, но такое объяснение вряд ли полностью отражает реальные мотивы.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ, ПРОКУРАТУРЫ И МВД**

Реформирование судебной системы и правоохранительных органов может идти по двум моделям.

*Первая:* повышение эффективности работы и защиты прав судами, прокуратурой и органами МВД при сохранении авторитарной политической системы. *Вторая:* реформирование судебной системы и правоохранительных органов в условиях демократизации политической системы (это будет требовать внесения изменений в Конституцию). Вторая модель представляется значительно более эффективной для гарантии защиты прав граждан и оптимизации работы правовых органов, но реформирование и в первом, и во втором случае может иметь позитивное воздействие на общество и реализацию принципов *good government*.

В любом случае реформы должны учитывать не только нормативную сторону проблемы (предлагать изменения в законодательство), но и наличие политической воли, правовую культуру, реальную практику взаимоотношений между правоохранительными органами, а также большое значение неформальных связей подчинения, корпоративности и сотрудничества в белорусской правовой системе.

По нашему мнению, реформирование должно быть направлено на сближение со стандартами Европейского Союза, что позволит повысить эффективность работы правовой системы, создаст благоприятные условия для экономического развития и защиты прав и свобод граждан. При этом, очень важно, чтобы реформирование не привело к дезорганизации работы правоохранительных органов, поэтому изменения должны проводиться поэтапно, а возможные последствия просчитываться.

## Процедура назначения

Для закрепления дополнительных гарантий независимости судей необходима корректировка процедуры решения кадровых вопросов. Изменение процедуры не является самодостаточной мерой, но является важным механизмом гарантии судебной независимости. Изменение процедуры назначения должно основываться на принципе 1) баланса властей, 2) исключения из процедуры третьих органов. Назначение судей высших судебных инстанций (Верховный Суд, Высший Хозяйственный Суд) должно осуществляться Парламентом. В перспективе возможно избрание председателей судов высшей инстанции судьями этих судов. Остальные судьи могут назначаться Президентом. Из процедуры назначения должны быть исключены (даже формально) областные исполнительные комитеты, идеологические органы и т.д. (участие этих органов предусмотрено действующей инструкцией Министерства юстиции<sup>3</sup>). Проверка органами национальной безопасности кандидатов на должность судьи должна ограничиваться указанными в законодательстве рамками. Назначение на должности судей должно осуществляться на основе публичного конкурса с прозрачными критериями оценки кандидатов.

Генеральный прокурор Беларуси должен назначаться Парламентом, а заместители Генерального прокурора – утверждаться Парламентом по представлению Генерального прокурора.

Министр внутренних дел должен назначаться на должность Президентом с согласия Парламента (по отдельной процедуре либо при утверждении всего списка правительства).

## Реформирование Конституционного Суда

В существующих условиях Конституционный Суд не выполняет своих функций и нуждается в серьезном реформировании: изменение процедуры назначения судей, расширение круга субъектов, имеющих право обращаться в суд, расширение компетенции. Судьи Конституционного Суда должны назначаться Парламентом на альтернативной основе. Председатель Конституционного Суда и его заместитель должны избираться судьями.

3 | Постановление Министерства юстиции от 8 апреля 2008 г. «Об утверждении Инструкции об условиях и порядке прохождения материалов о назначении на должность (освобождении от должности) судей общих судов Республики Беларусь, присвоении квалификационных классов».

Следует расширить круг субъектов, имеющих право обращаться в суд для вынесения обязательных для исполнения решений. Прежде всего, за счет депутатов Парламента, местных советов и граждан (например, в форме коллективного обращения).

### **Снижение управленческой роли председателей судов**

Для повышения независимости судей также необходимо снижение управленческой зависимости судей от председателей судов. В частности, снижение их роли в оценке эффективности работы судей (выплата премий и т.д.), распределение обязанностей между судьями, формирование судебных составов, организация работы по повышению квалификации судей, надзорные функции, утверждение состава экзаменационных комиссий. Снижение управленческой роли может осуществляться за счет более четкой специализации судей, формализации отношений управления, передачи части функций органам судебного самоуправления.

### **Повышение роли органов судебного самоуправления**

Необходимо дальнейшее развитие органов судебного самоуправления (органов судейского сообщества), прежде всего, в области номинации кандидатов на должность судей, выдвижение кандидатов на должности председателей судов, распределение финансовых средств, проведение квалификационных экзаменов и т.д.

Судейское самоуправление должно иметь четкий утвержденный бюджет и финансироваться из государственного бюджета в полном объеме. Решение об организации мероприятий судейского самоуправления должны как формально, так и реально приниматься судейским сообществом. Мероприятия органов судейского самоуправления, закрепленные в законодательстве, должны финансироваться в полном объеме (в частности, это касается съезда судей).

### **Практика поручений**

Следует полностью исключить практику поручений судам (отдельным судьям) со стороны исполнительных органов (наиболее часто такие поручения даются Президентом), а также обязывать принимать участие в работе различных комиссий, органов и т.д. Это касается также случаев, связанных с разработкой нормативных актов, их экспертизой и т.д. Исполнительные органы не должны рассматривать суды (судей) как экспертные и аналитические инстанции, которым могут даваться обязательные для исполнения поручения.

## **Практика административного исключения**

Необходимо устранить практику административного исключения судей при принятии решений по конкретным делам. Представляется, что в данном случае реформа заключается не столько в изменении законодательства, сколько в наличии политической воли со стороны высшего руководства страны отказаться от нее и действовать исключительно в рамках правового поля.

## **Сбалансирование нагрузки на суды**

В настоящее время остается актуальной проблема роста гражданского, административного и хозяйственного судопроизводства. Данная проблема требует комплексного решения через сбалансирование кадрового состава судов всех уровней, а также совершенствование механизмов стимулирования досудебного разрешения дел и применения упрощенного порядка судопроизводства.

## **Специализация судебной системы**

Необходимость специализации судебной системы закреплена в законодательстве, но требует практической реализации. Наиболее важным представляется создание системы административных судов (для рассмотрения дел возникающих из административно-правовых отношений). До создания специализированных судов необходимо продолжить и финансово обеспечить практику выделения специализированных составов судов и активизировать процесс создания специализированных коллегий.

## **Территориальная реорганизация правоохранительных органов и судебной системы**

Для дальнейшего развития правовой системы и ослабления неформальных связей с исполнительными органами следует провести территориальную реорганизацию системы судов и правоохранительных органов. Организация правовой системы не должна соответствовать административно-территориальному делению, чтобы снизить зависимость от исполнительных органов власти. Данная реформа является сложным мероприятием с точки зрения организации и требует дополнительного исследования проблем логистики, экономических затрат, кадрового обеспечения и адаптации населения. Реорганизация должна касаться всех правоохранительных органов.

## **Образовательные программы и исследования**

В сфере совершенствования юридического образования следует обратить внимание на три фактора: 1) введение в образовательные программы и повышение качества преподавания дисциплин по праву и правовой системе ЕС; 2) повышение языковой подготовки студентов юридических специальностей (в настоящее время владение иностранными языками крайне низкое); 3) отказ от нормативного подхода при организации юридического образования, которое должно включать не только изучение нормативных актов, но и практики их применения, развитие норм, а также их функционирование в реальном социальном и политическом контексте.

Точное понимание состояния правовой системы, а также оценка ее эффективности требует регулярных комплексных исследований. В настоящее время исследование правоохранительных органов в Беларуси проходит в двух формах – внутреннего исследования (сбор судебной статистики, обсуждение практики, обмен опытом) и исследования правовых норм, которые регулируют деятельность правоохранительных органов. Данная практика не является достаточной и должна быть расширена за счет регулярных социальных, экономических и политических исследований судебной системы и правоохранительных органов. В частности, исследование практики управленческих решений, кадровой политики, проявлений коррупции, распределения власти в системе, отношений между правоохранительными органами, мотивации и т.д.

## **Отмена смертной казни**

Полноценное сотрудничество Беларуси и Европы невозможно без отмены смертной казни. Следует отметить, что высшая мера наказания рассматривается в Беларуси как исключительная и применяется «до полной отмены», кроме того белорусские власти неоднократно декларировали готовность обсуждать возможности отмены смертной казни. Количество людей, которые приговариваются к смерти, незначительно, и сама эта практика не оказывает существенного воздействия на работу судебной системы. В своем большинстве белорусское общество за сохранение исключительной меры наказания. Кроме того, отмена смертной казни будет требовать проведения национального референдума. Таким образом, отмена смертной казни потребует значительной концентрации политической воли.

## **Реформа уголовно-исполнительной системы и уголовной политики**

В Беларуси требуется значительная реформа уголовно-исполнительной системы. Прежде всего, это касается гарантий соблюдения прав осужденных, сокращения насилия и неформального принуждения. Систему исполнения наказаний целесообразно вывести из подчинения МВД. Политика, направленная на оптимизацию мер уголовной ответственности (в частности, сокращение числа осужденных к лишению свободы и более широкое применение альтернативных санкций), должна быть продолжена и углублена.

## **Бюджетная достаточность и независимость**

Судебная власть должна иметь прозрачный и независимый бюджет. Реализация бюджета не должна зависеть от позиции исполнительных органов (прежде всего Министерства юстиции). Мероприятия и программы, связанные с деятельностью судебной власти (особенно закрепленные в законодательстве), должны финансироваться в полном объеме, но только из средств государственного бюджета. Во избежание зависимости судей от местных органов власти целесообразно не допускать реализации региональных программ укрепления материально-технической базы общих судов за счет местных материально-технических и финансовых ресурсов<sup>4</sup>.

## **Создание единого Следственного комитета**

Выведение функций следствия из полномочий прокуратуры, Комитета государственной безопасности, Комитета государственного контроля и Министерства внутренних дел. Для осуществления следствия по уголовным делам необходимо создание самостоятельного следственного комитета, подчиненного Правительству. На промежуточном этапе необходимо восстановить независимость следствия от территориальных управлений милиции в форме отдельного Следственного комитета при МВД. Создание Следственного комитета должно осуществляться поэтапно, так как связано со значительными организационными сложностями и требует значительных изменений в законодательстве.

4 | Такая возможность предусмотрена Указом Президента Республики Беларусь от 13 апреля 2001 г. «О некоторых вопросах финансирования общих судов Республики Беларусь».

## СОТРУДНИЧЕСТВО С ЕС

В настоящий момент правоохранительные органы Беларуси и ЕС осуществляют разнообразное сотрудничество, в частности по линии Интерпола, охраны границы, борьбы с незаконной миграцией, наркоторговлей и т.д. Сотрудничество включает как непосредственное рабочее взаимодействие, так и стажировки, обмен опытом, обмен технологиями и, в отдельных областях, техническую помощь. При этом сохраняется значительный потенциал углубления сотрудничества, для чего может быть использована платформа «Восточного партнерства».

Сотрудничество должно включать практические мероприятия по актуализации на политическом уровне углубления судебно-правовой реформы в Беларуси – желательно с определения этапов, сроков и механизмов оценки эффективности. Особенно это касается соблюдения гарантий судебной независимости и судейского самоуправления.

Для повышения эффективности судебно-правовой реформы необходима разработка дополнительных программ материально-технической помощи судам, правоохранительным органам и уголовно-исполнительной системе. Параллельно должны быть усовершенствованы и расширены программы повышения квалификации, стажировок и обмена опытом.

Сотрудничество должно способствовать формированию в Беларуси конкретного плана подготовки к отмене смертной казни. План должен включать работу с общественным мнением Беларуси, гражданские инициативы и кампанию в СМИ.

В сотрудничестве с европейскими университетами целесообразна разработка программы помощи в модернизации системы юридического образования и исследований в Беларуси.

Отдельная программа должна стимулировать и углублять прямые контакты и сотрудничество между органами судебного самоуправления Беларуси и стран ЕС.

Учитывая то, что новые члены Европейского Союза реализуют в настоящее время значительные мероприятия по совершенствованию работы правоохранительных органов, борьбе с коррупцией и т.д., этот опыт может быть интересен и полезен для Беларуси, которая сталкивается с подобными проблемами. Для обсуждения текущих проблем возможно создание рабочей группы из представителей стран ЕС и Беларуси для обмена опытом и консультирования.



**Михаил Пастухов** (Минск), доктор юридических наук, профессор, член правления Белорусской ассоциации журналистов, судья Конституционного Суда (апрель 1994 – январь 1997)

## СМИ В БЕЛАРУСИ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ К СВОБОДЕ СЛОВА

### ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со статьей 19 Всеобщей декларации прав человека, каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их. Это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами, независимо от государственных границ.

Данная норма получила конкретизацию в статье 19 Пакта ООН о гражданских и политических правах. В части 1 статьи закрепляется право каждого человека беспрепятственно придерживаться своих мнений. Часть 2 определяет, что это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. Согласно части 3, допускаются некоторые ограничения в реализации этого права, но они должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Соответствующие нормы имеются и в законодательстве Республики Беларусь. Однако они не в полной мере обеспечивают право на свободу убеждений и на их свободное выражение. Это становится наиболее очевидным при изучении ситуации в сфере деятельности масс-медиа.

На 01.09.2010 в Республике Беларусь зарегистрировано 1320 периодических печатных изданий (653 газеты, 623 журнала, 36 бюллетеней, 7 каталогов, 1 альманах) и 9 информационных агентств. Из них 397 печатных изданий учреждены государственными органами, предприятиями и учреждениями. В своей системе они образуют своеобразную «идеологическую вертикаль»: республиканские издания – областные – районные (городские), а также ведомственные издания. На их развитие из государственного бюджета ежегодно выделяются значительные субсидии. Среди негосударственных печатных СМИ преобладают узкотематические, развлекательные и рекламные издания. Что касается негосударственных изданий общеполитической направленности (собственно независимых СМИ), то их, по подсчетам Белорусской ассоциации журналистов, осталось не более 20 (в 2001 году их было больше 50).

В сфере электронных масс-медиа доминирующее положение занимает Национальная государственная телерадиокомпания, которая является «центральным государственным учреждением Республики Беларусь, обеспечивающим освещение государственной политики посредством телерадиовещания, а также выполняющим иные отдельные функции республиканского органа государственного управления в пределах полномочий, установленных законодательными актами» (см. указ Президента Республики Беларусь № 174 от 24 апреля 2003 г. «О некоторых вопросах Национальной государственной телерадиокомпания Республики Беларусь» с изменениями и дополнениями // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009, №118, 1/10688).

В Беларуси зарегистрировано 236 теле- и радиопрограмм, из них: 78 – телевизионных и 158 радиовещательных. Большинство электронных масс-медиа (164) основано на государственной форме собственности. В качестве учредителей региональных теле- и радиопрограмм выступают, как правило, местные органы власти. Что касается негосударственных теле- и радиопрограмм, то их информационная политика находится под сильным контролем властей, вплоть до утверждения программ вещания.

Ситуация со СМИ в Беларуси вызывает большую озабоченность международных экспертов. Так, по итогам 2008 года «Репортеры без границ» (Всемирный рейтинг свободы прессы) отвели Беларуси 154-ое место из 173 стран; «Freedom House» (Отчет о свободе прессы в мире) – 188-ое место из 195 стран. По итогам 2009 года организация «Freedom House» назвала Беларусь в числе стран, где свобода слова ущемлялась более всего (189-ое место из 196-ти).

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

В Конституции Республики Беларусь имеются две статьи, непосредственно посвященные свободе выражения мнений и свободе информации. В соответствии со статьей 33 Конституции каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускается. Согласно статье 34 Конституции, каждому гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической и международной жизни, о состоянии окружающей среды.

Правда, в части 3 этой статьи предусматривается возможность ограничения «законодательством» пользования информацией «...в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав» (обратим внимание на использование в конституционной норме слова «законодательство», что позволяет вводить ограничительные меры в сфере информации не только в форме законов, но и на уровне подзаконных актов. Такая практика, как будет показано ниже, в Беларуси является довольно распространенной. – **Прим. автора**).

Конституционные нормы о свободе выражения мнений и свободе информации получили определенное развитие в Законе «О средствах массовой информации», который был принят белорусским парламентом 17 июля 2008 года и вступил в силу 8 февраля 2009 года (см. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008, №196).

По сравнению с ранее действовавшим Законом «О печати и других средствах массовой информации» от 13 января 1995 года (с изменениями и дополнениями) новый Закон расширил сферу правового регулирования отношений, связанных с деятельностью СМИ. В частности, в нем впервые говорится о необходимости государственной регистрации СМИ, распространяемых через глобальную компьютерную сеть Интернет. Причем регламентация указанных вопросов должна осуществляться на уровне постановления Правительства (ст. 11 Закона). На наш взгляд, это является серьезным отступлением от международных стандартов в сфере деятельности СМИ.

В Законе сохраняется достаточно сложная процедура государственной регистрации (перерегистрации) средств массовой информации (глава 2). Так, первоначально необходимо создать и зарегистрировать редакцию средства массовой информации в качестве юридического лица. После этого требуется предоставить в республиканский орган государственного управления в сфере массовой информации (функции этого органа выполняет Министерство информации Республики Беларусь. – **Прим. автора**) заявление установленной формы с соответствующими документами. Указанный орган принимает решение о регистрации (или нерегистрации) средства массовой информации.

По новому Закону иностранные юридические лица, а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно не проживающие на территории Республики Беларусь, могут учреждать средства массовой информации только совместно с белорусскими юридическими лицами и, соответственно, с гражданами Республики Беларусь. Из числа учредителей СМИ исключаются некоторые категории физических лиц, а именно: отбывающие наказание по приговору суда; ранее выступавшее в качестве учредителя СМИ, если его выпуск прекращен (в течение трех лет со дня вступления в силу решения суда); лишенные в установленном порядке права заниматься деятельностью, связанной с производством и выпуском средства массовой информации (ч. 3 ст. 10 Закона). В то же время допускается возможность освобождения отдельных СМИ от процедуры государственной регистрации (ч. 7 ст. 13 Закона). В частности, речь идет об изданиях, специально учрежденных государственными органами и иными государственными организациями для распространения их официальных заявлений, а также для официального опубликования правовых актов; радио- и телепрограмм, распространяемых по сетям, ограниченными помещениями и территорией одной организации или имеющим не более 10

абонентов; печатных СМИ, выходящих в свет тиражом, не превышающим 299 экземпляров. Последний случай касается так называемых малотиражных изданий, которые издаются небольшим тиражом и имеют ограниченную территорию распространения.

