



**БЕЛАРУСЬ
І ЕЎРАПЕЙСКІ САЮЗ:**

АД ІЗАЛЯЦЫІ
ДА СУПРАЦОЎНІЦТВА

AT	Аўстрыя	FI	Фінляндыя	LV	Латвія
BE	Бельгія	FR	Францыя	MT	Мальта
BG	Балгарыя	GB	Вялікабрытанія	NL	Нідэрланды
CY	Кіпр	GR	Грэцыя	PL	Польшча
CZ	Чэхія	HU	Венгрыя	PT	Партугалія
DE	Германія	IE	Ірландыя	RO	Румынія
DK	Данія	IT	Італія	SE	Швецыя
EE	Эстонія	LT	Літва	SI	Славенія
ES	Іспанія	LU	Люксембург	SK	Славакія

БЕЛАРУСЬ І ЕЎРАПЕЙСКІ САЮЗ: АД ІЗАЛЯЦЫІ ДА СУПРАЦОЎНІЦТВА

**ПАД РЭДАКЦЫЯЙ:
ХАНСА-ГЕОРГА ВІКА,
ШТЭФАНА МАЛЕРЫУСА**

**БЕЛАРУСЬ І ЕЎРАПЕЙСКІ САЮЗ:
АД ІЗАЛЯЦЫІ ДА СУПРАЦОЎНІЦТВА**

Аўтары: Ханс-Георг Вік, Віталь Сіліцкі, Кай-Олаф Ланг, Марцін Копман, Андрэй Ягораў, Святлана Мацкевіч, Валерый Фадзееў, Андрэй Казакевіч, Міхаіл Пастухоў, Леанід Каліцэня, Аляксандр Чубрык

Рэдактары: Ханс-Георг Вік, Штэфан Малерыус

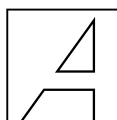
Адказная за выпуск: Кацярына Радзько

Беларусь і Еўрапейскі Саюз: ад ізаляцыі да супрацоўніцтва / Пад рэд. Х.-Г. Віка, Ш. Малерыуса. — Вільнюс: Фонд Конрада Адэнаўэра, 2011. — 167 с. [Электронная публікацыя]

Друкаваныя публікацыі гэтай кнігі на іншых мовах:

На рускай: Беларусь и Европейский Союз: от изоляции к сотрудничеству / Под ред. Х.-Г. Вика, Ш. Малериуса. — Вильнюс: Фонд Конрада Адэнаўэра, 2011. — 184 с. ISBN 978-609-95320-0-4

На англійскай: Belarus and the EU: from isolation towards cooperation / Edited by Dr. Hans-Georg Wiek, Stephan Malerius. — Vilnius: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. — 160 p. ISBN 978-609-95320-1-1



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Гэтая публікацыя з'яўляецца супольным праектам Цэнтра еўрапейскіх даследаванняў і Фонда Конрада Адэнаўэра. Публікацыя здзейснена пры фінансавай падтрымцы Еўрапейскага Парламенту. Поўную адказнасць за факты і меркаванні, прадстаўленыя ў публікацыі, нясуць аўтары тэкстаў. Цэнтр еўрапейскіх даследаванняў, Фонд Конрада Адэнаўэра і Еўрапейскі Парламент не нясуць адказнасці ні за інфармацыю, змешчаную ў гэтай публікацыі, ні за яе далейшае выкарыстанне.

This is a joint publication of the Centre for European Studies and the Konrad-Adenauer-Stiftung. This publication has received funding from the European Parliament. Sole responsibility for facts or opinions expressed in this publication rests with 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.

ЗМЕСТ

- 5** | КАНСАЛТЫНГАВЫ ПРАЕКТ: БЕЛАРУСЬ І ЕС
Ханс-Георг Вік
- 13** | БЕЛАРУСЬ У МІЖНАРОДНЫМ КАНТЭКСЦЕ
Віталь Сіліцкі
- 22** | ЕС І БЕЛАРУСЬ:
СТАСУНКІ З РЭЗЕРВОВЫМІ МАГЧЫМАСЦЯМІ
Кай-Олаф Ланг, Марцін Копман
- 36** | ГРАМАДЗЯНСКАЯ СУПОЛЬНАСЦЬ: АНАЛІЗ
СІТУАЦЫІ І ШЛЯХІ РЭФАРМАВАННЯ
Андрэй Ягораў
- 55** | АДУКАЦЫЯ БЕЛАРУСІ: РЭФОРМА
І СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС
Святлана Мацкевіч
- 73** | ДЗЯРЖАЎНЫЯ ОРГАНЫ,
КАНСТЫТУЦЫЙНАЯ РЭЧАІСНАСЦЬ
(РЭАЛЬНАСЦЬ), ФОРМЫ ВЯРШЭНСТВА
Валерый Фадзееў
- 82** | СУДОВАЯ ЎЛАДА І ПРАВААХОЎНЫЯ ОРГАНЫ
Андрэй Казакевіч
- 99** | СМІ Ў БЕЛАРУСІ: ЦЯЖКІ ШЛЯХ
ДА СВАБОДЫ СЛОВА
Міхаіл Пастухоў

116 | БЕЛАРУСЬ – ЕС: МІГРАЦЫЯ, ПАМЕЖНАЯ
ПАЛІТЫКА, ВІЗАВЫЯ ПЫТАННІ

Леанід Каліцэня

135 | АКТУАЛЬНЫ СТАН СПРАЎ І ПЕРСПЕКТЫВЫ
СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС: САЦЫЯЛЬНА-
ЭКАНАМІЧНЫ І ІНФРАСТРУКТУРНЫ АСПЕКТЫ