В новой редакции изложена статья об аккредитации СМИ и журналистов. Согласно статье 35 Закона, журналисты могут по запросам редакций получить аккредитацию при соответствующих государственных органах. Такая формулировка приводит к тому, что государственные органы без всяких объяснений отказывают в аккредитации журналистам независимых газет. По сути на нелегальном положении вынуждены работать корреспонденты иностранных средств массовой информации, поскольку Закон (ч. 4 ст. 35) запрещает их деятельность без соответствующей аккредитации (по законодательству Беларуси корреспондентов иностранных СМИ на территории страны аккредитует Министерство иностранных дел. – **Прим. автора**).

Распространение средств массовой информации в Беларуси должно осуществляться в точном соответствии с порядком, установленном законодательством. Так, каждое печатное издание должно содержать соответствующие выходные данные (о названии печатного СМИ, его учредителях, главном редакторе, порядковом номере издания, дате его выпуска и времени подписания в печать, цене, тираже и другие данные).

В Законе (ст. 17) отмечается, что продукция иностранного СМИ, распространяемая на территории Республики Беларусь без изменения формы и содержания, может быть распространена в Республике Беларусь только после получения соответствующего разрешения в Министерстве информации Республики Беларусь.

Закон (ст. 23) устанавливает обязанность редакций печатных СМИ направлять бесплатные экземпляры в адрес целого ряда государственных органов и учреждений, согласно перечню, определяемому Советом Министров Республики Беларусь.

Глава 9 Закона посвящена ответственности за нарушение законодательства о СМИ. В зависимости от «тяжести содеянного» устанавливается три вида мер воздействия, которые могут применяться в отношении редакций СМИ: 1) письменное предупреждение; 2) приостановление выпуска СМИ; 3) прекращение выпуска СМИ.

Основанием для ответственности может послужить любое нарушение законодательства о средствах массовой информации. В частности, одним из них может быть «распространение недостоверной информации, которая может причинить вред государственным или общественным интересам» (п. 1.2 ст. 49 Закона).

Выпуск средства массовой информации может быть приостановлен на срок до трех месяцев по решению Министерства информации Республики Беларусь в двух случаях: 1) если редакции СМИ или учредителю СМИ вынесено письменное предупреждение и редакция либо учредитель не устранили нарушения, послужившие основанием для вынесения предупреждения, либо не сообщили в Министерство информации об их устранении с представлением подтверждающих документов; 2) если Министерство информации предъявило в суд иск о прекращении выпуска СМИ.

В качестве оснований для прекращения выпуска СМИ предусматриваются следующие случаи: 1) однократное нарушение положений Закона о СМИ, устанавливающих порядок распространения продукции иностранными средствами массовой информации, официальных информационных сообщений и (или) материалов, продукции эротического характера, а также порядок осуществления телевизионного вещания и радиовещания; 2) вынесение в течение года юридическому лицу, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, либо учредителю (учредителям) СМИ двух и более письменных предупреждений; 3) получение свидетельства о государственной регистрации средства массовой информации с нарушением законодательства Республики Беларусь путем внесения заведомо ложных сведений в документы, представленные для государственной регистрации.

Инициировать вопрос о прекращении выпуска СМИ может по общему правилу Министерство информации Республики Беларусь. Однако таким правом наделены и органы прокуратуры. Так, прокурор может предъявить в суд иск о прекращении выпуска СМИ в случае, если должностным лицам юридического лица, на которое возложены функции редакции, либо учредителю (учредителям) СМИ в течение года было вынесено два и более официальных предупреждения прокурора о недопустимости повторного совершения правонарушений, влекущих за собой ответственность, установленную Законом или иными актами законодательства Республики Беларусь (ч. 4 ст. 51 Закона).

В заключительных положениях Закона содержится требование ко всем средствам массовой информации пройти перерегистрацию в течение года после вступления закона в силу. В целях реализации этого предписания Министерство информации Республики Беларусь потребовало от редакций зарегистрированных СМИ предоставить необходимую информацию в установленной форме (в печатном и электронном виде).

По данным Министерства информации Республики Беларусь, процедуру перерегистрации прошли 1075 печатных СМИ, 211 теле- и радиопрограмм, 6 информационных агентств. В то же время не прошли перерегистрацию (прежде всего по причине непредставления или несвоевременного представления требуемых документов) 230 печатных СМИ (из них 179 – негосударственных СМИ), 17 электронных СМИ, 3 информационных агентства.

Что касается регистрации новых СМИ, то первоначально этот процесс проходил с минимальными отказами со стороны регистрирующего органа. Положение изменилось 7 октября 2009 года, когда Министерство информации внесло изменения в форму заявления о государственной регистрации СМИ, включив в него дополнительные сведения о квалификации главного редактора (он должен иметь не менее пяти лет работы на руководящих должностях в сфере СМИ), а также о помещении, в котором располагается редакция СМИ (оно должно отвечать всем требованиям, предъявляемым к офисному помещению). Установление таких условий создало барьер для регистрации новых независимых изданий. По данным Белорусской ассоциации журналистов, с начала 2010 года как минимум 8 учредителей газет получили отказы в регистрации со ссылкой на отсутствие должной квалификации главного редактора или несоответствие арендуемого помещения предъявляемым требованиям.

Вместо упомянутого в Законе о СМИ постановления Правительства (ст. 11), которым предполагалось определить процедуру государственной регистрации Интернет-ресурсов, 1 февраля 2010 года был издан президентский Указ № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет» (см. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, № 29, 1/11368).

Указ издан «в целях обеспечения защиты интересов личности, общества и государства в информационной сфере, создания условий для дальнейшего развития национального сегмента

глобальной компьютерной сети Интернет, повышения качества и доступности предоставляемой гражданам и юридическим лицам информации о деятельности государственных органов, иных организаций и Интернет-услуг».

В данном акте содержится ряд мер, направленных на ограничение прав владельцев и пользователей Интернет-ресурсов. Так, вводится государственная регистрация информационных сетей, систем и ресурсов национального сегмента сети Интернет, размещенных на территории Республики Беларусь; устанавливается обязанность поставщиков Интернет-услуг осуществлять идентификацию абонентских устройств, учет и хранение сведений об абонентских устройствах, а также сведений об оказанных услугах; на собственников пунктов коллективного пользования Интернет-услугами (например, Интернет-кафе) либо уполномоченных ими лиц возлагается обязанность осуществлять идентификацию пользователей, учет и хранение их персональных данных, а также сведений об Интернет-услугах, оказываемых пунктами коллективного пользования.

Характерная деталь указа: по требованию органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, органов прокуратуры и предварительного расследования, органов Комитета государственного контроля, налоговых органов, судов им должны быть представлены сведения об абонентских устройствах, персональные данные пользователей, а также сведения об оказанных Интернет-услугах.

Еще одно новшество Указа состоит в том, что по запросу пользователей сети Интернет (например, учреждений образования, родителей) поставщики Интернет-услуг могут ограничивать доступ пользователей к информации, если ее содержание имеет следующие цели: 1) осуществление экстремистской деятельности; 2) незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, сильнодействующих, ядовитых, токсических веществ, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; 3) содействие незаконной миграции и торговле людьми; 4) распространение порнографических материалов; пропаганда насилия, жестокости и других деяний, запрещенных законодательством.

В Указе отмечается, что размещение и распространение в сети Интернет информационных сообщений и (или) материалов, заимствованных с информационного ресурса информационного

агентства, иного средства массовой информации, распространяемого через сеть Интернет, осуществляются с использованием адресации (гиперссылки) на первоисточник информации и (или) средства массовой информации, ранее распространившее эти информационные сообщения и (или) материалы, если обладателем таких сообщений и (или) материалов не установлены иные условия их распространения (п. 9).

Нарушение требований, определенных Указом, признается грубым нарушением законодательства и влечет за собой ответственность. Так, контролирующие органы могут вынести в установленном порядке юридическим лицам и предпринимателям, допустившим такие нарушения, предписания об устранении выявленных нарушений с указанием срока, в течение которого они должны быть устранены. При выявлении грубых нарушений законодательства, а также в случае повторных нарушений в течение 6 месяцев после вынесения предписания юридическому лицу или предпринимателю может быть приостановлено оказание Интернет-услуг.

Специально уполномоченным органом в сфере безопасности использования сегмента сети Интернет определен Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, на который возлагаются значительные, в том числе координирующие, полномочия (п. 13).

На основании и в развитие президентского Указа № 60 было издано постановление Совета Министров Республики Беларусь № 644 от 29 апреля 2010 года «О некоторых вопросах совершенствования использования национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет» (см. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010, № 108, 5/31750).

В соответствии с данным постановлением создан Государственный реестр информационных сетей, систем и ресурсов национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет, размещенных на территории Республики Беларусь. Министерству связи и информатизации было поручено до 1 июля 2010 года обеспечить государственную регистрацию указанных сетей, систем и ресурсов.

На практике при реализации положений указа Президента и постановления Правительства возникли серьезные трудности. Они проистекали из коротких сроков, в течение которых требовалось провести кампанию по регистрации относительно большого количества Интернет-ресурсов (на 01.06.2010 их насчитывалось свыше

30 000. – **Прим. автора**). По имеющимся данным, в Министерство связи и информатизации поступило свыше 25 000 заявлений о регистрации информационных сетей, систем и ресурсов.

29 июня 2010 года Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (орган, созданный на основании засекреченных актов Президента) совместно с Министерством связи и информатизации приняли совместное постановление №4/11 «Об утверждении Положения о порядке ограничения доступа пользователей Интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами» (см. электронный бюллетень Белорусской ассоциации журналистов «СМИ в Беларуси», №3 (18) май-июнь 2010 г.: [www.baj.by](http://www.baj.by)).

В соответствии с этим постановлением поставщики Интернет-услуг в Беларуси обязаны ввести в эксплуатацию систему ограничения доступа к определенным Интернет-ресурсам и обеспечить ее качественное функционирование. Под запрет попадает информация, запрещенная к распространению в соответствии с белорусским законодательством: экстремистские и порнографические материалы, материалы о незаконном обороте оружия и боеприпасов, а также информация, содействующая торговле людьми и содержащая пропаганду насилия.

В обязательном порядке поставщики Интернет-услуг должны ограничивать доступ пользователей к информации, запрещенной к распространению, по требованию государственных органов, а также организаций образования и культуры. Для всех остальных групп пользователей такие услуги оказываются по их запросу.

Согласно данному акту, формированием списка ограниченного доступа занимается Государственная инспекция по электросвязи на основании решений «руководителей Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления».

## **АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ СВОБОДЫ СЛОВА И ИНФОРМАЦИИ**

Новый Закон «О средствах массовой информации», вопреки провозглашенным в нем демократическим принципам, не стал правовой гарантией свободы слова и информации. Он установил ряд ограничений в деятельности СМИ и журналистов.

По-прежнему в информационной сфере Беларуси доминируют государственные печатные и электронные СМИ. Они получают значительные финансовые дотации из республиканского бюджета. Так, в бюджете на 2010 год на развитие средств массовой информации выделена сумма, равная 55 млн. долларов США. Из них больше 80% средств приходится на телевидение и радиовещание. Независимые общественно-политические издания вынуждены действовать на свой страх и риск. Более того, субъекты хозяйствования создают для их деятельности всевозможные препятствия. Так, из системы распространения печатных СМИ исключены практически все независимые издания. Возвращение в эту систему газет «Народная воля», «Наша Ніва», а также региональных изданий «Бобруйский курьер» и «Ганцавіцкі час» проблему в целом не решили.

Повсеместным явлением стал немотивированный отказ государственных органов в предоставлении информации журналистам независимых СМИ. Основанием такой позиции является поправка в Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» (ст. 22-1). В соответствии с этой поправкой, государственные служащие обязаны согласовывать с руководителем органа любые материалы, которые могут быть опубликованы (озвучены) в СМИ.

Актуальной продолжает оставаться проблема аккредитации журналистов при органах государственной власти. Представителям независимых СМИ нередко отказывают в аккредитации. Что касается корреспондентов иностранных (зарубежных) СМИ, то их аккредитацией на территории Беларуси занимается Министерство иностранных дел. К его компетенции относится также дача разрешения на открытие корреспондентских пунктов в Беларуси. Такие разрешения Министерство иностранных дел дает весьма избирательно. Например, польский телеканал «Белсат» уже несколько раз получал отказ на предложение открыть корреспондентский пункт в Минске. Деятельность корреспондентов иностранных СМИ на территории Республики Беларусь без аккредитации признается правонарушением. Органы прокуратуры совместно с органами государственной безопасности выявляют таких журналистов и официально предупреждают их о недопустимости такой деятельности.

В случае нарушения редакциями СМИ требований законодательства о СМИ в их адрес могут быть вынесены письменные предупреждения со стороны Министерства информации Республики Беларусь. Так, 16 и 17 ноября 2009 года такие предупреждения были вынесены сразу четырем независимым газетам: «Народной

воле», «Нашей Ніве», «Комсомольской правде в Белоруссии» и «Ва-Банкъ», а 24 января 2010 года газета «Народная воля» получила второе предупреждение.

Периодически журналисты независимых СМИ подвергаются преследованиям в связи с разоблачениями представителей власти. Так, в феврале-марте 2010 года сотрудники правоохранительных органов провели обыски на рабочих местах и в квартирах корреспондентов газеты «Народная воля» Марины Коктыш и Светланы Калинкиной, в офисе Интернет-сайта «Хартия-97» и в квартире, где проживает редактор сайта Наталья Разина, а также в квартире журналистки Ирины Халип. Во всех случаях искали и изымали носители информации – компьютеры, диски, USB-накопители, карты памяти фотоаппаратов. Обыски проводились в рамках уголовного дела о клевете в отношении бывшего начальника УКГБ по Гомельской области Ивана Коржа. Журналистов подозревали в причастности к распространению клеветнической информации. Их неоднократно вызывали на допросы. Изъятые при обысках носители информации были направлены на экспертизу. После ее проведения они приобщены к материалам уголовного дела в качестве вещественных доказательств.

18 мая 2010 года во многих регионах Беларуси правоохранительные органы провели обыски в офисах и квартирах активистов кампании «Говори правду», а также журналистов, связанных с этой кампанией. Обыски сопровождались изъятием компьютерного оборудования, носителей информации, печатной литературы, наличных денег. В результате обысков были задержаны лидер кампании Владимир Некляев и еще два активиста кампании. В последующем они были освобождены, но остались под подозрением в рамках уголовного дела, возбужденного по статье 250 Уголовного кодекса («Распространение ложной информации о товарах и услугах»).

Летом 2010 года Министерство информации Республики Беларусь вынесло ряд новых предупреждений в адрес независимых изданий. В частности, предупреждения получили газеты: «Народная воля» (третье предупреждение), «Солидарность», «Новы час», «Наша Ніва» (сразу два предупреждения).

13 сентября 2010 года газета «Народная воля» получила еще одно (четвертое по счету) предупреждение за публикацию критических материалов «КГБ отправил госконтроль в нокаут» и «В КГБ разгорается новый коррупционный скандал». Таким образом, самая тиражная и влиятельная независимая газета страны находится под угрозой закрытия.

Белорусские власти продолжают преследовать журналистов, которые сотрудничают с зарубежными СМИ, не получившими аккредитации в Республике Беларусь. В первую очередь, речь идет о независимом телеканале «Белсат», который вещает на Беларусь с территории Польши. Корреспондентам этого телеканала неоднократно выносились предупреждения со стороны органов прокуратуры и КГБ. 3 февраля 2010 года сотрудники милиции пытались проникнуть в минскую квартиру, которую арендовал представитель «Белсат» Михась Янчук. Журналисты, находившиеся в этой квартире, провели в милицейской осаде около полутора часов.

Под контролем милиции находятся и распространители независимых изданий. По действующему законодательству они должны иметь лицензию на розничную торговлю, торговать в специально оборудованных местах и распространять только зарегистрированные печатные издания. При нарушении указанных требований распространители могут привлекаться к административной ответственности, а печатная продукция подлежит конфискации. Летом 2010 года в городе Витебске сотрудники милиции неоднократно задерживали, а суды привлекали к административной ответственности распространителей незарегистрированной газеты «Витебский курьер». Все попытки учредителей газеты зарегистрировать ее в Министерстве информации не увенчались успехом. После этого газету стали издавать в России и ввозить на территорию Беларуси, что является нарушением законодательства о средствах массовой информации.

Очередной случай преследования газеты имел место 8 октября 2010 года, когда работники милиции арестовали весь тираж газеты «Витебский курьер» (11 тыс. экземпляров). Перевозчик тиража Виктор Ремнев был оштрафован судом на 35 базовых величин (1 млн. 225 тыс. рублей) за «незаконное распространение печатного издания».

В контексте анализа ситуации в сфере СМИ следует отметить и загадочную смерть известного журналиста и общественного деятеля, руководителя новостного оппозиционного сайта «Хартия-97» Олега Бебенина. Его нашли повешенным 3 сентября 2010 года на собственной даче. Представители следствия рассматривают в качестве основной версии самоубийство. Однако друзья и коллеги журналиста высказывают сомнения относительно причин смерти, тем более, что Олег Бебенин принимал активное участие в предвыборной кампании одного из кандидатов в президенты Андрея Санникова. Расследование обстоятельств данного дела продолжается.

Оно находится под пристальным контролем журналистской ответственности Беларуси, ОБСЕ, других международных организаций. Это уже третий случай подозрительной гибели оппозиционных белорусских журналистов на протяжении последних десяти лет.

### **МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ СМИ**

Республика Беларусь является полноправным членом Организации Объединенных Наций, а также ряда региональных организаций, в том числе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В этой связи она обязалась выполнять международные соглашения, принятые в рамках данных организаций.

Одним из таких соглашений, касающихся деятельности средств массовой информации, является Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, принятый 29 июня 1990 года. В нем государства-участники подтвердили, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам».