Аляксандр Чубрык

149 | ЭНЕРГЕТЫКА, АБАРОНА НАВАКОЛЬНАГА
АСЯРОДДЗЯ І БАРАЦЬБА СА ЗМЕНАЙ КЛІМАТУ:
АСНОЎНЫЯ ТЭНДЭНЦЫІ РАЗВІЦЦЯ

І ПЕРСПЕКТЫВЫ СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС

Аляксандр Чубрык

158 | АРГАНІЗАЦЫІ ЭКСПЕРТАЎ — УДЗЕЛЬНІКАЎ
ПРАЕКТУ

164 | ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКІХ ДАСЛЕДАВАННЯЎ

165 | ФОНД КОНРАДА АДЭНАЎЭРА



Ханс-Георг Вік (Берлін), доктар філасофскіх навук, нямецкі дыпламат (1954–1993), прэзідэнт Федэральнай разведслужбы (BND, 1985–1990), кіраўнік кансультатыўна-наглядальнай групы АБСЕ ў Мінску (1997–2001), у цяперашні час — кіраўнік грамадскага аб'яднання «Правы чалавека ў Беларусі» (Германія)

КАНСАЛТЫНГАВЫ ПРАЕКТ: БЕЛАРУСЬ І ЕС

ПРАДМОВА

Прэзідэнцкія выбары, якія адбыліся 19 снежня 2010 года ў Беларусі, завяршыліся катастрофай: пасля адносна адкрытай кампаніі апазіцыйных кандыдатаў супраць дзейнага прэзідэнта падлік бюлетэняў скончыўся масавымі падтасоўкамі спачатку на ўзроўні мясцовых выбарчых камісій, а пасля на ўзроўні Цэнтральнай выбарчай камісіі. Лідары апазіцыі і выбарнікі сабраліся на плошчы ў знак пратэсту супраць гэтага абуральнага акту знявагі беларускіх законаў і еўрапейскіх стандартаў свабодных і справядлівых выбараў. Прэзідэнт Беларусі Аляксандр Лукашэнка ўзяў на сябе ўсю адказнасць за гвалтоўнае падушэнне палітычнай апазіцыі і незалежнай грамадзянскай супольнасці ў Беларусі. Больш за шэсцьсот грамадзянаў былі арыштаваныя, шматлікія былі збітыя. Супраць многіх грамадзянаў былі распачатыя крымінальныя справы ў судах Беларусі, якія зусім не з'яўляюцца незалежнымі ў сваіх меркаваннях. Нягледзячы на тое, што аднаўленне сетак палітычна незалежных структур у краіне зойме шмат часу, па ўсёй краіне пракацілася хваля грамадзянскай салідарнасці ў падтрымку ахвяр рэпрэсій.

Прэзідэнт Беларусі Аляксандр Лукашэнка заявіў, што ён не зацікаўлены ў збліжэнні краіны з Еўрапейскім Саюзам. У

грамадзянскай супольнасці, што фарміруецца ў краіне, іншае меркаванне на гэты конт. У сувязі з гэтым Еўрапейскаму Саюзу настойліва рэкамендуецца па-ранейшаму прытрымлівацца мэтай, зацверджаных у канцэпцыі «Усходняга партнёрства» ў траўні 2009 года.

ПРАЕКТ

1. Беларусь — адна з шасці еўрапейскіх краінаў, якія ў рамках праграмы «Усходняе партнёрства» (што прынята канферэнцыяй Еўрапейскага Саюза на ўзроўні кіраўнікоў дзяржаў у Празе 7 траўня 2009 года) павінны быць набліжаныя да ЕС на палітычным узроўні і інтэграваныя ў ЕС эканамічна. На шляху да дасягнення акрэсленых мэтай неабходныя дэмакратычныя рэформы, да якіх Лукашэнка сёння не гатовы. Да гэтага моманту ён рашыўся толькі на некаторыя адзінкавыя меры — як, напрыклад, вызваленне палітычных зняволеных; і касметычныя крокі — такія, як змены ў выбарным заканадаўстве і адносіны з незалежнай прэсай, якая, аднак, усё яшчэ на кароткім ланцужку. Ці прывядуць намаганні ЕС, накіраваныя на супрацоўніцтва з Беларуссю ў рамках «Усходняга партнёрства», да поспеху ў доўгатэрміновай перспектыве — ацаніць сёння не ўяўляецца магчымым. Для ЕС прынцып, што выцякае з Рымскай дамовы 1957 года, мае ў палітычным сэнсе стратэгічнае вымярэнне. Для Беларусі ж гэта шанец, які ў складаных палітычных умовах недэмакратычнага рэжыму ўпершыню здаецца рэальным і ставіць пад пытанне непазбежнасць залежнасці ад Расійскай Федэрацыі. У такой сітуацыі знаходзяцца аўтарытарны рэжым і большасць прадстаўнікоў апазіцыі, якія настойваюць на дэмакратычных рэформах у Беларусі. У збліжэнні з ЕС паміж урадам і апазіцыяй маглі б быць знойдзеныя пункты паразумення.

Збліжэнне Беларусі з ЕС павінна, з пункту погляду беларускага кіраўніцтва, прыцягнуць еўрапейскія інвестыцыі ў Беларусь. Лукашэнка ўсвядоміць, што толькі шляхам актыўных эканамічных зносін з ЕС можна кампенсаваць вялікую запазычанасць перад Расіяй (пастайшчыком нафты і газу) і Сусветным банкам, а таксама Міжнародным валютным фондам на доўгатэрміновую перспектыву.

2. Кансалтынгавы праект Фонду ім. Конрада Адэнаўэра «Беларусь-ЕС» засноўваецца на меркаванні, што па розных прычынах цікавасць ураду, апазіцыі і шырокай грамадскасці Беларусі да шчыльных стасункаў з ЕС расце. З іншага боку, унутраныя механізмы ЕС і ўмовы збліжэння Беларусі з ЕС яшчэ не

вельмі вядомы. Бясспрэчны таксама той факт, што поспех дэмакратычных зменаў у краіне звязаны з пазітыўнай эканамічнай перспектывай, якая ў дадзены момант адсутнічае.

3. Збліжэнне з Еўропай патрабуе істотных рэформаў палітычнай, эканамічнай, грамадскай і прававой сістэм цяперашняй Беларусі. Беларусь павінна пазнаёміцца з унутранымі механізмамі ЕС і выконваць неабходныя для ўваходу ўмовы, сфармуляваныя ў «Капенгагенскіх крытэрах» у 1999 годзе.
4. Апроч таго, у рамках кансалтынгавага праекту быў праведзены аналіз сённяшняй дзяржаўнай, эканамічнай, грамадскай і прававой сітуацыі, якая шмат у чым пераняла былую савецкую сістэму. На падставе дадзенага аналізу могуць быць ідэнтыфікаваныя тыя рэформы, якія неабходна распачаць, каб зрабіць краіну і яе структуры сумяшчальнымі з ЕС. Гэта працэс быў і застаецца непазбежным ва ўсіх краінах былога сацыялістычнага свету, што рыхтуюцца да інтэграцыі з ЕС.

Падрыхтоўцы даследавання дапамагалі эксперты па Беларусі як з самой краіны, так і спецыялісты з Германіі, знаёмыя з праблематыкай інтэграцыі і палітыкі пашырэння ЕС.

ВЫНІКІ ДАСЛЕДАВАННЯ

У працэсе гістарычнага развіцця ў Беларусі — краіне паміж Захадам і Усходам, звязанай з абодвума вымярэннямі Еўропы, — паўстала эканоміка, якая, дзякуючы сваёй важнай транзітнай функцыі (транспартныя шляхі) і моцнай, здольнай да інавацый індустрыяльнай базе, адрозніваецца высокай залежнасцю ад экспарту. Неабходнае прамысловае абнаўленне зацягваецца, абцяжарана або немагчыма па прычыне абранай сістэмай Лукашэнкі планавай і дзяржаўнай эканомікі, а таксама арыентацыі на расійскі рынак. Невядома, ці здольная сістэма Лукашэнкі да рэформаў у эканамічным і фінансаво-палітычным сэнсе. «Нейтральная» пазіцыя паміж эканамічна-палітычнай арыентацыяй на Расію і ЕС падаецца немагчымай.

Еўрапейскі Саюз па розных чынніках вельмі асцярожна падыходзіць да пабудовы стасункаў з краінамі-суседзямі ва Усходняй Еўропе. Пасля эксперыментаў з прынятай у 2004 годзе Еўрапейскай палітыкай добрасуседства (ЕПД) у кантэксце ўмацавання рэгіянальных кампанентаў (ключавое паняцце «Міжземнаморскі саюз») і ў сувязі з прыняццем «Усходняга партнёрства» ў траўні 2009 года, Еўрасаюз даў шасці краінам (Беларусь, Украіна,

Малдова, Арменія, Азербайджан, Грузія) згоду на паглыбленае супрацоўніцтва з мэтай палітычнага збліжэння і эканамічнай інтэграцыі, незалежна ад таго, дасягнулі згаданыя краіны на дадзены момант здавальняючага ўзроўню дэмакратычных трансфармацый ці не. Даследаванне ўдакладняе таксама палітычную важнасць новага інструментарна «Усходняга партнёрства» для самага ЕС і, улічваючы фактар далейшага існавання рэжыму Лукашэнкі, пакідае без адказу пытанне аб шанцах на поспех.

У сваім дакладзе «ЕС і Беларусь: стасункі з рэзервовымі магчымасцямі» Кай-Олаф Ланг і Марцін Копман станюча ацэньваюць структуру праграмы, якая нароўні са шматбаковымі «платформамі» для прадстаўнікоў ураду таксама стварыла платформу для палітычных, эканамічных і прававых сеткавых аб'яднанняў і некаторых прыярытэтных інфраструктурных праектаў грамадзянскай супольнасці з шасці краін-партнёраў, а таксама дзяржаў ЕС, у якой, па меркаванні аўтараў, беларуская грамадзянская супольнасць прымае вельмі актыўны ўдзел. Канчатковая прывязка падтрымкі ЕС двухбаковых праектаў у Беларусі да сапраўднага і сталага прагрэсу ў працэсе дэмакратычных ператварэнняў не ставіцца пад пытанне. Еўрапейскія пажаданні на ўдзел прадстаўнікоў апазіцыі ў парламенцкай структуры «Усходняга партнёрства» (EURONEST) не знайшлі пазітыўнага водгуку ў беларускага рэжыму. Свабоднае слова — выказанае ў абароненай, з пункту погляду палітыкі і права, прасторы парламенцкага сходу — магло б мець сур'ёзныя палітычныя наступствы. У Беларусі ж палітычная апазіцыя выгнаная з парламенцкай прасторы.