Ряд гарантий свободы средств массовой информации предусматривается в итоговых документах Стамбульского саммита ОБСЕ 1999 года. В частности, руководители государств-членов взяли на себя обязательство «...предпринять все необходимые меры по созданию благоприятных условий для деятельности свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации...».

Однако следует признать, что на практике власти Беларуси игнорируют взятые на себя перед международным сообществом обязательства. Независимые масс-медиа вынуждены функционировать в неравных экономических условиях по сравнению с так называемыми государственными медиа, имеют проблемы с доступом к информации, равно как и с распространением информации, испытывают серьезное давление со стороны государственным органов. К сожалению, до настоящего времени Республика Беларусь не является членом Совета Европы, и поэтому на нее формально не распространяются документы, принятые в рамках этой организации.

В то же время Беларусь подала заявку на вступление в состав Совета Европы. Это обязывает власти Беларуси предпринять меры, направленные на приведение национального законодательства в соответствие со стандартами Совета Европы, в том числе нормами Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. В статье 10 указанной Конвенции провозглашается право каждого человека на свободу выражения мнения, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ.

В качестве позитивного факта следует признать развитие диалога между властями Беларуси и Европейским Союзом. В апреле 2008 года в Минске открылось представительство Комиссии ЕС. Достаточно успешно развиваются контакты основных институтов ЕС (Европарламента и Еврокомиссии) с гражданским сообществом Беларуси. В частности, реализуются проекты, направленные на расширение информационного обмена в разных сферах, а также проекты, содействующие студенческой мобильности, послевузовскому образованию. Ряд государств-членов ЕС инициировали проекты в сфере масс-медиа (например, Польша – проекты «Белсат», «Радыё Рацыя»).

Новые возможности для развития сотрудничества Беларуси и Европейского Союза открывает программа «Восточное партнерство», старт которой дан 7 мая 2009 года в Праге. В принятой по итогам саммита Декларации отмечалось, что инициатива «Восточное партнерство» основывается на приверженности таким принципам, как демократия, верховенство закона и уважение прав человека и основных свобод. Ее главная цель – сближение Европейского Союза с шестью странами бывшего Советского Союза: Молдовой, Украиной, Беларусью, Азербайджаном, Арменией, Грузией.

Одной из приоритетных задач развития партнерства с Европейским Союзом является обеспечение свободы слова как одного из фундаментальных прав человека и основы выполнения всех остальных его прав.

Белорусские власти продемонстрировали готовность к партнерству с ЕС взамен на экономические преференции. Однако пока реальных шагов по либерализации обстановки в стране не принято. Общенациональный диалог с гражданским сообществом власти так и не организовали. Наоборот, усилились репрессии в

отношении политических оппонентов, не признаются новые общественные организации и инициативы, продолжается преследование независимых печатных изданий и свободных журналистов.

Полагаем, что в таких условиях диалог европейских структур с белорусскими властями невозможен. Для его начала власти должны признать в качестве основы европейские стандарты во всех сферах деятельности, в том числе в сфере масс-медиа.

### **ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ СМІ**

В качестве неотложных мер в указанной сфере представляется необходимым:

- 1) обеспечить равные экономические условия для средств массовой информации различных форм собственности;
- 2) упростить процедуру создания новых СМІ, в том числе обсудить вопрос о введении заявительного принципа в отношении печатных СМІ;
- 3) прекратить попытки вторжения в национальный сегмент сети Интернет;
- 4) обеспечить доступ журналистов СМІ к информации о деятельности государственных органов, предусмотрев ответственность представителей власти за отказ или уклонение от предоставления информации;
- 5) снять необоснованные преграды в деле аккредитации корреспондентов при государственных органах, иных государственных организаций, а также упростить порядок открытия корреспондентских пунктов (представительств) зарубежных СМІ в Беларуси;
- 6) привести действующее законодательство о СМІ в соответствие с международными (европейскими) стандартами.

Конкретизируем вышеуказанные предложения.

1. Основной проблемой, с которой сейчас сталкиваются независимые средства массовой информации, является экономическая дискриминация по сравнению с государственными СМІ. Такое положение противоречит статье 13 Конституции Республики Беларусь, которая гласит: «Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности».

В этой связи предлагается осуществить программу приватизации объектов, обеспечивающих деятельность средств массовой информации (типографий, предприятий, занимающихся распространением и продажей газетной продукции, средств, обеспечивающих трансляцию теле- и радиопередач) и, тем самым, создать равные экономические условия деятельности СМИ всех форм собственности.

2. В целях реализации положений статей 33 и 34 Конституции Республики Беларусь необходимо максимально упростить процедуру создания средств массовой информации. Действующий порядок сложный и длительный и, что самое главное, политически ориентированный. В этой связи функции регистрирующего органа следует передать Общественному совету по средствам массовой информации. Для выделения частот на вещание может быть создан Наблюдательный совет по телевидению и радиовещанию.
3. Контроль над информационной деятельностью в сети Интернет может также осуществлять Общественный совет по средствам массовой информации. К его ведению следует также отнести рассмотрение жалоб лиц, имеющих отношение к использованию и распространению информации в сети Интернет.
4. Статья 34 Конституции Республики Беларусь гарантирует гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. В этой связи все барьеры на этом пути следует устранить, в том числе и правовые акты, о которых шла речь выше (ст. 22-1 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь»).
5. Институт аккредитации призван содействовать журналистской работе, а не создавать для нее преграды. Случаи отказа в аккредитации должны быть точно мотивированы и могут быть предметом судебного обжалования. Аналогичным образом следует устранить препятствия на пути открытия корреспондентских пунктов (представительств) зарубежных СМИ в Беларуси. С этой целью необходимо ввести заявительный принцип решения вопроса с возможностью обжалования отказа в международном третейском суде.
6. В деле приведения законодательства Республики Беларусь в сфере СМИ в соответствие с международными и европейскими стандартами предстоит в установленном порядке отменить акты, которые будут признаны неконституционными, а также принять новые, более демократические законы. Кроме правовых

актов, непосредственно касающихся деятельности СМИ, следует исключить из законодательства нормы, которые существенно ограничивают свободу слова и информации. В частности, речь идет о таких одиозных статьях Уголовного кодекса, как: «Клевета в отношении Президента Республики Беларусь» (ст. 367), «Оскорбление Президента Республики Беларусь» (ст. 368), «Оскорбление представителя власти» (ст. 369), «Дискредитация Республики Беларусь» (ст. 369-1).

Новые законы о СМИ должны готовиться с участием представителей журналистского сообщества в тесном контакте с международными экспертами в указанной сфере.

### **ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ СМИ**

Необходимым условием оздоровления ситуации в сфере СМИ является ее демократизация и освобождение от гнета (контроля) государства. При соблюдении этого условия можно говорить о последующих шагах трансформации СМИ, превращении их в независимые и плюралистические источники информации.

На новом этапе развития сферы масс-медиа предстоит обсудить вопрос о приватизации так называемых государственных СМИ (печатных и электронных). Что касается централизованного государственного телевидения и радиовещания, то оно должно стать основой для создания общественного и частного вещания.

Деятельность всех средств массовой информации должна находиться под контролем не государственных органов, а органов журналистского самоуправления. Для предварительного разрешения информационных споров целесообразно ввести должность Омбудсмена по вопросам прессы.

Ситуация в сфере СМИ Беларуси может кардинальным образом измениться в лучшую сторону лишь тогда, когда будет принято новое законодательство, в полной мере отвечающее международным и европейским стандартам.



**Леонид Калитня** (Минск),  
магистр политических  
наук, директор ОО «Центр  
социальных инноваций»

## **БЕЛАРУСЬ – ЕС: МИГРАЦИЯ, ПОГРАНИЧНАЯ ПОЛИТИКА, ВИЗОВЫЕ ВОПРОСЫ**

### **ИСТОРИЯ ВОПРОСА, ИССЛЕДОВАНИЯ**

На протяжении последних десяти лет визовая политика во взаимоотношениях ЕС и Беларуси находилась под влиянием масштабных политических процессов: вступления стран-соседей (Польши, Литвы и Латвии) в Шенгенскую зону в связи с расширением ЕС и политического кризиса в отношениях ЕС и Беларуси, вылившегося в санкции ЕС по отношению к ряду высших должностных лиц белорусского государства.

### **РАСШИРЕНИЕ ЕС И ИССЛЕДОВАНИЕ ВЛИЯНИЯ ЭТОГО ПРОЦЕССА НА ВИЗОВУЮ ПОЛИТИКУ**

Расширение ЕС на Восток было решающим фактором, повлиявшим на развитие визовой политики. Ключевым историческим моментом можно считать процесс перехода стран-кандидатов на вступление в ЕС на процедуру выдачи виз Шенгенской зоны. В этом отношении самым чувствительным для белорусов был процесс перехода двух ближайших к Беларуси стран – Литвы и Польши, так как к ним идет самый большой поток желающих посетить ЕС.

Страны «старой» Европы (Германия, Франция, Италия и т.д.) начали выдавать для въезда на свою территорию шенгенские визы гражданам Беларуси еще в первые годы независимости Беларуси. Восточноевропейские страны-соседи Беларуси (Польша, Литва, Латвия, Эстония, Чехия, Венгрия) до 2003 года формировали свою визовую политику на основе двусторонних договоренностей с МИД РБ. С 2003 года им пришлось приводить свои визовые процедуры в соответствие с правилами Шенгенского соглашения. Эти правила в формальном виде представляют собой общие консульские инструкции (ОКИ – англ. ССИ), устанавливающие правила, процедуры и условия выдачи краткосрочных виз.

Дольше всех (до 1 октября 2003 года) безвизовый режим въезда для белорусских граждан поддерживала Польша. В этот период большинство стран Восточной Европы (Литва, Латвия, Эстония, Чехия, Венгрия и т.д.) уже выдавали национальные визы, не дававшие права посещения стран Шенгенского соглашения. Этот этап был необходим как переходный, с перспективой выдачи шенгенских виз консульствами этих стран.

1 мая 2004 года произошло присоединение к Евросоюзу Чехии, Венгрии, Польши, Словакии, Словении, Эстонии, Латвии, Литвы. Этот момент можно считать индикатором формирования основ визового режима, который мы имеем на данный момент. Переход с национальных на шенгенские визы (2008 год) сделал получение визы более дорогим и длительным, но одновременно и более удобным вариантом, с точки зрения количества доступных к посещению стран, по сравнению с национальной визой.

Новый Визовый кодекс<sup>1</sup> вступивший в силу 5 апреля 2010 года являет собой начало нового этапа оптимизации и гармонизации применения визового права ЕС. Нововведения, принятые в этом документе, основной своей целью ставили облегчение работы консульских служб стран-участниц Шенгенской зоны, а также унификацию процесса получения этих виз. С точки зрения заявителя, изменения вылились в более строгие требования к срокам действия паспорта, существенное сокращение анкеты, упорядочение условий получения бесплатных виз, отмену транзитных виз, фиксации максимального срока рассмотрения до 15 дней и т.п.. Наиболее прогрессивным нововведением стало получение возможности

1 | Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 года, устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс).

апелляции к решению консула об отказе в получении визы<sup>2</sup>, основанное на обязательном обосновании консульством такого решения.

Влияние вышеперечисленных изменений на общественное мнение стран-соседей ЕС исследовалось на всем протяжении процесса формирования визовой политики. С 2004 года Фонд Стефана Батория (Польша) регулярно проводил социологическое исследование-мониторинг на территории Беларуси, Украины, Молдовы и России. Целью проекта было повышение стандартов обслуживания иностранцев на внешней границе ЕС, усовершенствование действия визовой системы. В качестве партнеров были выбраны НГО стран, на территории которых проводилось исследование<sup>3</sup>. Таким образом, за сравнительно небольшие средства на протяжении 5 лет удалось осуществить мониторинг процесса получения виз как в страны «старой» Европы, так и в страны-кандидаты на вступление в Евросоюз.

К 2006 году на основании исследования консульств Бельгии, Великобритании, Германии, Польши, Финляндии, Франции, Чешской Республики и анализа «особых случаев» (case-studies) был подготовлен и презентован подробный доклад «Визовая политика стран-членов Европейского Союза»<sup>4</sup>.

Основные результаты исследования могут быть сформулированы в следующих тезисах:

1. Среди стран Шенгенской зоны, с одной стороны, существуют процедуры дружественные заявителям (примером чего служат консульства Финляндии), с другой стороны – сложные и непонятные (это показывает пример Франции).
2. 28% отказов в выдаче визы получают при подаче индивидуально белорусские граждане (доля отказов для украинцев – 14%, для молдаван – 10%, россиян – 2%).
3. Оценка обременительности визовой процедуры заявителями в большей степени зависит от отношения работников консульств к посетителям, а не от таких «объективных» факторов, как время ожидания в очереди или процент отклоненных заявлений.

2 | Вводится с 05.04.2011.

3 | На территории Беларуси партнером проекта на протяжении 5 лет (2004-2009 гг.) было общественное объединение «Центр социальных инноваций».

4 | J. Boratyński, *Visa Policies of the European Union Member States – Monitoring Report* (2006), Stefan Batory Foundation Warsaw, 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.batory.org.pl/doc/monitoring-of-eu-visa-policies.pdf> Дата доступа: 19.09.2010.

4. Имидж Европейского Союза в глазах восточных соседей в значительной степени создается визовой политикой ЕС, так как именно эта политика касается сотен тысяч обычных граждан. Консульские процедуры и практика воспринимаются гражданами Восточной Европы как сверка деклараций о дружественных контактах с настоящими намерениями стран-членов ЕС.

В 2008 году, когда процесс перехода консульских систем стран «новичков» на шенгенские визы был закончен, было проведено очередное исследование 9 систем выдачи виз в ЕС – в Чехии, Германии, Финляндии, Франции, Италии, Латвии, Литве, Польше, Великобритании<sup>5</sup>.

Наиболее важные для нас выводы:

1. Усиление роли Польши и Литвы в решении вопроса качества визовых процедур (в 2007 году Польское и Литовское консульства выдали более 444 000 виз; для сравнения: за тот же срок Французское, Немецкое и Итальянское консульства вместе выдали 142 000 виз).
2. Принятие Литвой и Польшей шенгенского визового режима ухудшило восприятие аппликантами практически всех аспектов консульских услуг в этих странах.
3. По сравнению с 2007 годом катастрофически уменьшилось количество виз, выданных белорусам, в наибольшей степени в Польшу – на 73%, и Литву – на 52%.
4. Стоимость шенгенских виз для белорусов является самой высокой в регионе (60 евро против 35 евро для украинцев, молдаван и россиян).
5. Процент отказов в визе для белорусов снизился до 10-15%.

Требует внимания тот факт, что на протяжении всего периода становления современной визовой политики Польша старается целенаправленно придерживаться либеральной системы выдачи виз. Еще в 2003 году в связи с введением с 1 июля 2003 года полномасштабного визового режима между Польшей и Беларусью, польская сторона предложила применить вариант так называемой «визовой асимметрии». «Визовая асимметрия» заключается в том, что польская сторона готова не взимать плату за выдаваемые визы при

5 | Было собрано и обработано 1062 интервью. L. Chajewski, *Changes in Visa Policies of the EU Member States. New Monitoring Report (May 2009)* Stefan Batory Foundation Warsaw, 2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.batory.org.pl/doc/Visa\\_Report\\_2009.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/Visa_Report_2009.pdf) Дата доступа: 19.09.2010.

одновременном отказе от введения визового режима Беларусью<sup>6</sup>. К сожалению, этот вариант не нашел поддержки в белорусском МИД.

После вступления в ЕС Польша продолжила эту политику, реализовав проект выдачи национальной польской визы с минимальным консульским сбором. Это было сделано, чтобы, по словам вице-министра МИД Польши Павла Ковалея: «..После вхождения страны в Шенген она оставалась открытой для "восточных соседей", и мягкая визовая политика Польши должна способствовать продвижению ценностей европейской демократии на постсоветском пространстве».

Еще одним важным и заметным действием в этом направлении было принятие закона о «Карте поляка» (23 сентября 2003 года). Владелец Карты имеет право получить долгосрочную многократную визу, работать или учиться в Польше и даже проезжать по железной дороге с 37-процентной скидкой. Претендовать на получение Карты поляка могут те, у кого отец, мать, бабушка, дедушка, прабабушка или прадедушка были поляками. Необходимо владение польским языком на базовом уровне. По данным польской статистики, в Беларуси проживает 900 тысяч лиц польского происхождения, которые теоретически могут претендовать на получение Карты поляка.

Значение визовой политики на общую политическую ситуацию не следует недооценивать. Исследование, проведенное Белорусским институтом стратегических исследований (BISS) и опубликованное в 2010 году, констатирует наличие в общественном мнении белорусов четкой взаимосвязи между возможностью посещения стран ЕС и поддержкой европейских ценностей и политики. Исследователи пришли к следующему важному для нас выводу о том, что: «...Ресурс увеличения поддержки европейской ориентации в первую очередь заключается в ослаблении "визового барьера" между ЕС и Беларусью..», так как «...во всех возрастных группах частое посещение ЕС приводит к росту поддержки евроинтеграции минимум на несколько десятков процентов»<sup>7</sup>.

6 | Белорусская деловая газета, 27.02.2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bdg.by/news/news.htm?39823,3> Дата доступа: 19.09.2010.

7 | В. Силицкий, Д. Мельяцков, Пикулик, А. Беларусь и мир: геополитический выбор и безопасность сквозь призму экономики и культуры. // Белорусский институт стратегических исследований [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa\\_010610\\_ru\\_geopolit.pdf](http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa_010610_ru_geopolit.pdf) Дата доступа: 19.09.2010.

### **Визовая политика МИД РБ по отношению к странам ЕС**

формулируется достаточно просто. В неоднократных заявлениях представителей МИД Беларуси конца 90-х – начала 2000-х декларировалось, что «визовая политика Республики Беларусь во взаимоотношениях с другими странами реализуется на паритетной основе. Порядок въезда в Беларусь для граждан большинства стран мира адекватен той визовой процедуре, которая применяется этими государствами в отношении наших граждан, и строится, как правило, по принципу взаимности, который распространяется и на ставки консульских сборов за выдачу виз»<sup>8</sup>. Сейчас (на 01.01.2010) стоимость однократной белорусской визы для граждан стран ЕС равна 60 евро.

Динамика количества выдачи белорусских виз за последние годы:

- в 2006 году выдано 419 000 виз,
- в 2007 году – 447 000,
- в 2008 году - 463 000.

Примечателен тот факт, что именно туристические визы в 2008 году получили 5,7% (около 24 000) посетивших РБ, что почти в 2 раза меньше, чем в 2007 году – когда их было 11% (около 52 000). То есть уменьшение в 2 раза количества граждан, выезжающих за пределы РБ в Литву и Польшу, сопровождалось уменьшением в 2 раза количества туристов, посещающих Беларусь. Следуя парадигме «паритетных» реагирований, Беларусь так же установила стоимость въездной визы для иностранцев в 60 евро, хотя выигрыш от такого шага весьма сомнителен. Это факт скорее показывает, что Беларусь пока не имеет самостоятельной и четкой стратегии визовой политики по отношению к странам ЕС: согласно заявлениям чиновников Министерства спорта и туризма РБ, следует ожидать снижения стоимости виз в целях развития въездного туризма, исходя из заявлений МИД о «паритетных» действиях. Показательным примером может служить факт длительных и сложных переговоров с Литвой, Латвией и Польшей о приграничном движении. Продвижение в этом вопросе произошло только в 2010 году и было вызвано скорее определенными изменениями внешне-политического контекста.

8 | Комментарий пресс-службы МИД Беларуси в связи с упорядочением ставок консульских сборов за оформление въездных виз в Республику Беларусь, см.: Официальный сайт МИД РБ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mfa.gov.by/ru/press/news/d0cd60ee1f495c11.html> Дата доступа: 19.09.2010.

**Трудовая миграция** белорусов является сложным для изучения и контроля, но важным и зачастую недооцененным фактором политики в целом.

Как показывают проводимые в Беларуси социологические опросы, выехать за пределы страны на работу желает до 30% экономически активного населения. Точной статистики по этому вопросу не ведется, однако косвенные данные из российских источников говорят о том, что в России трудятся около 300 тысяч белорусов-мигрантов<sup>9</sup>.

По оценкам Всемирного банка 2005 года, за рубежом работали около 400 тысяч белорусов, которые привезли в страну примерно 1 млрд. USD, что составило 5% ВВП страны. Большая часть этих людей трудится в России<sup>10</sup>.

Около 60% трудовых мигрантов – мужчины. Доминирующая возрастная группа – от 40 до 49 лет, треть мигрантов, работающих за границей, относится к этому возрасту. 45-50% выезжающих за границу на заработки имеют высшее образование.

Постоянно увеличивается число студентов, обучающихся в Литве, где находится белорусский университет в эмиграции, в Польше, где многие университеты резервируют места для белорусских студентов, и в других странах.

Последние исследования рынка труда Беларуси<sup>11</sup> подтверждают тезис о том, что трудовая миграция и зарубежная диаспора не оказывают существенного влияния на развитие страны, экономики и общества. Однако, несмотря на то, что миграция затрагивает лишь небольшую часть трудовых ресурсов, для очень большой части молодежи и трудоспособного населения эмиграция представляется вполне приемлемым вариантом их жизненных планов.

9 | Павел Бородин: «...Сегодня 300 тысяч белорусов работают в России, а 100 тысяч россиян — в Беларуси». Источник: Интернет-конференция, посвященная рынку труда и обеспечения занятости в Союзном государстве «Союз. Беларусь-Россия», №240 от 17 ноября 2005 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rg.ru/2005/11/17/konferencia.html> Дата доступа: 19.09.2010.

10 | Шахотько, Л. Незарегистрированная трудовая миграция из Беларуси: структура мигрантов и их деятельности, Трудовая миграция в: социальные и экономические аспекты. Москва, 2003.

11 | Мацкевич, С. Рынки труда и возможности трудоустройства. Тенденции и проблемы в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине. European Training Foundation, 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/19664750B47DE48FC12577BD0048DE32/\\$File/NOTE8A9HKF.pdf](http://etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/19664750B47DE48FC12577BD0048DE32/$File/NOTE8A9HKF.pdf) Дата доступа: 19.09.2010.

Важно иметь в виду, что трудовая миграция представляет собой не столько экономический, сколько культурно-политический фактор. Белорусы, работающие вне пределов своей страны, привозят не только деньги, но и культурные навыки, особенности организации труда и т.д. Требуем внимания тот факт, что культурная диффузия в Беларуси происходит в основном именно с восточным соседом. Согласно социологическим данным, около 65% граждан Беларуси никогда не бывали в странах Европы или других странах мира, вне бывшего СССР и современного СНГ. Более или менее интенсивные поездки в Европу затрагивают только часть белорусского населения, тех, кто вовлечен в приграничную торговлю и бизнес-контакты, политических и общественных деятелей, студентов и туристов.

Политика Польши в направлении либерализации визового режима была призвана изменить сложившийся дисбаланс миграции, однако об ее успешности говорить трудно. Проект «Карта поляка» касается только этнических поляков, а национальная виза не делает доступными все возможности передвижения по ЕС для ее обладателя. Очевидно, что усилий одного политического актора недостаточно для изменения ситуации.

**Взаимодействие ЕС и Беларуси в приграничных вопросах, вопросах нелегальной миграции** продвигается достаточно успешно. Если в области визовой политики мы наблюдаем определенную напряженность между ЕС и Беларусью, то в области технического сотрудничества все выглядит гораздо позитивнее. Госпогранкомитет активно сотрудничает с такими международными организациями, как Еврокомиссия, ПРООН, ОБСЕ, МАГАТЭ и пр. Благодаря финансовой помощи Еврокомиссии органы погранслужбы Беларуси были существенно переоснащены. Так, с 2000 года в рамках совместных проектов освоено около 20 млн. евро. Беларусь успешно участвует в международных программах по предотвращению торговли наркотиками (БУМАД-1, БУМАД-2, БУМАД-3), организации системы иммиграционного контроля и управления границей (БОМБЕЛ-1, БОМБЕЛ-2), пресечению торговли женщинами<sup>12</sup>.

Пограничная инфраструктура улучшается: произведена автоматизация пунктов пропуска, обновлен кинологический центр в г. Сморгонь, создан Центр временного пребывания иммигрантов в г. Брест,

12 | Белицкий, В.Ф., Смолин, Б.М. Программа ТАСИС в Беларуси. Главные итоги. (Под. ред. Л. П. Орлова) – Мн.: Промкомплекс, 2010. – С. 169-171.

реализовано несколько крупных проектов с ЕС по демаркации белорусско-литовской и белорусско-латвийской границы, усилению пограничного контроля на белорусско-украинской границе и т.д. С января этого года осуществляется реализация второго этапа проекта по повышению эффективности разделения и работы с миграционными потоками на границе и внутри страны (ЭНЕЙ-3) с бюджетом в почти 900 тысяч евро. Проектом предусматривается оснащение органов погранслужбы техническими средствами дактилоскопирования лиц, задержанных на границе, создание системы информации о странах происхождения мигрантов. Тем самым Беларусь активно занимается осовремениванием своей пограничной службы.

Количественными индикаторами работы службы могут служить такие цифры:

1. С 1996 года белорусскими пограничниками было задержано на границе более 20 тысяч незаконных мигрантов.
2. За 2008 год не пропущено через границу около 14 тысяч человек с поддельными и неисправными документами.

И хотя общественного контроля за работой этих проектов нет, по причине их закрытости, в целом сомневаться в спокойном и рабочем характере получения технической помощи не приходится. Военная дисциплина и прямая иерархическая подчиненность исполнителей делают вышеперечисленные проекты простыми в реализации.

### **ВЛИЯНИЕ «БОЛЬШОЙ ПОЛИТИКИ» НА ВИЗОВЫЙ ВОПРОС**

В ряду стран-«новых соседей» Евросоюза Беларусь занимает уникальное место. По сравнению с другими постсоветскими странами, Беларусь выбрала кардинально иной путь развития, вернувшись к авторитарному характеру политического режима. Этот выбор послужил основанием для начала конфронтации ЕС и белорусского политического руководства, что, конечно же, сказалось на визовой политике обоих субъектов.

Евросоюз не признал результаты Референдума 1996 года, а в сентябре 1997 года ввел санкции в отношении Беларуси. Став непосредственным соседом ЕС, Беларусь лишь формально входила в Европейскую политику добрососедства (ЕПД).

В 2004 году Совет Европы опубликовал доклад об исчезновениях в Беларуси в 1999–2000 годах политиков и журналиста. После этого Брюссель внес в список невъездных в страны Евросоюза белорусских чиновников, которые подозреваются в причастности к исчезновениям. Этот список был дополнен после парламентских выборов в декабре 2004 года. В апреле 2006 года список был расширен до 37 человек, ответственных, по мнению ЕС, за нарушение прав человека в ходе очередных выборов президента. В октябре 2006 года список невъездных пополнили еще четыре человека: судьи и гособвинители – за приговор экс-кандидату в президенты Александру Козулину и активистам незарегистрированной организации «Партнерство». Кроме того, счета и имущество всех входящих в список представителей госструктур в странах ЕС и в 10 странах Европы, которые присоединились к санкциям, были заморожены.

Была ли подобная политика результативной – нельзя сказать однозначно, но как мы видим из результатов исследования Фонда Стефана Батория, некоторым образом она оказала влияние и на визовую политику, и в отношении граждан Беларуси, выразившуюся в рестриктивном, а иногда и дискриминационном характере визовых процедур и высоком проценте отказов.

Нужно отдать должное сложности ситуации, в которой работают консульские службы стран ЕС в Беларуси. Их работа проходит в ситуации недемократического внешнего окружения. Это накладывает отпечаток на взаимоотношения посольских и консульских учреждений с представителями белорусского государства и белорусского гражданского общества и выражается в следующих 2 формах:

1. Дипломатические представительства стран ЕС, выражая политическую волю своих стран в непризнании результатов несправедливых выборов, выдвигая требования устранения нарушений прав человека в Беларуси, вводя санкции в отношении отдельных белорусских чиновников, все же де-факто вынуждены поддерживать определенный уровень (и довольно высокий) сотрудничества с белорусскими властями. Этого требуют и экономические интересы, и интересы обеспечения безопасности в регионе, и даже нормы демократических процедур, обязывающие учитывать мнение противоположной стороны, каким бы оно ни было. В таких сложных условиях деятельность посольств и консульств, поведение отдельных их представителей приобретает амбивалентный характер. С одной стороны, требуется

оказывать поддержку институтам гражданского общества Беларуси, с другой стороны, такая деятельность не должна навредить отношениям с белорусским режимом. В результате политика ЕС и его представительств в отношении Беларуси в период с 2000-го по 2007 год была в большей мере декларативной и риторической, чем нацеленной на «конкретный результат».

2. Исследование Фонда Стефана Батория продемонстрировало некоторое несоответствие декларируемых ЕС демократических принципов и практической деятельности по выдаче виз и пересечению границы. Имеется в виду недружественность сотрудников консульств в отношении заявителей, необходимость выстаивать большие очереди, длительность и зачастую непонятность визовой процедуры, волюнтаризм в отношении списков подаваемых документов, отсутствие объяснений причин отказов в выдаче виз и т.д. Это позволяет выдвинуть следующий тезис: при отсутствии общественного контроля деятельность дипломатических учреждений приобретает характер, допускающий нарушения прав иностранных граждан. Действительно, посольства и консульства, находясь за пределами территории своих стран лишь в малой степени подвержены гражданскому контролю и зависят лишь от вышестоящих государственных структур Министерства иностранных дел, превращаясь в закрытые, непрозрачные учреждения. Иностранные (в данном случае белорусские) граждане, как правило, лишены возможности самостоятельно защитить свои права (только немецкая система предусматривает механизмы судебной защиты). Таким образом, дипломатические учреждения стран Евросоюза, декларируя приверженность принципам демократии и прав человека, в реальности сами же часто нарушают эти принципы в визовой политике<sup>13</sup>.

## **СОГЛАШЕНИЯ ОБ УПРОЩЕНИИ ВИЗОВОГО РЕЖИМА**

Для понимания ситуации необходим еще один штрих. Беларусь и ее постсоветские страны-соседи нельзя считать «жертвами» европейской визовой политики. Политическая воля к упрощению визового режима в ЕС есть, и лучшим примером может служить подписание Соглашения об упрощении визового режима между ЕС и Украиной и ЕС и Россией в июне 2007 года.

13 | А. Егоров, Визовая политика стран Евросоюза в отношении Беларуси (аналитический доклад на презентации отчета мониторинга Фонда Ст.Батория в июле 2006 г., Минск). Неопубликованный документ.

Соглашение предусматривает:

- снижение визового сбора до 35 евро;
- облегчение на взаимной основе процедуры выдачи краткосрочных виз для лиц, которые намерены находиться в стране сроком до 90 суток;
- предоставление бесплатных виз определенным категориям граждан;
- возможность выдачи многократных виз и долгосрочных – до 5 лет.

Соглашение о реадмиссии вводит порядок идентификации и возвращения нелегальных мигрантов, а также упрощение их транзитного проезда. Соглашение не распространяется на Данию, Ирландию и Великобританию и конечно не решает всех проблем, выявленных в ходе исследований Фондом Стефана Батория, но существенно снижает количество нареканий на действия консульских служб. Беларусь не подписала подобного соглашения по причине того, что пока не имеет самостоятельной и четкой стратегии визовой политики по отношению к странам ЕС и не заинтересована в расширении возможности граждан знакомиться с западноевропейскими ценностями. Визовый вопрос стал заложником противоречий на более высоком политическом уровне. Нужно понимать, что проиграли при этом простые граждане Беларуси, но не политическое руководство Беларуси в их глазах. Согласно case-studies, собранных Фондом Стефана Батория, белорусы были склонны предъявлять претензии в визовых проблемах только к ЕС. Невысокая политическая осведомленность белорусов и идеологическая кампания в белорусских государственных и прогосударственных СМИ (которые доминируют на местном медиа-пространстве) сделали достаточно для формирования такого общественного мнения. Нужно понимать: упрощение визового режима с ЕС не является предметом заботы белорусского правительства и ее пассивность в процессе упрощения – это не ошибка правительства, а следствие его политического курса.

Понимание этого привело к тому, что Еврокомиссия подготовила предложения для мандата делегации ЕС по началу переговоров осенью 2010 года относительно проекта соглашения об облегчении визового режима и реадмиссии между Евросоюзом и Беларусью.

Самостоятельные действия правительств стран-соседей уже дали свои результаты. В течение 2010 года в ходе визитов в Польшу и Латвию главы белорусского МИД Сергея Мартынова были

подписаны соглашения об упрощенном порядке поездок жителей приграничных территорий. Договоренность о подобном же соглашении с Литвой подписана 20 октября 2010 года в ходе визита президента Литвы Дали Грибаускайте в Минск. Все эти соглашения пока еще не ратифицированы всеми парламентами, и потому их нельзя считать окончательным изменением ситуации. Переговоры по приграничному движению были достаточно длительными и сложными, причем белорусская сторона на деле никогда не была локомотивом этих переговоров, а скорее наоборот. Процесс окончательного урегулирования этого вопроса также, возможно, будет не простым, хотя позитивный результат, видимо, уже не за горами.

### **ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Из рассмотрения приграничной политики Беларуси нельзя исключать геополитический контекст, который заключается в транзитном положении между Россией и ЕС.

Белорусская экономика в большой степени ориентирована на российский рынок и рынок СНГ, но динамика процесса на протяжении последних 10 лет показывает усиление западного вектора. Если в 1999 году почти 61% белорусского экспорта шло в страны СНГ, в том числе 54,5% – в Россию, то в 2008 году ситуация выглядела иначе – только 32% экспорта уходило в Россию. При этом она по-прежнему остается доминирующим рынком для белорусских товаров. Экспорт в страны вне СНГ составил 56,2%, в том числе, в Евросоюз – 44%.

Беларусь и Россия имеют общее таможенное пространство с января 1995 года, но в 2009 году был подписан новый договор о Таможенном союзе, призванный институционально положить конец торговым «войнам» между странами («газовая» в 2004-м, «нефтяная» в 2006-м, «молочная» в 2009-м).

Политическая проблема состоит в том, что на протяжении последних 15 лет взаимоотношения России и Беларуси отличаются крайне неровным характером. Чередование «союзностроительных» договоров сочетается с серией торговых войн.

Фундаментальная причина этих экономических войн – это постоянные метания руководства Беларуси от принятия политических решений ради сиюминутного пропагандистского эффекта, к

нежеланию платить непросчитанную заранее цену экономических последствий этих политических решений. Возникновению конфликтов способствует давняя практика личных договоренностей властей двух стран в противовес созданию прозрачных институциональных механизмов разрешения конфликтов<sup>14</sup>.

В качестве выгоды от ТС Беларусь полагает получить в перспективе Единое экономическое пространство, а Россия – перенос национальных протекционистских барьеров на внешние границы союза. Реальным результатом ТС помимо достаточно туманных экономических выгод может стать закрепление технологической отсталости экономик стран-участниц союза. 70% белорусского экспорта в ЕС уже сейчас составляют только 3 вида товаров – нефтепродукты, калийные удобрения и изделия из черных металлов. Отсутствие продвижения в технологическом плане делает перспективу положения экономики Беларуси в мировом распределении труда крайне незавидной.

Таким образом, геополитические факторы придают амбивалентный характер политике белорусских властей, однако такое положение не может продолжаться бесконечно. Рано или поздно придется делать выбор, какому политическому вектору отдать предпочтение – российскому или европейскому. Непринятие решения автоматически выталкивает Беларусь на российский вектор, со всеми вытекающими рисками для государственности, экономики и т.д.

Однако для интеграции в Европейское экономическое пространство и сообщество (допустим, в отдаленной перспективе) существует множество внутривидовых белорусских барьеров: авторитарная политическая система, централизованная экономика, слабость гражданского общества и т.д., хотя один факт задает очень важный акцент: согласно социологическим опросам, в 2009 году произошел определенный перелом в общественном сознании: впервые за все время существования независимой Беларуси число сторонников европейского выбора превысило число сторонников союза с Россией. Понимая данную ситуацию таким образом, можно приблизительно сформулировать набор предложений, которые могут быть не только приемлемыми, но даже в чем-то фасилитирующими принятие решений белорусским правительством.