У сваім аналізе міжнароднага становішча краіны («Беларусь у міжнародным кантэксце») Віталь Сіліцкі разважае пра гістарычна абгрунтаваную перавагу Расіі ў знешнепалітычнай арыентацыі Беларусі (СНД, Дамова аб калектыўнай бяспецы, Эканамічны саюз, Саюзная дамова) і адзначае, што сувязі з еўрапейскімі інстытутамі засталіся рудыментарнымі. Дамова аб супрацоўніцтве і партнёрстве не была ратыфікавана з прычыны канстытуцыйнага канфлікту 1996 года, а статус запрошанага ў Савеце Еўропы для Беларусі прыпынены. На фоне сусветнага фінансава-эканамічнага крызісу 2008–2009 гадоў, што закрануў і Беларусь, і з улікам глыбокага канфлікту інтарэсаў у палітычных і эканамічных адносінах з Расіяй прыём Беларусі ў праект ЕС «Усходняе партнёрства» ўпершыню адкрыў перспектыву еўрапейскага вектара ў беларускай знешняй палітыцы. Віталь Сіліцкі рэзюмуе гэта наступнымі словамі: «...На сучасным этапе неабходнасць доўгатэрміновай стабілізацыі і паступовага развіцця Беларусі прымушае беларускае кіраўніцтва прыйсці да разумення неабходнасці ўдзелу ў працэсах

еўрапейскай інтэграцыі, што ў дадзены гістарычны адрэзак часу найбольш адпавядае нацыянальным інтарэсам Беларусі».

У артыкуле «Актуальны стан спраў і перспектывы супрацоўніцтва з ЕС: сацыяльна-эканамічны і інфраструктурны аспекты» аўтар Аляксандр Чубрык даказвае недахоп эфектыўнасці эканомікі і звязаных з ёй сфер. Прагрэс дасягнуты бадай толькі ў лібералізацыі цэнаў і ў прыватызацыі самых дробных прадпрыемстваў.

У сваім дакладзе на тэму «Судовая ўлада і праваахоўныя органы» аўтар Андрэй Казакевіч акрэслівае рэформы права, распачатыя пасля прыходу Лукашэнкі да ўлады ў якасці прэзідэнта ў 1994 годзе, як крокі ў слушным кірунку, праўда, у рамачных умовах аўтарытарнага дзяржаўнага ладу. Павышэнне эфектыўнасці ў рамках такіх палітычных умоў рэальнае, аднак рэформы ў кірунку дэмакратызацыі дзяржавы і права ўяўляюцца сёння немагчымымі. Тое ж датычыць і парадку прызначэння суддзяў, якія пакуль не могуць быць ацэненыя як незалежныя.

Леанід Каліцэня ў сваім артыкуле «Беларусь — ЕС: міграцыя, памежная палітыка, візавыя пытанні» прапануе дэтальную карціну рэстрыктыўнай візавай палітыкі Еўрапейскага Саюза і дзяржаў-удзельніц у пытаннях рэалізацыі Шэнгенскага рэжыму і выдачы візаў беларускім грамадзянам. «Вялікая палітыка» ў адносінах ЕС і Беларусі абцяжарвае візавую палітыку дзяржаў-сябраў НАТА і ЕС. У артыкуле адзначаецца: «У шэрагу краін „новых суседзяў“ Еўрасаюза Беларусь займае ўнікальнае месца. У параўнанні з іншымі постсавецкімі краінамі, Беларусь выбрала кардынальна іншы шлях развіцця, вярнуўшыся да аўтарытарнага характару палітычнага рэжыму. Гэты выбар паслужыў падставай для пачатку канфрантацыі ЕС і беларускага палітычнага кіраўніцтва, што, вядома ж, адбілася на візавай палітыцы абодвух суб'ектаў». Аўтар патрабуе паслабленняў. Цвёрды візавы рэжым, таксама як часта рэзкі тон супрацоўнікаў візавых аддзелаў амбасадаў або консульстваў, шкодзіць іміджу Еўрасаюза. Між тым ЕС ужо адкрыў магчымасць візавых перамоў, стварыўшы, такім чынам, перадумовы для выпраўлення іміджу ЕС у грамадскай думцы краіны.

У сваім артыкуле «Адукацыя Беларусі: рэформа і супрацоўніцтва з ЕС» Святлана Мацкевіч канстатуе адсталасць сённяшняй адукацыі ў Беларусі, шмат у чым дагэтуль прывязанай да савецкай сістэмы. Навучальныя ўстановы рыхтуюць спецыялістаў для галін планавай дзяржаўнай эканомікі, якая па-ранейшаму вызначае эканамічную і адміністрацыйную сістэму краіны. Міжнародныя праграмы

кантралююцца альбо (як у выпадку з Еўрапейскім гуманітарным універсітэтам) выганяюцца з краіны.

Валерый Фадзееў у сваім артыкуле «Дзяржаўныя органы, канстытуцыйная рэчаіснасць (рэальнасць), формы вяршэнства» згадвае пачатак працэсу дэмакратычных зменаў, якія спыніліся пасля абрання Лукашэнкі прэзідэнтам у 1994 годзе і былі паступова замененыя аўтарытарным ладам дзяржавы, дзейным дагэтуль. Аднак з пачаткам сусветнага эканамічнага і фінансавага крызісу, а таксама ў сувязі з пагаршэннем стасункаў з Расійскай Федэрацыяй сітуацыя адзначаецца палітыкай пэўнай эканамічнай і палітычнай адкрытасці ў бок Еўропы і сусветных фінансавых інстытутаў (Сусветны банк, Міжнародны валютны фонд).