14 | Из интервью С. Чалого изданию Лента.Ру 21.01.2010, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lenta.ru/conf/chaly> Дата доступа: 19.09.2010.

## ТОЧКИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ С ЕС/ЕПД/ВП

Вышеописанная ситуация взаимоотношений ЕС и Беларуси в преломлении визовой и пограничной политики являет собой пример определенного тупика дальнейшего развития отношений в подходах, сформированных в середине 90-х годов XX века. Благодаря лонгитудному исследованию, проведенному Фондом Батория, мы можем видеть это через зафиксированные в цифрах и фактах индикаторы.

Ситуация с взаимоотношениями ЕС и Беларуси изменилась после декларации программы «Восточное партнерство» 3 декабря 2008 года.

Благодаря принципиальной содержательной открытости и гибкости программы появляется возможность приступить к разрешению тех проблем, которые были обозначены выше:

- разрыв между декларируемой и реально осуществляемой визовой политикой ЕС по отношению к гражданам Беларуси;
- отсутствие взаимопонимания и координации между МИД Беларуси и соответствующими структурами ЕС в реализации взаимовыгодного осуществления своих обязанностей;
- наличие барьеров для контактов между обычными людьми.

Для решения этих проблем в программе ВП предлагается двухуровневая схема двухсторонних и многосторонних мероприятий, позволяющих в перспективе учесть все нюансы и особенности каждой страны-партнера для «политического сближения и экономической интеграции». Пункт 3.3. Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета «Восточное партнерство» напрямую говорит о том, «что мобильность является ключевым и безошибочным показателем для определения степени взаимодействия с ЕС, а развитие мобильности в безопасной среде должно быть приоритетом Восточного партнерства»<sup>15</sup>.

Он предусматривает:

1. Переговоры относительно упрощения визового режима.
2. Отмену визового сбора для всех граждан.
3. Переговоры о безвизовом режиме.

15 | Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета «Восточное партнерство» {SEC(2008) 2974} [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/com08\\_823\\_ru.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf) Дата доступа: 19.09.2010.

4. Целенаправленное открытие рынка рабочей силы Европейского Союза для граждан из стран-партнеров.
5. Мобильность в безопасной среде (обмен технологиями и информацией в сфере безопасности).

Для реализации этих достаточно амбициозных планов ЕС берет на себя обязательства:

1. Помогать партнерам в разработке процедур пограничного контроля высокого качества на внешних границах.
2. Оказывать партнерам поддержку в установлении эффективного режима защиты информации, который позволит им использовать оперативную информацию совместно с Европолом и Евроюстом в контексте двусторонних соглашений.
3. Предоставлять партнерам специальный статус в соответствующих органах ЕС, если это целесообразно.
4. Оказывать партнерам поддержку в принятии и эффективном внедрении национальных стратегий, которые соответствуют стандартам ЕС, направленных на решительную борьбу с организованной преступностью, торговлей людьми, коррупцией на высоком уровне, а также на предотвращение отмывания денег и финансирования терроризма.

Таким образом, мы видим, что практически все вопросы, связанные с проблемами, обозначенными выше, могут быть решены в рамках программы ВП.

Проблемы могут быть решены, как правильно замечено в самом документе, «при наличии политической воли». Эта политическая воля должна присутствовать как на стороне ЕС, так и с белорусской стороны. Однако мы понимаем, что имеем в наличии неразрешенный конфликт между демократическими ценностями ЕС и авторитарным политическим режимом РБ, который ставит под сомнение осуществимость вышеназванных благих намерений. Имеется в виду, что эти намерения осуществимы при наличии определенных условий, они не достигаются «автоматически», «сами собой», простым подписанием документов.

Этот аспект проблем во взаимоотношениях ЕС и Беларуси связан с другой особенностью программы ВП – наличием дилеммы между прагматикой и демократическими ценностями<sup>16</sup>. Включение белорусского режима в отношения партнерства и сотрудничества с ЕС

16 | Т. Водолажская, Егоров, А. Повестка дня для форума гражданского общества [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eurobelarus.info/content/view/3552/53> Дата доступа: 19.09.2010.

означает признание за ним способности к диалогу с собственным гражданским обществом, соблюдение демократических принципов и т.д. При этом всем европейским политикам понятно, что вместо диалога, в лучшем случае, будет имитация, и демократических преобразований в обмен на экономические и инфраструктурные преференции не приходится ожидать в ближайшей исторической перспективе. Противоречие между прагматикой ситуации и ценностными установками требует специального решения или системы взвешенных решений, призванных удержать хрупкий баланс прагматики и демократических ценностей.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

Если мы говорим о необходимости отказа от тупиковой политики условного подхода (поддержка в обмен на демократические реформы), свойственной программам второй половины 90-х годов, то ВП предполагает инструментальный подход – создание инструментов потенциального сотрудничества без предварительных условий. Основная «изюминка», заключенная в инициативе ВП, может быть сформулирована так: инструментальный подход вместо условного подхода. Используя это свойство ВП можно решить дилемму между прагматикой и ценностями.

Предлагаемые действия можно разделить или ранжировать по следующим категориям, в зависимости от их простоты и временной перспективы получения отдачи:

1. Краткосрочные (технические).
2. Среднесрочные (PR).
3. Долгосрочные (политико-дипломатические).

### **Краткосрочные задачи**

Первостепенные задачи, решение которых показало бы серьезность намерений ЕС в продвижении к партнерским отношениям, можно начинать решать уже сейчас. Такие решения были бы ощутимы для широкой массы простых граждан Беларуси, и в этом есть явная потребность. Краткосрочные задачи по большей части носят технический характер. Рестриктивный характер визовых процедур давно уже не столько защищает ЕС от нелегальной миграции, сколько усиливает отрицательный имидж ЕС среди белорусов и среди граждан ЕС, работающих в РБ. Таким образом, первостепенные технические задачи включают в себя:

1. Собственно визовый вопрос: увеличение доли многократных годовых виз, выдаваемых для часто пересекающих границу граждан РБ, снижение визового сбора до 35 евро (0 в перспективе), расширение списка льготных категорий лиц, имеющих возможность получить визу бесплатно.
2. Улучшение качества обслуживания консульских служб через повышение компетенций персонала, формирование долгосрочной программы по оптимизации, рутинизации и упрощению процедуры получения шенгенских виз, включая регистрацию заявления на визу он-лайн<sup>17</sup>.
3. Введение права апелляции к решению об отказе в выдаче визы как нормы и простого механизма реализации этого права.

### **Среднесрочные задачи**

В качестве же среднесрочных (получение результата) задач, нужно ставить налаживание сотрудничества консульских служб с гражданским обществом Беларуси. Имеется в виду партнерское взаимодействие, а не донорско-акцепторские отношения. Например, это мог бы быть регулярный мониторинг деятельности консульских служб в Беларуси и публичная дискуссия касательно получаемых результатов. Совершенствование визовой процедуры может стать примером прозрачного и открытого обсуждения общественно значимых вопросов. Таких примеров на территории сегодняшней Беларуси очень мало, а потребность в них велика. Многие атрибуты демократической культуры не передаются через знания, только через навыки. «Визовый вопрос» – это тот случай, когда пример реального обсуждения необходим вовлеченным сторонам – консульским службам и гражданскому обществу.

Развитием такого процесса могло бы стать создание совместно с авторитетными белорусскими НГО «Инфо-центра Европейского сообщества», который бы на первых порах обеспечивал:

- информирование широкой аудитории об актуальных особенностях визовых процедур, программ и т.д.;
- консультирование конкретных лиц;
- предварительную подготовку документов;
- разработку и осуществление информационных кампаний по формированию положительного отношения к визовой процедуре, ЕС, его политике и т.д.

17 | Первой применила консульская служба Великобритании, с 2008 года Литва, а с 2009 года Польша.

Впоследствии этот центр мог бы быть загружен фасилитацией исследовательских и PR-программ ЕС на территории Беларуси. Понятно, что подобная задача отчасти лежит на плечах представительства ЕС в РБ, но практика его работы в «специфических» белорусских условиях показывает что:

- 1) представительство ЕС – все-таки официальная структура, и это накладывает слишком высокую ответственность, а потому понятна несклонность его штатных сотрудников к инновациям, самостоятельности, гибкости и т.д.;
- 2) опыт Польши (самостоятельная либеральная визовая политика) и Кишиневского визового центра (инициатива МИД Венгрии) продемонстрировал, что страны-непосредственные соседи лучше справляются с осуществлением инновационных политических действий (politics);
- 3) платформа ВП «Контакты между людьми» нуждается для начала хоть в каком-то инфраструктурном обеспечении, и Центр мог бы служить этим обеспечением хотя бы на начальном этапе<sup>18</sup>.

### **Долгосрочные задачи**

Если говорить о действиях, нацеленных на результат в достаточно отдаленной перспективе, то есть ряд действий, которые требуют долгосрочных усилий, но и эффекты от них можно получить более основательные.

1. Прежде всего, это начало переговоров как внутри ЕС, так и с уполномоченными органами РБ по тематике «открытия рынка рабочей силы Европейского Союза для граждан из Беларуси»<sup>19</sup>, то есть создание условий для переориентации наиболее экономически активной части белорусского общества на западный вектор трудоустройства, особенно это касается высокообразованной и высококвалифицированной рабочей силы. Имеется в виду трудоустройство без изменения резидентуры в РБ этих трудовых ресурсов в перспективе. Так же важен потенциал по привлечению инвестиций в экономику РБ при развитии этого процесса.

18 | Нужно только иметь в виду, что здесь представлено лишь описание функционального места с названием «Инфо-центр Европейского сообщества», а не какой-то конкретный проект. Заполнение этого места содержанием есть отдельный вопрос концептуализации, обсуждения с заинтересованными субъектами и т.д.

19 | Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета «Восточное партнерство», {SEC(2008) 2974} [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/com08\\_823\\_ru.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf) Дата доступа: 19.09.2010.

2. Необходима поддержка и усиление процесса, начатого в пограничной политике: продолжение совместных программ по пресечению криминала, имеющих целью все более глубокую интеграцию и гармонизацию пограничных и таможенных служб ЕС и Беларуси.



**Александр Чубрик** (Минск), магистр экономических наук, ведущий научный сотрудник CASE – Центра социально-экономических исследований (Польша), заместитель директора CASE-Belarus

## ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЕС: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ АСПЕКТЫ

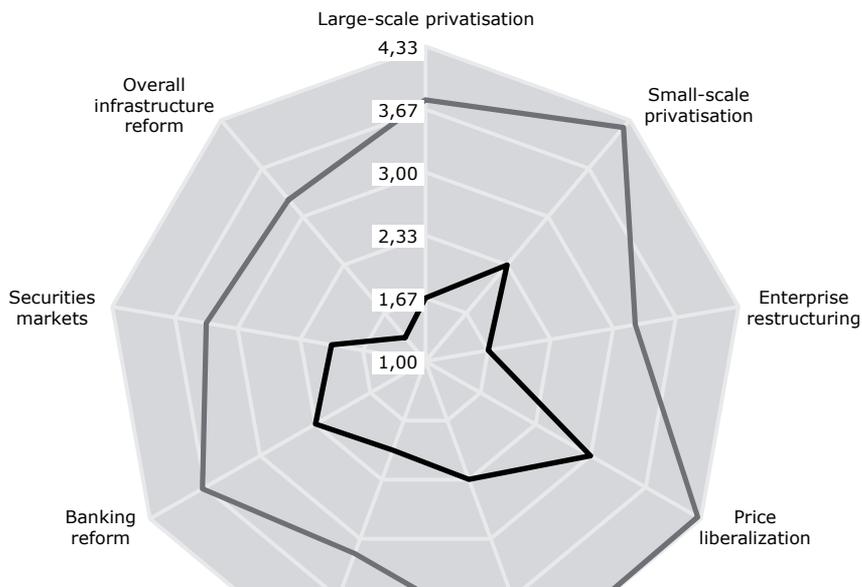
### ЭКОНОМИКА

#### Текущее состояние и основные проблемы

В отношении реформирования экономики Беларусь значительно отстает от стандартов развитой промышленной экономики. Согласно оценкам Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), среднее арифметическое девяти трансформационных индикаторов для Беларуси в 2008 году было равно 2 (1 соответствует плановой экономике, 4.33 – стандартам рыночной экономики). Наибольший прогресс был достигнут в либерализации цен (оценка «3-»), малой приватизации и либерализации внешней торговли и валютного рынка (оценка «2+»). Однако даже этот прогресс не позволил стране достичь уровня реформирования, характерного для стран – новых членов ЕС, которые по всем этим показателям достигли параметров развитой рыночной экономики (рис. 1).

Рис. 1

**Прогресс в реформировании экономики:  
Беларусь и страны – новые члены ЕС**



**Примечание.** Цена делений составляет 0.33. Например, значение 1.33 эквивалентно оценке ЕБРР «1+», 1.67 – оценке «2-».

■ Беларусь ■ Новые члены ЕС, Источник: ЕБРР (Transition Report 2009: Transition in Crisis).

Краткие итоги трансформации экономики Беларуси представлены в Таблице 1. В целом, за последние годы максимальный прогресс был достигнут в 2008 году (+0.15). Еще +0.07 Беларусь получила в 2009 году. Однако в 2008-м Беларусь лишь вернулась к тому уровню рыночных реформ, который уже был достигнут в 1995-м. Уровень реформирования, к которому Беларусь «откатилась» за 1996–1998 годы (-0.48), просуществовал именно до 2008 года; улучшения, которые наблюдались в 2000–2003 годах, касались в основном банковской системы и некоторой либерализации цен.

Таблица 1

**Беларусь: прогресс по направлениям реформ**

Показатель / значение	Критерий ЕБРР (оценка)	Особенности Беларуси	Последние изменения
Приватизация крупных предприятий / 1.67	Комплексная программа почти готова к внедрению; заключен ряд сделок (2)	В 2008 г. утвержден список предприятий (около 700), подлежащих акционированию и приватизации; начато акционирование; продан ряд крупных предприятий	2008 (+0.67)
Малая приватизация / 2.33	Значительная доля приватизирована (2)	Значительная доля малых предприятий – в частной собственности (особенно в сфере услуг), однако с 1995 г. малая приватизация практически остановлена	2003 (+0.33)
Реструктуризация предприятий / 1.67	Умеренно жесткая политика выделения кредитов и субсидий, но слабое выполнение законодательства о банкротстве и недостаточно действий по усилению конкуренции и корпоративного управления (2)	Сохраняется система мягких бюджетных ограничений в ряде отраслей и для отдельных предприятий (прямые субсидии и налоговые льготы). Закон о банкротстве не применяется в отношении госпредприятий. В 2008 г. была отменена «золотая акция» – норма, позволявшая вводить государственное управление даже на частном предприятии, созданном в процессе приватизации.	2008 (+0.67)
Либерализация цен / 3.00	Значительный прогресс в области либерализации цен, но госзакупки по нерыночным ценам остаются значительными (3)	До сих пор существует регулирование цен на «социально значимые» товары, коммунальные услуги; предприятия должны регистрировать цены в Министерстве экономики, повышение цен сверх нормативов (существуют с 1998 г., пересматриваются ежегодно) должно обосновываться <sup>1</sup>	2009 (+0.33); до этого: 2007 (+0.33), 1999 (-0.33), 1998 (-1.33)

Показатель / значение	Критерий ЕБРР (оценка)	Особенности Беларуси	Последние изменения
Либерализация внешней торговли и валютного рынка / 2.33	Некоторая либерализация контроля над экспортом и импортом; почти полная конвертируемость в принципе, однако с не до конца прозрачным валютным режимом (возможно с множественными валютными курсами) (2)	Сохраняется обязательная продажа валютной выручки; управляемый валютный курс (до 2008 г. – де-факто к доллару, де-юре – к российскому рублю, в 2008 г. – к доллару, с 2009 г. – к корзине валют (доллар, евро, российский рубль)); с 2002 г. введена конвертируемость белорусского рубля по текущим операциям <sup>2</sup>	2002 (+0.33)
Политика по обеспечению конкуренции / 2	Необходимые законодательство и институты существуют; некоторое снижение барьеров входа и взыскания с доминирующих фирм (2)	Параметры, по которым компания может быть отнесена к доминирующей, слишком жесткие: для этого может быть достаточно доминирования на региональном рынке. К таким предприятиям применяются меры, которые можно отнести к регулированию цен, в частности, ограничение рентабельности. Фактически, конкуренция скорее подавляется, чем поощряется	1994 (+1)

- 1 | В меморандуме, подписанном Беларусью для получения кредита МВФ, белорусская сторона продолжила либерализацию цен. В частности, в 2009 г. произошли некоторые значимые улучшения (разрешено не регистрировать цену на новые товары, а также отменено регулирование торговых надбавок для подавляющего большинства товаров и услуг). Тем не менее, после девальвации (2 января 2009 г.) правительство нарушило сразу несколько собственных постановлений – отправило проверки в организации, слишком сильно, по его мнению, повысившие цены (даже на товары, не входящие в список «социально значимых»).
- 2 | В случаях затруднительной ситуации на валютном рынке Национальный банк практикует отдельные меры, которые можно рассматривать как ограничение конвертируемости по текущим операциям. Например, в конце 2008 г. было запрещено покупать валюту на Белорусской валютно-фондовой бирже для сделок, требующих предоплаты. Это ограничение было снято в апреле 2009 г., когда ситуация несколько улучшилась. Следует отметить, что в упомянутом меморандуме с МВФ Беларусь взяла обязательство не ограничивать конвертируемость национальной валюты по текущим операциям.

Показатель / значение	Критерий ЕБРР (оценка)	Особенности Беларуси	Последние изменения
Банковская реформа и либерализация процентных ставок / 2.33	Значительная либерализация процентных ставок и распределения кредита; ограниченное использование директивных кредитов и лимитов процентных ставок (2)	Сохраняется практика регулирования процентных ставок в целом по банковской системе (привязка к ставке рефинансирования) и сложная система «льготных» ставок; доля двух государственных банков в банковской системе составляет около $\frac{3}{4}$ ; значительные объемы директивного кредитования в рамках госпрограмм <sup>3</sup>	2009 (+0.33); до этого: 2007 (+0.33)
Фондовые рынки и небанковские финансовые институты / 2	Создание фондовых бирж и профучастников фондовых рынков; определенная торговля государственными ценными бумагами; рудиментарные законодательные и регуляторные рамки выпуска и торговли ценными бумагами (2)	В 2008 г. была принята «Программа развития фондового рынка» и начата ее реализация. Были приняты меры, направленные на: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ увеличение объема сделок с корпоративными ценными бумагами, (позатальная отмена моратория на отчуждение акций, приобретенных в процессе льготной приватизации);</li> <li>▪ создание новых инструментов фондового рынка и допуск банков к профессиональной и биржевой деятельности с ценными бумагами<sup>4</sup></li> </ul>	1992 (+1)
Общая реформа инфраструктуры / 1.33	Небольшой прогресс в телекоммуникациях (2) и дорогах (2); остальные компоненты индекса (железные дороги, электроэнергетика, водообеспечение и канализация – оценка 1, т.е. система в основном не претерпела изменений) <sup>5</sup>		1999 (+0.33) <sup>6</sup>

Источник: ЕБРР, Исследовательский центр ИПМ.

В 2009 году белорусское правительство (Совет Министров и Администрация Президента) подготовили совместный план мероприятий по либерализации экономики, предполагающий следующие важные направления либерализации:

- сокращение количества и упрощение административных и технических процедур;
- упрощение процедур сертификации;
- упрощение налоговой системы и снижение налоговой нагрузки;
- либерализация цен («расширение сферы применения свободных цен (тарифов), торговых надбавок»);
- переход к конкурсной форме размещения заданий по кредитованию банками проектов в рамках госпрограмм;
- развитие фондовых рынков;
- некоторая либерализация рынка труда;
- расширение допуска малых предприятий к участию в госзакупках и др.

Указанный документ дополняется Письмом о намерениях, Меморандумом об экономической и финансовой политике и Техническим меморандумом о взаимопонимании, подписанным белорусским правительством и Национальным банком с одной стороны и Международным валютным фондом – с другой. В указанных документах закреплены обязательства белорусской стороны, взятые взамен на получение кредита *Stand-By* от МВФ (обусловленность финансирования), в частности: реформы в банковской системе, изменение фискальной политики (планирование бездефицитного бюджета), улучшение делового и инвестиционного климата и др., а также критерии, по которым предполагается отслеживать прогресс в указанных сферах.

- 3 | В конце 2008 – начале 2009 г. произошли некоторые улучшения: было принято решение о предоставлении доступа к управлению средствами, выделяемыми в рамках госпрограмм, на конкурсной основе (ранее такая возможность была только у шести уполномоченных банков); значительно выросла доля иностранного капитала в банковской системе, а также была повышена максимально допустимая доля участия иностранного капитала в банковской системе Беларуси (с 25 до 50%). Дальнейшая либерализация банковской системы предусмотрена и упомянутым меморандумом. Тем не менее, важная составляющая реформы – создание Агентства развития, на которое были возложены функции финансирования государственных программ (является одним из условий МВФ), – до сих пор не реализована.
- 4 | Однако все эти меры оставляют ситуацию с развитием фондового рынка в рамках оценки «2».
- 5 | Подробнее см. разделы 3, 4 и 7.
- 6 | Дороги (+1) и телекоммуникации (+1).

Важнейшим направлением структурных изменений должна стать приватизация. Беларусь взяла на себя целый ряд обязательств перед МВФ: внести в Палату представителей проект закона о приватизации, создать Агентство по приватизации и продать пять крупных предприятий. В настоящее время прогресс в выполнении этих обязательств незначителен; тем не менее, можно ожидать активизации приватизации в 2011 году<sup>7</sup>, поскольку она может способствовать решению ряда проблем, стоящих перед Беларусью. Во-первых, это слабая интегрированность в рынки стран вне СНГ – туда Беларусь экспортирует в основном полусырьевые товары, а приход иностранных инвесторов из этих стран мог бы способствовать увеличению присутствия Беларуси на этих рынках. Во-вторых, это старый тип менеджмента и зачастую старая, унаследованная с советских времен, технология (иностранцы или национальный частный бизнес могут принести на бывшие государственные предприятия и новые технологии, и новый менеджмент). В-третьих, крупная приватизация может быть способом пополнения бюджета и финансирования дефицита текущего счета платежного баланса.

Очевидно, приватизация принесет с собой реструктуризацию проданных предприятий, что создаст определенное давление на рынок труда и систему социальной защиты. Однако в среднесрочном периоде (об этом свидетельствует опыт стран – новых членов ЕС) она будет способствовать формированию кластеров малых предприятий, обслуживающих приватизированные предприятия, что позволит (по крайней мере, частично) абсорбировать высвободившуюся рабочую силу. Кроме того, приватизация может повлечь за собой изменения модели функционирования экономики, поскольку потребует повышения прозрачности административных процедур, улучшения ситуации с исполнением контрактов и верховенством закона, а также защиты прав собственности.

7 | В настоящее время позиция необходимости приватизации (прежде всего, через продажу иностранным инвесторам) продвигается Национальным банком.

Таблица 2

**Основные показатели экономического развития Беларуси в 2003-2009 гг.**

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Номинальный ВВП	BYR трлн	36.565	49.991	65.067	79.231	97.165	128.828	136.789
Номинальный ВВП*	USD млрд	17.7	23.1	30.2	36.9	45.2	60.3	49.0
Рост реального ВВП	% г/г	7.0	11.4	9.4	9.9	8.6	10.0	0.2
Промышленное производство	% г/г	7.1	15.9	10.5	11.3	8.5	10.8	-2.8
Сельскохозяйственное производство	% г/г	6.6	12.6	1.7	6.1	4.1	8.9	1.3
ИПЦ	% г/г с/п	28.4	18.1	10.3	7.0	8.4	14.8	13.0
ИПЦ	% г/г к/п	25.4	14.4	8.0	6.6	12.1	13.3	10.1
ИЦППП	% г/г с/п	37.5	24.1	12.1	8.3	16.2	14.7	14.5
ИЦППП	% г/г к/п	28.1	18.8	10.0	8.5	17.1	16.4	11.3
Экспорт (т/у, USD)	% г/г	24.4	35.7	15.8	21.8	24.3	35.5	-33.0
Импорт (т/у, USD)	% г/г	25.1	40.3	3.0	33.0	27.9	37.6	-27.1
Текущий счет	USD млн	-424	-1206	510	-1512	-2944	-5263	-6402
Текущий счет	% ВВП	-2.4	-5.2	1.7	-4.1	-6.6	-8.7	-13.1
ПИИ (чистые)	USD млн	170	163	303	351	1770	2143	2149
Международные резервы	USD млн	474	770	1297	1383	4182	3467	5653
Сальдо госбюджета	% ВВП	-1.6	0.0	-0.6	2.2	0.6	0.9	-0.7
Внутренний государственный долг	% ВВП к/п	5.5	5.7	5.8	6.5	6.4	6.7	5.8
Внешний долг (совокупный)	% ВВП к/п	23.7	21.4	17.9	18.6	28.4	24.6	45.0
Денежная база	% г/г к/п	50	42	74	20	38	12	-11

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Обменный курс (НББ)	BYR/ USD с/п	2075	2160	2154	2145	2146	2136	2793
Обменный курс (НББ)	BYR/ USD к/п	2156	2170	2152	2140	2150	2200	2863
Обменный курс (НББ)	BYR/ EUR с/п	2353	2684	2681	2692	2937	3135	3885
Обменный курс (НББ)	BYR/ EUR к/п	2695	2956	2550	2817	3167	3077	4106

Источники: Белстат, Министерство финансов, НББ, Исследовательский центр ИПМ.

### Углубление сотрудничества с ЕС

Представляется, что модель сотрудничества с МВФ (обусловленное финансирование) могла бы быть эффективной и в сотрудничестве Беларуси с ЕС. Важным направлением кооперации могло бы стать предоставление технической помощи в подготовке законодательства, необходимого для реформирования политики по обеспечению конкуренции, развития фондового рынка и реструктуризации предприятий, а также других структурных реформ. Финансовая поддержка со стороны ЕС могла бы предоставляться для преодоления социальных последствий кризиса и реструктуризации (план реформирования экономики может быть согласован с ЕС и должен включать четкие показатели, по которым можно было бы отслеживать прогресс в ходе реформ).

В долгосрочном периоде несомненный интерес для Беларуси представляло бы подписание соглашения о свободной торговле с ЕС. Такое соглашение, однако, требовало бы членства Беларуси в ВТО и, соответственно, реализации целого ряда экономических реформ. Кроме того, оно потребовало бы пересмотра соглашения о Таможенном союзе с Россией. Оно предусматривает единые таможенные пошлины против третьих стран, и поэтому в случае создания зоны свободной торговли между Беларусью и ЕС у России возникла бы необходимость борьбы с импортом через территорию Беларуси.

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

### Текущее состояние и основные проблемы

**Пенсионная система.** В Беларуси сохраняется распределительная пенсионная система, в которой отсутствует второй уровень (обязательные накопительные схемы) и практически отсутствует третий уровень (добровольные накопительные схемы). Уровень пенсионного налога в Беларуси – один из самых высоких в мире (35% от фонда заработной платы, из которых 29 процентов пунктов идет на формирование пенсионного фонда, остальное – на выплату различных пособий). Это обусловлено тяжелой демографической ситуацией: в Беларуси на 1 пенсионера приходится всего 1,4 занятых, работодатели которых уплачивают взносы в Фонд социальной защиты населения (распределительная система считается устойчивой при соотношении 1:3). Согласно оценкам Исследовательского центра ИПМ, основанным на демографических прогнозах ООН, уже в ближайшие годы пенсионный фонд начнет генерировать дефицит, который в течение десяти лет будет достигать нескольких процентов от ВВП ежегодно. Ситуацию может улучшить повышение пенсионного возраста, однако это лишь отложит проблему.

Дополнительной проблемой является уровень жизни пенсионеров: хотя подавляющее большинство пенсий в Беларуси превышает прожиточный минимум, проблема бедности среди пенсионеров может обостриться по мере повышения тарифов на коммунальные услуги и в условиях падения реальной заработной платы, которое наблюдается в условиях экономического кризиса. Механизмы адресной социальной помощи, которые позволили бы снизить остроту этой проблемы, недостаточно развиты.

**Система социальной защиты.** Несмотря на отмену целого ряда социальных льгот в декабре 2007 года, в Беларуси сохраняется сложная система льгот, которые во многих случаях выделяются не в зависимости от уровня дохода, а в зависимости от принадлежности к социальной группе. В результате беднейшие 20% домохозяйств (сообщивших о получении льгот и пособий) в 2008 году получали всего на 37% больше льгот и дотаций, чем наиболее обеспеченные 20% населения. И хотя по сравнению с предыдущими годами ситуация заметно улучшилась, по ряду позиций (услуги общественного транспорта, жилье и коммунальные услуги, санаторно-курортное лечение, лекарства, и др.) наиболее обеспеченные домохозяйства получали больший объем льгот.

Кроме того, некоторые уязвимые группы (например, бездомные) не попадают под действие системы социальной защиты. Система социальной защиты других групп (например, людей с ограниченной дееспособностью) построена на хорошем уровне, но практически отсутствует инфраструктура для их полноценного участия в жизни общества. Доступность социальной помощи зачастую ограничена и может зависеть, например, от места проживания или даже состояния здоровья индивидов. Например, люди, проживающие в сельской местности, потребляют в 1,7 раза меньше льгот, чем городские жители, хотя уровень бедности среди сельского населения более чем вдвое превышает аналогичный показатель для городского населения. Из последних улучшений следует отметить улучшение доступа к информации и упрощение процедур обращения за социальной помощью (после введения принципа «одного окна»). Одной из проблем системы социальной защиты является невысокая степень координации между государственными органами и НГО.

**Здравоохранение.** Система здравоохранения практически не претерпела изменений по сравнению с советской моделью (и в настоящее время государство не планирует переход к страховой медицине). В значительной степени она остается в управлении и в собственности государства, хотя за это время и была создана сеть частных учреждений здравоохранения. Хотя формальные показатели, характеризующие систему здравоохранения (количество врачей, койко-мест и т.п.), являются вполне удовлетворительными, качество медицинского обслуживания оценивается большинством населения как невысокое<sup>8</sup>. Правительство предприняло шаги по повышению эффективности государственных учреждений здравоохранения, однако их действенность остается ограниченной вследствие давления, оказываемого на систему первичной медицинской и социальной помощи ростом количества пожилых людей. По оценкам Всемирной организации здравоохранения, около 11% всей жизни средний житель Беларуси проводит в состоянии болезни или инвалидности. Чтобы повысить долю жизни в хорошем состоянии здоровья, необходимо развивать именно систему первичной

8 | Например, согласно данным национального опроса, проведенного в рамках исследования «Особенности социальных контрактов в Беларуси» Белорусского института стратегических исследований, в 2008 г. более половины (51,3%) респондентов указали, что государство не обеспечивает качественного медицинского обслуживания, в то время как почти все респонденты (97,5%) указали, что государство должно его обеспечивать. При этом 14,2% населения указали низкое качество медицинского обслуживания среди пяти ключевых проблем, характерных для Беларуси (из списка в 24 потенциальных проблем).

медицинской помощи (т.е. системы предупреждения болезней, а не их лечения), а также сократить разрыв в уровне медицинского обеспечения между сельскими и городскими территориями.

### **Углубление сотрудничества с ЕС**

Одной из ключевых проблем системы социальной защиты Беларуси является практически полное отсутствие социальной поддержки безработных. Риск бедности среди этой категории населения в 3-4 раза превышает риск бедности для остальных групп населения. В условиях негативного влияния мирового экономического кризиса на экономику Беларуси изменение системы социальной защиты безработных (и системы социальной защиты в целом) приобретает ключевое значение. В этом направлении могла бы оказываться техническая и другая помощь со стороны стран – членов ЕС. Кроме того, в среднесрочном периоде сотрудничество может быть налажено в сфере реформирования пенсионной системы и системы здравоохранения. Наиболее плодотворное сотрудничество в этой сфере могло бы строиться между Беларусью и странами – новыми членами ЕС, недавно прошедшими через реформирование указанных систем.

## **ТРАНСПОРТ И ДОРОЖНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА**

### **Состояние сектора и стоящие перед ним проблемы**

Транспортный сектор Беларуси включает в себя автомобильный, городской электрический, железнодорожный, воздушный и водный транспорты. Руководство сектором осуществляет Министерство транспорта Беларуси, в подчинении которого находится также единственный оператор железных дорог в стране – Белорусская железная дорога. В последние годы наблюдалось снижение эффективности работы данного сектора в связи с ухудшением технического обеспечения грузовых и транспортных перевозок, вызванного старением подвижного состава и замедлением темпов обновления его парка. Около 60% грузовых автомобилей и 70% автобусов эксплуатируются более 10 лет, средний срок службы грузовых тепловозов составляет от 12 до 27 лет. На фоне отмечаемого в последние годы роста экономики Беларуси происходило снижение интенсивности грузовых железнодорожных перевозок. Несмотря на заявленные планы правительства Беларуси по реформированию и реструктуризации Белорусской железной дороги, никаких реальных шагов в данном направлении сделано не было, и она сохранила статус монопольного оператора. Дальнейшее

развитие сектора железнодорожных перевозок затруднено, в первую очередь, в связи с отсутствием достаточного уровня инвестиций, существующим перекрестным субсидированием между пассажирскими и грузовыми перевозками, наличием сопутствующей деятельности (социальная инфраструктура – детские сады, поликлиники, жилой фонд и т.д.).

Автомобильные перевозки остаются в большей степени открытыми для конкуренции, несмотря на то, что государственные транспортные предприятия продолжают пользоваться привилегированным положением, по сравнению с их конкурентами из частных компаний. Беларусь традиционно является транзитным коридором при транспортировке грузов из Европы в Россию, через нее проходит две трети всего транзита. Однако дальнейшее развитие международных транзитных перевозок через Беларусь сдерживается высокой стоимостью транзита, обязательным таможенным сопровождением отдельных категорий грузов, низким уровнем придорожного сервиса, регулярной практикой конфискации грузов.

К одному из факторов, сдерживающих развитие сектора автомобильного транспорта и международных транзитных перевозок, следует отнести плохое качество дорог. В связи с хроническим недофинансированием для 84% дорог пропущены сроки капитального ремонта и реконструкции.

Следует отметить еще ряд проблем, сдерживающих развитие транзитных перевозок автомобильным и железнодорожным транспортом:

- сложность прохождения таможенного, карантинного и других видов контроля на пограничных железнодорожных станциях вследствие недостаточного оснащения пунктов контроля современными техническими средствами;
- недостаточная пропускная способность автодорожных приграничных пунктов пропуска и таможенного оформления, в частности, в связи с недостаточной автоматизацией системы контроля прохождения транспортных средств через границу.