Міхаіл Пастухоў у сваім артыкуле «СМІ ў Беларусі: цяжкі шлях да свабоды слова» паказвае, са спасылкай на вынікі даследаванняў міжнародных інстытутаў («Рэпарцёры без межаў», Freedom House), на сумнае становішча незалежных СМІ ў Беларусі, якое выяўляецца ў сур'ёзным абмежаванні свабоды меркаванняў і інфармацыі, а таксама ў іх эканамічнай і інфармацыйна-палітычнай дыскрымінацыі.

У сваім артыкуле «Грамадзянская супольнасць: аналіз сітуацыі і кірункі рэфармавання» Андрэй Ягораў апісвае стварэнне падтрыманых дзяржавай грамадскіх арганізацый, што выклікаюць маргіналізацыю ўласна няўрадавых арганізацый. Залежнасць сапраўдных свабодных няўрадавых арганізацый ад замежных (фінансавых) донараў негатыўна адбіваецца на даверы да гэтых структур і іх прадстаўнікоў, не ў апошнюю чаргу ў вачах сваёй жа грамадскасці.

Паляпшэнне сітуацыі наступіць у той меры, у якой у рамках форуму грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства» атрымаецца надаць незалежным структурам міжнародны статус і даць тым самым «легальную» і «легітымную» магчымасць уздзеяваць на органы «Усходняга партнёрства», пяць платформ якога былі створаныя на ўрадавым узроўні ўсімі ўдзельнікамі ЕС і шасцю краінамі-партнёрамі.

РЭКАМЕНДАЦЫІ

Беларусь і «Усходняе партнёрства»

У цяперашнім палітычным, эканамічным і прававым становішчы ў Беларусі адсутнічаюць працэсы рэформ, якія рыхтавалі б краіну да магчымага ўваходу ў ЕС. Змена палітычнай парадыгмы з'яўляецца

для гэтага неабходнай умовай. Уззел ва «Усходнім партнёрстве» з палітычнага і псіхалагічнага пунктаў погляду ўяўляе сабою мерапрыемства, якое вызначае развіццё працэсу ў будучыні, паколькі краіна, нягледзячы на аўтарытарны лад, бачыць сябе неад'емнай часткай Еўропы — хай і з сур'ёзнымі агаворкамі ў сувязі з адсутнасцю падрыхтаванасці да рэформ.

Эканамічныя рэформы

ЕС і разам з ім асобным дзяржавам-сябрам ЕС неабходна было б ўвесці ў змест перамоў з Беларуссю тэхнічную дапамогу ў рэфармаванні ўсіх ключавых сфер эканомікі: правілаў канкурэнцыі, статусу прадпрыемства, працы і сістэмы сацыяльнай абароны, аховы здароўя, інфраструктуры, клімату, навакольнага асяроддзя і тэхнічнай адукацыі. У свой час, гэта значыць, што пасля істотных крокаў у сферы палітычнай трансфармацыі варта скласці дамову аб свабодным гандлі, а таксама ратыфікаваць падпісаную ў сярэдзіне 90-х гадоў і тады ж ратыфікаваную некаторымі краінамі дамову аб партнёрстве і супрацоўніцтве.

Візавыя пытанні

У сувязі з прыняццем Беларусі ў кола ўдзельнікаў еўрапейскай палітыкі добрасуседства («Усходняе партнёрства») ЕС павінен быць зацікаўлены ў істотным паляпшэнні свайго іміджу ў беларускай грамадскасці. Праблемай з'яўляюцца візавыя пытанні і стаўленне да беларускіх грамадзян у амбасадах і консульствах. Бязвізавы рэжым павінен быць канчатковай мэтай гэтага руху.

Адукацыя

Другая платформа «Усходняга партнёрства», якая кіруе пытаннямі дэмакратыі, міжасабовых кантактаў, эфектыўнай і адкрытай адміністрацыі, павінна заняцца тэмай рэфармавання сістэмы адукацыі ва ўсходнееўрапейскіх краінах-партнёрах, у тым ліку ў Беларусі. У дадатак варта ўзважыць магчымасць увядзення ў беларускіх універсітэтах курсу аб ЕС з усімі яго кампанентамі, а таксама аб яго развіцці да сённяшняга дня, альбо больш паглыбленага вывучэння дадзенага курсу. ЕГУ падчас сваёй актыўнай дзейнасці ў Мінску прапаноўваў такія праграмы. Неабходна было б увесці падобныя курсы і ў дзяржаўных універсітэтах, каб пераадолець ментальныя бар'еры, створаныя рэжымам Лукашэнкі ў якасці працягу ідэалогіі і прапаганды Савецкага Саюза ў дачыненні да феномену «Еўрапейскі Саюз», што падтрымліваецца і дагэтуль.

Дзяржаўным універсітэтам варта было б прыцягваць да гэтых праграм у якасці партнёраў універсітэты дзяржаў ЕС.

Прадстаўніцтва ЕС павінна праводзіць конкурсы на тэмы, звязаныя з ЕС у школах і ВНУ, а таксама арганізоўваць тэматычныя паездкі для журналістаў і іншых прафесійных груп, а таксама і для прадстаўнікоў наменклатуры (напрыклад, парламентарыяў і службоўцаў).