## Углубление кооперации с ЕС

Сотрудничество с ЕС в транспортном секторе может осуществляться по следующим направлениям:

- оказание технической помощи в проведении реформирования/ реструктуризации Белорусской железной дороги с целью отделения функций управления ею от предоставления транспортных услуг;
- оказание технической помощи в создании независимого регулирующего органа, который бы обеспечивал принятие инвестиционных и других решений независимо от влияния потребителей транспортных услуг и организаций, занимающихся строительством и ремонтом железнодорожных путей и объектов инфраструктуры. В перспективе, данный орган также мог бы регулировать доступ частных транспортных и экспедиторских компаний на рынок железнодорожных перевозок;
- реализация совместных проектов по развитию дорог и дорожной инфраструктуры. Территорию Беларуси пересекают два трансъевропейских транспортных коридора: II (Запад – Восток) и IX (Север – Юг) с ответвлением IX Б. В рамках трансъевропейского транспортного коридора II проходит автомобильная дорога М-1/Е-30 Брест – Минск – граница с Российской Федерацией протяженностью в 606 км. Она является участком Критского коридора II Берлин – Варшава – Минск – Москва – Нижний Новгород, соединяющего Германию, Польшу, Беларусь и Россию. В связи с тем, что по данному направлению проходят основные потоки между Западом и Востоком, Европейский Союз относит данный транспортный коридор к одному из высших приоритетов. Автомобильная дорога М-8/Е-95 граница с Российской Федерацией – Витебск – Гомель – граница с Украиной пересекает территорию РБ с севера на юг, имеет протяженность 456 км и является участком Критского транспортного коридора IX, который соединяет Финляндию, Литву, Россию, Беларусь, Украину, Молдову, Румынию, Болгарию и Грецию. Ответвление этого коридора IX В Гомель – Минск – Вильнюс – Клайпеда/Калининград протяженностью по Беларуси в 468 км обеспечивает выход из Восточной Украины и Центральной России к специализированным морским портам Клайпеды, Вентспилса и Калининграда. В сентябре 2004 года Европейской комиссией была создана группа высокого уровня по продлению основных трансъевропейских транспортных сетей в сопредельные страны и регионы, в состав которой входят представители Беларуси. На основе существующих и прогнозируемых транспортных потоков

данной группой одобрены пять транспортных осей, связывающих ЕС с сопредельными странами. Белорусской стороной на рассмотрение группы был предложен ряд проектов, в том числе модернизация автомобильной дороги М-1/Е-30. Данный проект был поддержан представителями Польши, Германии и России и с достаточно высокой долей вероятности может быть включен в число приоритетных. Проект модернизации дороги Гомель – Минск – Вильнюс – Клайпеда/Калининград был поддержан Литвой;

- кооперация в области увеличения пропускной способности автодорожных пограничных пунктов пропуска и таможенного оформления, а также пунктов на пограничных железнодорожных станциях, и оказание помощи в повышении их оснащённости современными средствами контроля;
- упрощение процедуры открытия виз белорусским водителям-международникам в посольствах стран-членов ЕС;
- выделение большего количества разрешений на перевозки грузов для белорусских автомобильных перевозчиков в ЕС.

Кооперация с ЕС позволит развивать транзитную отрасль, причем как транспортную (автомобильные и железнодорожные пути), так и трубопроводную.

## **ИНФРАСТРУКТУРА (ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ)**

### **Состояние сектора и стоящие перед ним проблемы**

За развитие сектора телекоммуникаций в Беларуси отвечает Министерство связи и информатизации. В секторе сохраняются централизации и высокая степень влияния государства, при этом базовые телекоммуникационные услуги предоставляются по заниженным ценам за счет перекрестного субсидирования. Национальным оператором электросвязи является РУП «Белтелеком», входящий в структуру Минсвязи и непосредственно ему подчиняющийся. «Белтелеком» является монополистом в области внешних каналов связи и местной телефонной связи (фиксированная телефония). Все мобильные операторы для осуществления международных звонков обязаны использовать только мощности «Белтелекома». Провайдеры услуг доступа в Интернет также должны арендовать каналы у «Белтелекома». Представители Минсвязи признают необходимость устранения монополии «Белтелекома», но при этом заявляют, что процесс не может быть быстрым.

В октябре 2008 года Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь принят проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “Об электросвязи”». Данный законопроект направлен на дальнейшую либерализацию в секторе и устранение перекрестного субсидирования, он предполагает установление равных условий для субъектов хозяйствования на рынке услуг электросвязи, осуществление деятельности в области электросвязи в соответствии с основополагающими принципами, предусмотренными законодательством Европейского Союза, а также требованиями Всемирной торговой организации. Вместе с тем, следует отметить, что на стадии проекта данный закон находится уже несколько лет. В то же время, по данным Министерства связи, при устранении монополии «Белтелекома» на международную связь и сохранении существующего уровня тарифов на связь потери для «Белтелекома» могут достичь 20-30% существующих доходов, т.е. сохранение перекрестного субсидирования в сегменте фиксированной телефонии и предоставление льгот отдельным категориям граждан не способствует проведению рыночных реформ и не стимулирует дальнейшего развития сектора. На сегодняшний день перекрестное субсидирование позволяет «Белтелекому» за счет завышенных тарифов на международную связь покрывать убытки от предоставления услуг связи внутри страны. Например, абонентская плата для физических лиц покрывает 41% затрат «Белтелекома», для юридических лиц – 64%.

Сегмент рынка, относящийся к мобильной связи, открыт для конкуренции. Количество абонентов мобильной связи в Беларуси сейчас в два раза превышает количество абонентов фиксированной связи. Конкуренция между мобильными операторами за имеющихся абонентов усиливается, хотя рынок мобильной связи, по мнению аналитиков, еще не насыщен. Конкуренция между операторами позитивно сказывается на конечных пользователях, поскольку ведет к снижению тарифов на мобильную связь. В то же время операторы мобильной связи, имеющие долю государства в собственности, обязаны развивать мобильную связь в агрогородках и сельской местности, как предусмотрено Программой возрождения и развития села на 2005-2010 годы. Мобильная связь в сельской местности не покрывает издержек мобильных операторов, но операторы продолжают выполнять государственные программы и увеличивают уровень покрытия территории страны мобильной связью.

### **Углубление кооперации с ЕС**

Одними из направлений сотрудничества с ЕС в секторе телекоммуникаций могут быть:

- оказание технической помощи по либерализации сектора и приведение деятельности в области электросвязи в соответствие с основополагающими принципами, предусмотренными законодательством ЕС;
- оказание технической помощи в создании независимого органа, регулирующего деятельность телекоммуникационного сектора;
- акционирование РУП «Белтелеком».

Кооперация с ЕС будет способствовать развитию сектора телекоммуникаций, созданию конкурентной и привлекательной бизнес-среды.



**Александр Чубрик** (Минск), магистр экономических наук, ведущий научный сотрудник CASE – Центра социально-экономических исследований (Польша), заместитель директора CASE-Belarus

## **ЭНЕРГЕТИКА, ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И БОРЬБА С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА С ЕС**

### **ЭНЕРГЕТИКА**

#### **Краткая характеристика энергетического сектора и стоящие перед ним проблемы**

Энергетический сектор Беларуси играет важную роль в экономике страны, его удельный вес в общем объеме промышленного производства достигает 30%, а в ВВП – около 10%. Он включает в себя газовый, нефтяной и электроэнергетический секторы. Газовый сектор представлен ОАО «Белтрансгаз» (50% принадлежит российскому «Газпрому»), отвечающим за транспортировку и транзит российского природного газа; предприятие эксплуатирует более 2500 км газопровода (в одностороннем исчислении). ОАО «Белтрансгаз» также выполняет операторские функции по эксплуатации магистрального газопровода Ямал-Европа протяженностью в 575 км, находящегося в собственности ОАО «Газпром». К газовому сектору Беларуси также относится государственное производственное объединение «Белтопгаз», занимающееся распределением и розничными продажами газа внутри Беларуси. Оба вышеназванных предприятия находятся в ведении Министерства энергетики Республики Беларусь. Большое значение газового

сектора для белорусской экономики объясняется высокой долей газа (65%) в первичном потреблении энергоресурсов, при этом 98,6% от общего объема газа поставляется из России.

Нефтяной сектор в основном находится в ведении концерна «Беларусьнефть». Он представлен нефтеперерабатывающими предприятиями (ОАО «Мозырский НПЗ» и ОАО «Нафтан») и ПО «Беларуснефть», которое осуществляет добычу нефти (ежегодно добывается около 2 млн. тонн нефти – 10% от потребности) и газа, переработку и реализацию углеводородного сырья. К нефтяному сектору также относятся предприятия по транспортировке нефти, являющиеся частью системы магистральных трансконтинентальных нефтепроводов «Дружба» – важного транзитного коридора для экспорта российской нефти. РУП «Гомельтранснефть Дружба» обеспечивает транзит российской и казахстанской нефти в Польшу, Германию, Украину, Венгрию, Словакию, Чехию, а также поставку российской и белорусской нефти на ОАО «Мозырский НПЗ», транспортировку белорусской нефти на экспорт. Протяженность нефтепроводов, находящихся в эксплуатации данного предприятия составляет почти 2000 километров в одностороннем направлении. Основная задача НРУПТН «Дружба» – это доставка нефти потребителям стран Западной Европы, Латвии, Литвы, Беларуси по системе нефтепроводов «Дружба» от месторождений Тюменского севера, Татарии, Поволжья и Башкирии. Данное предприятие эксплуатирует 1068 км нефтепроводов. К нефтяному сектору Беларуси также можно отнести государственное ЗАО «Белорусская нефтяная компания» (БНК), которое осуществляет экспорт основных нефтепродуктов производства ОАО «Нафтан» и ОАО «Мозырский НПЗ».

Электроэнергетический сектор включает электростанции, котельные, трансформаторные подстанции, электрические и тепловые сети, связанные общностью режима и непрерывностью работы. Управление данным сектором осуществляется государственным производственным объединением «Белэнерго», находящимся в подчинении Министерства энергетики Республики Беларусь. Энергосистема страны имеет высоковольтные электроэнергетические связи между РУП Облэнерго (областными объединениями) и энергосистемами сопредельных государств (России, Украины, Литвы, Польши). Беларусь может полностью обеспечить себя электроэнергией, однако по экономическим соображениям (экономическая выгода) в летнее время часть ее импортируется: в частности, в 2009 году из России было поставлено 2,908 млрд. кВт/ч (около 10% от общего объема произведенной электроэнергии).

Беларусь является одной из немногих стран Восточной Европы, где не было проведена реструктуризация энергетического сектора, который по-прежнему остается в полной государственной собственности и сохраняет жесткую вертикально интегрированную структуру. Более того, на сегодняшний день приватизация электрических сетей и подстанций законодательно запрещена. Регулирование сектора осуществляется Министерством экономики (оно отвечает за установление тарифа на электроэнергию, в его ведении находятся развитие белорусской энергетической системы и инвестиционная политика) и Министерством энергетики. В Беларуси не существует специального «Закона об электроэнергии», хотя имеется законодательство о «магистральных трубопроводах» и «газоснабжении». В правительстве Беларуси рассматривается возможность реструктуризации энергетического сектора, однако окончательное решение по данной проблеме еще не принято. В частности, Стратегия развития энергетического потенциала Беларуси, утвержденная постановлением правительства, предусматривает создание к 2015 году республиканского оптового рынка электроэнергии, отделение выработки электроэнергии от ее передачи и учреждение оператора рынка электроэнергии с функциями координатора всех закупок и продаж энергии и мощности в соответствии с правилами рынка.

Вопрос о необходимости реструктуризации данного сектора возник в связи с тем, что в настоящее время энергетика Беларуси сталкивается с серьезными проблемами. В первую очередь, следует отметить тот факт, что энергетическая система близка к предельной производительности генерирующих мощностей. Второй важной проблемой является высокая зависимость от импортируемого из России газа и его высокая доля в портфеле электростанций: с использованием газа вырабатывается 95% электроэнергии, 78,2% тепла. К третьей проблеме следует отнести низкую эффективность (гораздо ниже западных стандартов) как генерирующих мощностей, так и инфраструктуры энергетического сектора, а также значительные потери электро- и теплоэнергии в сетях. Четвертой проблемой является хроническое недоинвестирование в энергетический сектор. В качестве пятой проблемы следует отметить невозможность оценки издержек производства, передачи и распределения на уровне предприятия в связи с недостаточной открытостью деятельности и жесткой вертикальной интегрированностью сектора.

Решить данные проблемы невозможно без осуществления масштабных инвестиций в генерирующие, распределительные и передающие мощности, потребность в которых не может быть удовлетворена за счет таких источников, как бюджет и инвестиционный фонд Министерства энергетики, средства предприятий и кредиты. В связи с этим встает вопрос о необходимости привлечения частных и иностранных инвестиций.

### **Концепция энергетической безопасности Республики Беларусь**

В связи с изменением условий торговли энергоносителями с Российской Федерацией, в частности, с началом взимания Россией с 2010 года стопроцентной экспортной пошлины на нефть, поставляемой в Беларусь не для внутренних нужд, а также предполагаемым переходом в торговле газом на среднеевропейские цены<sup>1</sup>, в Беларуси была подготовлена Концепция энергетической безопасности до 2020 года, которая в отличие от предыдущей концепции, принятой в 2005 году, является более масштабным документом, учитывающим новую ситуацию, сложившуюся на рынке энергоносителей. Новая Концепция энергетической безопасности содержит баланс топливно-энергетических ресурсов, разработанный на период до 2020 года, 12 показателей/пороговых значений, соблюдение которых необходимо для достижения энергобезопасности Беларуси, в ней также вводится специальный показатель по энергоемкости и планируется снижение на 31 % энергоемкости ВВП в 2010 году по сравнению с 2005 годом, а в 2020 году – на 60 %.

В качестве важного направления выделяется диверсификация используемых топливно-энергетических ресурсов (ТЭР). В частности, предусматривается снижение доли газа в топливно-энергетическом балансе с 80% до 50%, в том числе за счет расширения использования угля, который может поставляться как из России, так и из Польши и Украины, а также за счет развития атомной энергетики. В связи с этим планируется построить в Брестской, Гродненской и Гомельской областях три угольные станции мощностью около 800-850 мВт. Поскольку на сегодняшний день в Беларуси собственные топливно-энергетические ресурсы

1 | 31 декабря 2006 года ОАО «Газпром» и ОАО «Белтрансгаз» подписали контракт на поставку и транзит газа в 2007-2011 годах. Согласно документу, с 1 января 2008 года при покупке газа Беларусью, цена на него исчисляется по формуле, которая учитывает цену поставки в Европу (за вычетом транспортных расходов и экспортной пошлины) с понижающим коэффициентом в 2008, 2009 и 2010 годах 0,67, 0,8 и 0,9 соответственно. В 2011 году Беларусь должна выйти на уровень цен, обеспечивающий равнодоходность с поставками в Европу.

(ТЭР) составляют только 16% от общего объема потребленных, предполагается увеличить долю использования местных видов топлива при производстве электрической и тепловой энергии до 30 %. Все это позволит снизить удельный вес доминирующего поставщика (России) в балансе котельно-печного топлива с 90% до почти 60%.

В Концепции также предусматривается ряд мероприятий по диверсификации импорта энергоресурсов и поиска альтернативных поставщиков из различных регионов мира. В частности, рассматриваются варианты поставок энергоносителей из Каспийского региона, Ирана, Венесуэлы, а также использования портов на Черном и Балтийском морях.

### **Углубление кооперации с ЕС**

Беларусь и Евросоюз подписали в 2009 году декларацию о сотрудничестве в сфере энергетики. С использованием международной технической помощи будет реализовываться проект «Интеграция атомной электростанции в систему электрогенерирующих источников с высокой долей теплофикации».

Часть имеющихся проблем позволило бы смягчить/решить дальнейшее сотрудничество с ЕС в сфере энергетики по следующим направлениям:

- оказание технической помощи в проведении реструктуризации энергетического сектора, а также разработка нормативной правовой базы функционирования энергосистемы в новых экономических условиях;
- оказание технической помощи в развитии новых (не основанных на газе) и альтернативных источников энергии, в том числе многоступенчатых русловых каскадов малых ГЭС (а также мини-ГЭС) как альтернативы созданию традиционных ГЭС с водохранилищем, затапливающим плодородные земли;
- кооперация в области развития транзитной инфраструктуры энергетики, принимая во внимание важность Беларуси как страны транзита газа и нефти, а также целесообразность диверсификации источников получения энергоресурсов;
- рассмотрение вопроса о возможности включения Беларуси в общую европейскую систему энергообеспечения. Например, по мнению Министерства энергетики Беларуси, можно создать транспортное электроэнергетическое кольцо Евросоюз-Беларусь-Евросоюз, построив вставку постоянного тока, задействовав линию электропередачи Россь-Белосток. Это позволит

не только импортировать электроэнергию из ЕС и увеличить ее экспорт в Польшу, но и осуществить несинхронное объединение энергосистем России и стран СНГ (Единой энергетической системы (ЕЭС), Объединенной энергетической системы (ОЭС)) с Энергообъединением европейских стран (USTE), включающим 11 системных операторов девяти стран Европы (Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Польши, Испании, Франции, Словакии и Румынии); возможно также строительство отдельной линии электропередач в направлении Латвии;

- необходимо усиливать координацию между Беларусью и ЕС в сфере энергетики и в области энергетической политики, «европеизировать» энергетический сектор Беларуси. Одним из направлений данной работы может стать обмен информацией по энергетической политике, стратегиям и программам, реализуемым в ЕС и Беларуси.

Такого рода кооперация с ЕС приведет к повышению эффективности и экологической устойчивости энергетического сектора, усилению надежности и безопасности транзита нефти и газа, а также приближению энергетики Беларуси к стандартам ЕС.

## **КЛИМАТ**

### **Состояние и имеющиеся проблемы**

Беларусь присоединилась ко всем основным международным соглашениям в области изменения климата, в 1992 году страна стала членом Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, в 2005 году подписала Киотский протокол (Беларусь включена в Приложение В к Киотскому протоколу). В соответствии с Киотским протоколом страна берет на себя обязательство сохранить общий объем выбросов парниковых газов (GHG) в размере 92% от уровня 1990 года. Являясь членом Рамочной Конвенции ООН по изменению климата, Беларусь регулярно представляет отчеты об изменении климата и проводимой политике в данной области (подготовлено четыре национальных сообщения). Согласно первому национальному сообщению, выброс парниковых газов к 2020 году должен возрасти только в 1,5 раза, что на 36,5% ниже уровня 1990 года. Четвертое национальное сообщение содержит информацию о том, что общая эмиссия парниковых газов в эквиваленте CO<sub>2</sub> составляла в 2004 году 61,8% от уровня 1990 года. Это в основном объясняется изменением типа используемого в Беларуси топлива в связи с переходом при производстве энергии с нефти (мазута) на газ. Вместе с тем данный факт содержит в

себе и потенциальные угрозы, поскольку в связи с ростом цен на поставляемый из России газ, доля мазута может возрасти, также может увеличиться использование торфа и других местных видов топлива (дров) в местных котельных, использующих устаревшее оборудование и технологии. Все это может привести к увеличению выбросов парниковых газов.