Канстытуцыйныя органы

У рамках маштабнай канстытуцыйнай рэформы павінен быць забяспечаны падзел улады, незалежнасць правосуддзя (прызначэнне, вызваленне ад пасады), паўнамоцтвы парламенту, а на прэзідэнцкіх выбарах адноўлена права на стварэнне выбарчых блокаў. Увядзенне пасады Упаўнаважанага па правах чалавека катэгарычна неабходна.

Сродкі масавай інфармацыі

Спіс мерапрыемстваў, рэалізацыя якіх неабходная, каб забяспечыць у Беларусі свабоду меркаванняў і незалежнасць СМІ, надзвычай вялікі. Тут толькі найважнейшыя з іх:

- аднолькавыя эканамічныя рамачныя ўмовы для дзяржаўных і незалежных СМІ, спрашчэнне працэдуры заснавання СМІ;
- свабодны доступ журналістаў да дзяржаўных устаноў, якія абавязаны даваць інфармацыю;
- адаптацыя заканадаўства аб СМІ да стандартаў ЕС.

Грамадзянская супольнасць

1. У разнастайнасць адносін і супрацоўніцтва паміж еўрапейскімі донарскімі структурамі і грамадзянскай супольнасцю ў Беларусі павінен быць прыўнесены «парадак», так сказаць, правілы дыялогу, распрацоўкі праектаў, іх фінансавання і рэалізацыі.
2. Перагляд працэдуры рэгістрацыі няўрадавых арганізацый.
3. Паляпшэнне працэдуры адбору для ўдзелу беларускай грамадзянскай супольнасці ў Форуме грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства».

Берлін, красавік 2011 года

Ханс-Георг Вік



Віталь Сіліцкі (Мінск-Вільнюс),
PhD (палітычныя навукі), навуко-
вы дырэктар Беларускага інстытута
стратэгічных даследаванняў

БЕЛАРУСЬ У МІЖНАРОДНЫМ КАНТЭКСЦЕ

ГЕАПАЛІТЫЧНЫЯ ФАКТАРЫ БЕЛАРУСІ: АГУЛЬНАЯ ІНФАРМАЦЫЯ

Беларусь размешчана ў межах 53° паўночнай шырыні, 28° усходняй даўгаты і па сваім геаграфічным становішчы знаходзіцца ў цэнтры Еўропы. Працягласць яе тэрыторыі з поўначы на поўдзень — 560 км, з захаду на ўсход — 600 км, а агульная плошча складае 207600 км².

Па дадзеных Міністэрства статыстыкі Рэспублікі Беларусь, на 1 кастрычніка 2010 года ў Беларусі пражывала 9 млн. 465 тыс. чалавек, з іх беларусаў — 84%, рускіх — 8%, палякаў — 3%, украінцаў — 1,5%. Шчыльнасць насельніцтва складае 50 чалавек на кіламетр квадратны. Колькасць насельніцтва краіны паступова зніжаецца (за апошнія 20 гадоў прыкладна на 700 тысяч чалавек). Беларусь — поліканфесійная краіна, якая знаходзіцца на стыку ўсходняга і заходняга хрысціянства. Прыкладна 80% усіх вернікаў — праваслаўныя, у краіне прадстаўлены таксама каталіцкая і пратэстанцкія канфесіі, у меншай ступені — мусульманскія і юдзейскія.

Асноўныя галіны эканомікі Беларусі — машынабудаванне і металаапрацоўка, здабыча калійнай солі, хімічная і нафтахімічная

прамысловасць. Асноўнымі экспартнымі партнёрамі Беларусі з'яўляюцца Расія, Нідэрланды, Вялікабрытанія, Украіна, Польшча і Латвія, а па імпарце — Расія, Германія і Украіна. 14% працоўнага насельніцтва занятыя ў сельскай гаспадарцы, 34,7% — у прамысловасці і 51,3% — у сектары паслуг.

Беларусь з'яўляецца важным транзіцёрам расійскіх вуглевадародаў: агульны аб'ём расійскай нафты, якая транспартуецца па тэрыторыі Беларусі, складае прыблізна палову ўсяго расійскага нафтавага экспарту; па аб'ёмах прапампаванага расійскага газу беларуская газатранспартная сістэма саступае толькі славацкай і ўкраінскай. У нетрах Беларусі выяўлена больш за 4 тыс. радовішчаў 30-ці відаў мінеральнай сыравіны, што выкарыстоўваецца ў сусветнай практыцы. Асаблівае месца сярод іх займаюць калійныя солі, па прамысловых запасах якіх краіна выходзіць на адно з першых месцаў у Еўропе.

Колькасць беларускага войска складае 65 тыс. чалавек, з іх 15 тыс. — грамадзянскі персанал. Беларускае войска актыўна ўдзельнічае ў розных вучэннях, як унутры краін, так і за яе межамі. Па меркаванні незалежных экспертаў, беларускія ўзброеныя сілы застаюцца аднымі з самых баяздольных на постсавецкай прасторы.

Як відаць з прадстаўленых дадзеных, Беларусь — гэта невялікая па еўрапейскіх мерках дзяржава, якая валодае беднымі прыроднымі рэсурсамі, аднак мае выгаднае транзітнае становішча і экспартарыентаваную эканоміку.

ГІСТАРЫЧНЫЯ АСПЕКТЫ ГЕАПЛІТЫЧНАГА РАЗВІЦЦА БЕЛАРУСІ

Сучасная тэрыторыя Беларусі была заселеная продкамі беларусаў больш за тысячу гадоў таму. Носьбітамі вярхоўнай палітычнай улады на беларускіх гістарычных землях часта былі прадстаўнікі іншых этнасаў — Рурывічы перыяду Полацкага княства, Гедымінавічы перыяду ВКЛ, руская адміністрацыя часоў Расійскай імперыі і ранніх этапаў гісторыі БССР. У той жа час, вялікая частка палітычнай эліты заставалася мясцовай па паходжанні.

Пачынаючы з часоў стварэння першых дзяржаўных утварэнняў, беларускія землі развіваліся ў кантэксце еўрапейскай палітыкі, эканомікі і культуры. Рыцарскія традыцыі і арыстакратычныя рангі, Адраджэнне і Рэфармацыя, лаціна як мова навукі і еўрапейскія архітэктурныя стылі — усё гэта неад'емная частка гісторыі і культуры беларусаў. Еўрапейская традыцыя ў гісторыі Беларусі была

спыненая толькі пасля анэксіі яе тэрыторыі Расійскай імперыяй у канцы XVIII стагоддзя.

Беларусь заўсёды знаходзілася на скрыжаванні важных гандлёвых шляхоў, бяспеку якіх можна было забяспечыць, толькі абапіраючыся на мясцовую эліту. Адсюль адносна мірная кансалідацыя ўдзельных беларускіх княстваў у ВКЛ, шырокая аўтаномія ў рамках Рэчы Паспалітай і прывілеяванае становішча мясцовай шляхты пасля ўваходжання беларускіх земляў у склад Расійскай імперыі. На працягу апошняй тысячы гадоў беларускія землі ўваходзілі ў склад магутных дзяржаўных утварэнняў, дзе адыгрывалі даволі значную ролю. Традыцыя перамоў, уній і саюзаў з'яўляецца неад'емнай часткай палітычнай культуры беларусаў.

СУЧАСНАЕ ГЕАПАЛІТЫЧНАЕ СТАНОВІШЧА БЕЛАРУСІ

Сёння Беларусь знаходзіцца паміж двума магутнымі геапалітычнымі цэнтрамі — Еўрапейскім Саюзам і Расіяй. Аднак з'яўляючыся складовай часткай пяці буйных геапалітычных, эканамічных і ваенна-стратэгічных праектаў, у якіх дамінуе Расія (Саюзная дзяржава Беларусі і Расіі, СНД, АДКБ, Мытны саюз Расіі, Казахстана і Беларусі, Еўраазіяцкі эканамічны саюз), з ЕС яна мае толькі абмежаваныя палітычныя кантакты. Дагэтуль не была ратыфікавана Дамова аб партнёрстве і супрацоўніцтве, толькі нядаўна ў Мінску было адчынена прадстаўніцтва ЕС.

Для Расіі Беларусь мае важнае значэнне ў ваенна-стратэгічным плане: праз Беларусь ляжыць прамы і найкарацейшы шлях з Масквы ў Еўропу, на тэрыторыі Беларусі размешчаны два важныя расійскія ваенныя аб'екты. Ваенная дактрына Расіі не разглядае Узброеныя сілы РБ як асобную адзінку: у выпадку пагрозы агрэсіі з боку Захаду яны разгортваюцца ў якасці адной з войскаў РФ для абароны заходніх межаў Расіі. Беларусь таксама важная для Расіі як транзітная тэрыторыя. Іншымі словамі, Беларусь — гэта важны саюзнік Расіі, і ў інтарэсах апошняй захаваць яе ў гэтай якасці, а таксама па магчымасці ўзмацніць у ёй свой палітычны і эканамічны ўплыў.

З іншага боку, Еўрапейскі Саюз зацікаўлены ў супрацоўніцтве з Беларуссю ў сферы рэгіянальнай і субрэгіянальнай бяспекі, процідзеяння трансгранічным парозам, аховы навакольнага асяроддзя, транзіту, транспарту, энергетыкі, а таксама разглядае Беларусь як эфектыўную перашкоду на шляху пlynні нелегальных мігрантаў і наркатрафіку. Больш за тое, для ЕС важная наяўнасць «еўрапеізаванага» суседа на сваёй усходняй мяжы — развітага

эканамічна, які праводзіць узважаны палітычны курс і паважае правы і свабоды чалавека.

ПОШУК АСНОЎНАГА ЗНЕСНЕПАЛІТЫЧНАГА ВЕКТАРУ

Здабыўшы незалежнасць у выніку распаду Савецкага Саюза, праз васьмнаццаць гадоў беларускае грамадства ўсё яшчэ да канца не вызначылася са сваім месцам у свеце, арыенцірамі і прыярытэтамі знешняй палітыкі. Прыкладна роўныя часткі беларускага грамадства выступаюць за інтэграцыю (альтэрнатыўна з Расіяй або ЕС), досыць моцныя аўтарксіцкія настроі і памкненні падтрымліваць саюзныя адносіны адначасова з абодвума суб'ектамі. Тыя ж самыя настроі існуюць і сярод уладных эліт. Адгэтуль і няўстойлівы характар знешняй палітыкі, імкненне да палітычнага гандлю і лавіравання паміж Расіяй і Захадам.