Согласно прогнозу, ожидается, что выбросы парниковых газов в Беларуси будут расти значительно ниже темпов роста ВВП. В связи с этим предполагается, что Беларусь выполнит свои обязательства по сокращению выбросов. Учитывая тот факт, что Киотский протокол предполагает международную торговлю квотами на эмиссии (обмен обязательствами по выбросам) с целью выполнения взятых обязательств, Беларусь сможет продать часть своих неиспользованных прав на выброс парниковых газов. Согласно предварительным расчетам, потенциальный доход от продаж может быть оценен в пределах от 375 млн. до 1,5 млрд. долларов. Однако продажа всего установленного количества выбросов (AA – Assigned Amount) сопряжена с риском. В случае, если уровень 1990 года станет обязательным в течение второго периода Киотского протокола (2013-2017), у страны может возникнуть необходимость (например, в связи с упоминавшимся выше непрогнозируемым увеличением антропогенных выбросов) закупать сертифицированные единицы сокращения выбросов за рубежом. Поэтому более перспективным для Беларуси является предоставляемая Киотским протоколом возможность снизить выбросы и получить дополнительные доходы от инвестиций в виде проектов совместного осуществления (JI) в области энергосбережения или технологий, направленных на снижение выбросов.

Поскольку основным источником выброса парниковых газов является сектор энергетики, на долю которого приходится 74% (по прогнозам к 2020 году 80%) совокупного выброса парниковых газов, то уменьшения выбросов в данном секторе можно достичь путем снижения потерь при распределении и преобразовании энергии, а также посредством лучшей изоляции трубопроводов горячей воды и паропроводов. Кроме того, есть разнообразные возможности увеличения использования возобновляемых источников энергии, таких, как гидроресурсы, ветер и солнечная энергия, применительно к местным условиям. Поэтому можно сделать вывод, что экономика Беларуси и, в частности, ее энергетика, представляют интерес для «климатических» инвестиций посредством механизма совместного осуществления. Однако до настоящего времени ни одного такого проекта в Беларуси реализовано не было.

## **Углубление кооперации с ЕС**

Сотрудничество с ЕС в сфере изменения климата может осуществляться по следующим направлениям:

- климатические инвестиции посредством реализации проектов совместного осуществления;
- внедрение ресурсосберегающих технологий;
- увеличение использования возобновляемых источников энергии;
- совершенствование системы мониторинга состояния атмосферы, а также системы сбора, анализа, контроля, хранения и распространения климатической информации, в том числе системы инвентаризации источников и стоков парниковых газов.

Такого рода кооперация с ЕС будет иметь только положительные последствия, поскольку приведет к снижению уровня выброса парниковых газов в атмосферу.

## **ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

### **Состояние и имеющиеся проблемы**

В Беларуси имеется специальное министерство – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, в ведении которого находятся вопросы охраны окружающей среды. Природоохранные отношения в сфере окружающей среды регулируются законом «Об охране окружающей среды», принятыми на его основе отраслевыми и секторальными законами («Об охране атмосферного воздуха», «О государственной экологической экспертизе» и т.д.), Кодексами о недрах, земле, а также лесным и водным Кодексами. Беларусь участвует в международных договорах и соглашениях, затрагивающих вопросы охраны окружающей среды. В рамках выполнения Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992) была принята «Национальная стратегия и план действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия Республики Беларусь». Беларусь также одобрила Панъевропейскую стратегию биологического и ландшафтного разнообразия, присоединилась к Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, а также участвует в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия в Беларуси создан Березинский биосферный заповедник, четыре национальных парка, 527 заказников национального и местного значения, а также около 900 памятников природы. Существует также 31 объект экосистемы лесных и открытых болот.

Несмотря на проводимые меры по охране окружающей среды в данной сфере, в Беларуси существует ряд проблем:

- в результате осуществления мероприятий по мелиорации деградировано около 223 тыс. га торфяников, главным образом на Полесье. В связи с этим необходимо проведение мероприятий как по восстановлению деградированных земель, так и по предотвращению данного процесса путем модернизации технически устаревших мелиоративных систем;
- в следствие мелиорации под угрозой также оказались сохранившиеся естественные болотные экосистемы;
- наблюдается деградация лесов в связи с тем, что на них ежегодно выпадает до 400 тыс. тонн загрязняющих веществ, к тому же 25% лесных площадей оказались загрязненными в результате Чернобыльской катастрофы;
- серьезную нагрузку на окружающую среду создают промышленные и бытовые отходы. На сегодняшний день только 4% твердых бытовых отходов перерабатывается, в результате создаются проблемы со складированием многолетних запасов накопившихся отходов во всех крупных городах. В настоящее время твердые бытовые отходы не сжигаются, единственным способом обезвреживания мусора является его хранение на специализированных полигонах. В соответствии с Национальным планом действий по охране окружающей среды, в Беларуси планируется строительство 11 мусороперерабатывающих заводов. В частности, в 2009 году Беларусь получила кредит от Всемирного банка на строительство мусороперерабатывающего завода в Гродно. Однако выполнение ряда проектов остается под вопросом из-за финансового кризиса и непоступления денег от иностранных инвесторов.

### **Углубление кооперации с ЕС**

Одними из направлений сотрудничества с ЕС в сфере охраны окружающей среды могут быть:

- модернизация технически устаревших мелиоративных систем;
- восстановление деградированных земель;
- сохранение естественных болотных экосистем;
- утилизация промышленных и бытовых отходов;
- сотрудничество в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций.

Кооперация с ЕС будет способствовать созданию благоприятной окружающей среды и сохранению биологического и ландшафтного разнообразия.

## **ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТОВ – УЧАСТНИКОВ ПРОЕКТА**

**(В ПОРЯДКЕ АВТОРОВ ОПУБЛИКОВАННЫХ ТЕКСТОВ)**

### **ОБЪЕДИНЕНИЕ**

#### **«ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В БЕЛАРУСИ»**

Организация основана в 2004 году в Берлине. Целью объединения является поддержка лиц и организаций, которые заинтересованы в соблюдении прав человека и демократии в Беларуси. Для этого объединение предпринимает следующие действия:

- информирует общественность о фактах нарушения прав человека в Беларуси;
- лоббирует вопрос систематичной и непрерывной поддержки белорусского независимого гражданского общества в немецком правительстве, парламенте и в структурах ЕС;
- поддерживает негосударственные организации, которые защищают жертв политического и уголовного (по политическим мотивам) преследования в Беларуси;
- направляет гуманитарную помощь жертвам нарушения прав человека.

Объединение публикует ежегодные «Стратегические документы по Беларуси», посредством которых оказывает экспертную поддержку государственным и общественным организациям как в Германии, так и за рубежом. Особой задачей объединения «Права человека в Беларуси» является выяснение исчезновения оппозиционеров в Беларуси в 1999 и 2000 гг.: политиков Юрия Захаренко и Виктора Гончара, предпринимателя Анатолия Красовского и журналиста Дмитрия Завадского.

Интернет-адрес: [www.human-rights-belarus.org](http://www.human-rights-belarus.org)

**biss**

Belarusian Institute  
for Strategic Studies

### **БЕЛУРУССКИЙ ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

Белорусский институт стратегических исследований (BISS) был основан в октябре 2006 года группой известных общественных деятелей и интеллектуалов. Институт представляет собой платформу для диалога внутри белорусского аналитического сообщества и мост между экспертами, белорусским и международным сообществом. Путем проведения исследований, издания публикаций и развития белорусского экспертного сообщества BISS ставит задачу сформировать новое видение Беларуси. Институт разрабатывает и предлагает положительные альтернативные сценарии политической, экономической и социальной трансформации страны, а также ищет пути повышения конкурентоспособности Беларуси и благополучия ее граждан.

Интернет-адрес: [www.belinstitute.eu](http://www.belinstitute.eu)

### **ФОНД «НАУКА И ПОЛИТИКА» (ГЕРМАНСКИЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И БЕЗОПАСНОСТИ)**

На протяжении почти 50 лет Фонд «Наука и политика» (Германский институт международных отношений и безопасности, SWP) проводит исследования по вопросам внешней политики, адресуя их результаты не только Бундестагу и Федеральному правительству Германии, но и экономическим акторам и широкой общественности. Хотя

SWP изначально занимался преимущественно вопросами разоружения, сегодня спектр его аналитической работы более широкий: от классических вопросов политики безопасности до аспектов защиты климата и политических проблем, связанных с дефицитом ресурсов.

Интернет-адрес: [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)

## **ФОНД ГЕНСХАГЕН**

Фонд Генсхаген (Stiftung Genshagen) ставит своей целью содействие международному взаимопониманию и диалогу в сфере политики, экономики, науки и культуры, а также укрепление франко-германского сотрудничества в Европе с участием восточных соседей. Фонд действует в околополитическом пространстве. В своей рабочей области «Европейский диалог», кроме организации индивидуальных консультаций, встреч и решения текущих проблем, Фонд также устраивает большие общественные конференции по политическим, экономическим и социальным вопросам в отношении Европы. Одной из основных рабочих тем Фонда являются вопросы внешних отношений ЕС, в том числе политика соседства.

Интернет-адрес: [www.stiftung-genshagen.de](http://www.stiftung-genshagen.de)

## **ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

Центр европейской трансформации (ЦЕТ, CET) – независимый think tank, основанный при международном консорциуме «ЕвроБеларусь» в марте 2010 года.

Основными целями деятельности Центра является:

- исследование процессов европейской трансформации в регионе «Восточного партнерства» и Восточной Европы;
- организация дискуссий с участием основных стейкхолдеров на высоком содержательном уровне;
- аналитическое сопровождение и поддержка процессов принятия решений основных стейкхолдеров, вовлеченных в трансформационные процессы.



Основные предметные сферы исследований и аналитики: европейские исследования и восточная политика ЕС; политико-экономические трансформации; развитие гражданского общества; трансформации в гуманитарных сферах: образование, культура, качество и образ жизни; региональные приоритеты исследований: Беларусь, регион «Восточного партнерства», Восточная Европа.

В настоящее время основной фокус исследовательской и аналитической работы ЦЕТ направлен на инициативу «Восточного партнерства», в частности, на развитие механизмов участия гражданского общества в инициативе «Восточного партнерства», усиления трансформационного потенциала «Восточного партнерства», тематические вопросы культуры, образования, научных исследований, визовой политики.

Интернет-адрес: [www.eurobelarus.info](http://www.eurobelarus.info)

### **АГЕНТСТВО ГУМАНИТАРНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

Агентство гуманитарных технологий (АГТ) – фабрика мысли, существующая с 1994 года как зарегистрированная некоммерческая организация, а с 1997 года – как неформальный кружок и незримый колледж, круг учеников и коллег методолога Владимира Мацкевича. АГТ провозглашает основанием своей интеллектуальной деятельности идеи Культурной политики и Гуманитарных технологий, кратко сформулированные в тезисе «Думать Беларусь». В 2007 году АГТ объединилось с общественной организацией «Центр социальных инноваций».

Помимо традиционных методов интеллектуальной деятельности, таких, как анализ, рефлексия, программирование и проектирование основных сфер жизни Беларуси, АГТ применяет специфические методы работы и межпрофессиональных коммуникаций – оргдеятельностные игры (ОДИ), открытые методологические семинары. АГТ имеет ярко выраженную ориентацию на реализацию своих замыслов и предложений в реальных условиях Беларуси. Основными направлениями мышления и деятельности АГТ являются сфера политической аналитики и консалтинга, реформа и менеджмент образования,

управление культурой, становление и развитие третьего сектора в Беларуси, бизнес и межпрофессиональное взаимодействие.

В настоящий момент наиболее важными направлениями деятельности АГТ являются создание и развитие Университета в Беларуси, становление белорусско-европейских отношений, развитие местных сообществ и качества жизни, формирование и укрепление интеллектуального пространства Беларуси.

Интернет-адреса: [www.methodology.by](http://www.methodology.by)  
[www.eurobelarus.info](http://www.eurobelarus.info)  
[www.worvik.com](http://www.worvik.com)

### **ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ «ПОЛИТИЧЕСКАЯ СФЕРА»**

Институт «Политическая сфера» создан для проведения комплексных исследований белорусской и восточноевропейской политики.

Сфера интересов: внутренняя и внешняя политика, институты власти, выборы, политические идеи и проекты, идентичность, политическая история.

Последние исследования: «Белорусская элита: потенциал перемен», «Феномен массовых акций протеста в Беларуси, 1988-2009», «Концепции белорусской нации, 1990-2008» и др.

Институт издает журнал политических исследований «Палітычная сфера» (основан в 2001 году), англоязычный ежегодник *Belarusian Political Science Review*, а также книги в рамках серий «Белорусская политика», «История политических идей», «Политическая теория».

Интернет-адрес: [www.palityka.org](http://www.palityka.org)





## **ОО «БЕЛОРУССКАЯ АССОЦИАЦИЯ ЖУРНАЛИСТОВ»**

Белорусская ассоциация журналистов (БАЖ) является добровольным, негосударственным, непартийным объединением граждан, которые занимаются профессиональной журналистской деятельностью либо содействуют ее развитию с осени 1995 года. БАЖ является уникальным источником информации о ситуации в сфере СМИ в Беларуси.

Основными задачами БАЖ являются: защита прав и законных интересов членов ОО «БАЖ» в государственных органах и международных организациях; содействие членам ОО «БАЖ» в создании материально-технических, организационных и иных необходимых условий для деятельности и повышения профессионального уровня; разработка цивилизованной программы развития СМИ, которая должна содействовать условиям их функционирования в Беларуси; развитие отношений с журналистскими организациями других стран мира.

Интернет-адрес: [www.baj.by](http://www.baj.by)

## **ОО «ЦЕНТР СОЦИАЛЬНЫХ ИННОВАЦИЙ»**

ОО «Центр социальных инноваций» является негосударственной, некоммерческой организацией, созданной в 1996 году. Уставными целями организации являются: содействие становлению эффективного механизма социальной защиты и социальной адаптации граждан, а также развитию социальной и экологической инфраструктуры в г.Минске; содействие формированию оптимальных условий для интеллектуального и творческого развития личности.

Системо-мыследеятельностный подход обеспечивает нас инструментом для проектирования и реализации необходимых в той или иной ситуации социальных инноваций и последующего мониторинга их устойчивости.

Интернет-адрес: [www.csi.by.com](http://www.csi.by.com)

## ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ



Центр европейских исследований (CES) – это европейский политический фонд, который олицетворяет собой новый этап общеевропейского формирования политики и политических исследований, воплощая при этом в жизнь панъевропейское мировоззрение. Центр является официальной фабрикой мысли Европейской народной партии (ЕПР) и, в частности, выполняет роль общей европейской платформы для национальных фондов / научно-исследовательских институтов, признанных партиями – членами ЕПР. Проведение исследований и научных проектов составляют ядро деятельности CES, их дополняют и укрепляют конференции, семинары и публикации, многие из которых осуществляются совместно с организациями – членами Центра.

Перед фондом стоит задача содействовать повышению осведомленности европейских граждан о развитии европейской интеграции, а также помогать органам, принимающим решения, и лидерам мнений (в частности, главам государств, правительствам ЕПР и лидерам партий ЕПР) разрабатывать новые и эффективные политические решения. Роль CES в этом процессе – объединять единомыслящие фонды, аналитические центры, ученых, экспертов и политиков со всей Европы и предоставлять им площадку для обсуждения и обмена мнениями и идеями, а также для распространения результатов проведенных мероприятий среди широкой общественности и лиц, принимающих решения.

Интернет-адрес: [www.thinkingeurope.eu](http://www.thinkingeurope.eu)

## ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЭРА



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Свобода, справедливость и солидарность являются главными принципами работы Фонда Конрада Аденауэра (Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS/ФКА). ФКА – это политический фонд, близкий Христианско-демократическому союзу Германии (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU/ХДС). В настоящее время ФКА через более чем 80 местных представительств реализует проекты, содействующие демократии в более чем 100 странах мира. Таким образом, ФКА располагает глобальной сетью сотрудничества в области политического развития, а также большим корпусом знаний о возможностях и проблемах, связанных с развитием и привитием демократии.

В связи с нынешней политической ситуацией в Беларуси работа Фонда Конрада Аденауэра там ограничена. Получив отказ в регистрации офиса в Беларуси, белорусское представительство ФКА с 2007 года работает из столицы соседней Литвы – Вильнюса. Когда политическая ситуация в Беларуси изменится в степени, позволяющей рассматривать присутствие Фонда в стране, офис может переехать из Вильнюса в Минск.

Основным направлением деятельности ФКА в Беларуси является поддержка общественных сил, стремящихся построить свободную, демократическую и правовую Беларусь, которая займет свое место в европейском содружестве государств. Чтобы достичь этой цели, ФКА проводит образовательные и консультационные мероприятия, а также диалоговые и информационные программы в соседних странах, Германии и Брюсселе.

Основные задачи:

- консолидация и укрепление демократических сил в Беларуси;
- поддержка структурных изменений в белорусской экономике в направлении социальной рыночной экономики;
- повышение знаний белорусского населения и их положительного отношения к Европейскому Союзу.

#### **КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:**

##### **Фонд Конрада Аденауэра (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.)**

Председатель: Д-р Ганс-Герт Пёттеринг,  
бывший председатель Европейского Парламента

Адрес: Klingelhöferstraße 23  
D-10785 Berlin, Deutschland

Тел.: +49 30 26996-0

Эл. почта: zentrale-berlin@kas.de

Интернет: www.kas.de

##### **Белорусское представительство ФКА**

Руководитель: Штефан Малериус

Адрес: Totorių g. 21  
LT-01121 Vilnius, Lietuva

Тел./факс: +370 5 2122294

Эл. почта: info.belarus@kas.de

Интернет: www.kas.de/belarus

**БЕЛАРУСЬ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ:  
ОТ ИЗОЛЯЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ**

**Под редакцией:** Ханса-Георга Вика, Штефана Малериуса

**Ответственная за выпуск:** Екатерина Радько

**Дизайн обложки и макет:** rasken, Берлин

**Корректор:** Надежда Шакун

**Отпечатано:** ARTEFAKTAS UAB, Вильнюс

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISBN 978-609-95320-0-4