У першай палове 1990-х гадоў Беларусь мела шанец вярнуцца на еўрапейскі шлях развіцця і інтэгравацца ў еўраатлантычныя структуры. Аднак гэты шанец не быў рэалізаваны з прычыны цэлага шэрагу фактараў — структуры прамысловасці, ВПК, стану этнічнай самасвядомасці, прыходу да ўлады А. Лукашэнкі і ўсталявання аўтарытарнага палітычнага рэжыму. Прарасійскі вектар (паколькі ён максімальна задавальняў палітычныя і сацыяльна-эканамічныя інтарэсы кіроўных колаў таго часу), курс на стварэнне саюзнай дзяржавы ўвасабляў імкненне беларускай эліты захаваць суцэльны кантроль над краінай, не звяртаючыся пры гэтым да балючых і неппулярных рэформ. Атрымаўшы доступ да расійскага рынку і танных энергарэсурсаў і заручыўшыся знешнепалітычнай падтрымкай Масквы, беларускія ўлады без праблем пайшлі на пагаршэнне і замарожванне адносін з краінамі Захаду, якія крытыкавалі Беларусь за парушэнне правоў чалавека і зневажанне прынцыпаў дэмакратыі. Беларускія ўлады паспяхова выкарысталі антызаходнія настроі сярод расійскай публікі і эліт, якія ў сваёй большасці лічылі Беларусь найбольш ляльным і адзіным адданым саюзнікам. У той жа час, палітыка аднабоковай арыентацыі на Расію ўзмацніла структурную залежнасць Беларусі ад усходняга суседа як манапольнага пастаўшчыка энергарэсурсаў і адзінага сур'езнага рынку збыту для прамысловай прадукцыі, неканкурэнтаздольнай на еўрапейскіх і сусветным рынках. Пры гэтым расла і доля гандлю з ЕС у знешнегандлёвым балансе Беларусі, але зноў-такі за кошт росту цэнаў на расійскія энерганосьбіты, якія перапрадаваліся на Запад, і павелічэння аб'ёму іх перапрацоўкі.

Аднак пачынаючы з 2006–2007 гадоў, Расія адмаўляецца ў ранейшых аб'ёмах бязвыплатна субсідываць беларускую эканоміку і

робіць спробы перавесці адносіны з Беларуссю на больш прагматычныя рэйкі, дзе асноўны інтарэс — гэта ўдзел расійскага капіталу ў прыватызацыі найбуйнейшых беларускіх прадпрыемстваў і захаванне Беларусі ў якасці ваенна-стратэгічнага плацдарму для расійскіх узброеных сіл. Гэта было часткай больш глабальнай змены ў знешняй палітыцы Расіі, расчараванай нелаяльнасцю сваіх постсавецкіх партнёраў, якіх яна шчодро спансаравала паўтара дзесяцігоддзя. Частка гэтай палітыкі — паслабленне залежнасці Расіі ад транзіцёраў вуглевадароднай сыравіны праз будаванне абыходных транзітных шляхоў (Паўночны і Паўднёвы патокі па газе, BTC-2 па нафце), якія нясуць прамую пагрозу існаў у Беларусі мадэлі транзітнай дзяржавы, што трымае ў закладніках пастаўшчыка энергарэсурсаў. У той жа час расійска-грузінская вайна выразна паказала, што Расія гатовая выкарыстаць любыя сродкі для ўтрымання постсавецкай прасторы на сваёй арбіце. Гэтая гатовасць была відавочна прадэманстраваная ў 2010 годзе, спачатку ў Кыргызстане, калі Расія наўпрост ўдзельнічала ў змене палітычнага рэжыму ў постсавецкай краіне; затым у расійска-беларускіх адносінах, калі шляхам адкрытага палітычнага і эканамічнага шантажу Беларусь прымусілі ўвайсці ў Мытны саюз з Расіяй і Казахстанам на нявыгадных для яе ўмовах. Адчуванне таго, што Расія ў выпадку неабходнасці можа паўтарыць сцэнар змены рэжыму і ў дачыненні да Беларусі, змянілася ўпэўненасцю ў тым, што Расія саспела для яго ажыццяўлення. Расійскі фактар стаў відавочным у кампаніі па выбарах прэзідэнта, прызначаных на 19 снежня 2010 года. Удзел Масквы ў выбарах прыняў разнастайныя формы — ад медыя-кампаніі па дыскрэдытацыі Лукашэнкі да падтрымкі апазіцыйных кандыдатаў. Магчымы сцэнар і непрызнання выбараў Расіяй.

Новая палітыка Расіі ў дачыненні да Беларусі і да постсавецкай прасторы ў цэлым прымусіла беларускія ўлады задумацца над небяспекай аднабаковай арыентацыі на Маскву і пачаць паступовую нармалізацыю адносін з ЕС. У той жа час, прыярытэтнай стратэгіяй выжывання для беларускіх улад з'яўляецца пошук новых партнёраў, якія не звязвалі б дапамогу з палітычнымі фактарамі. У першую чаргу, гаворка ідзе пра Кітай, эканамічнае супрацоўніцтва з якім пачало бурна развівацца ў апошнія гады.

Еўрапейскі Саюз да нядаўняга часу таксама веў абмежавальную палітыку ў дачыненні да Беларусі з прычыны грубых парушэнняў правоў і свабодаў чалавека. Па гэтых жа чынніках стаў немагчымы ўдзел Беларусі — у адрозненне ад Украіны і Малдовы — у Еўрапейскай палітыцы добрасуседства. Такая палітыка ў цэлым

задавальяла і беларускія ўлады, бо яна абмяжоўвала непажаданы ўплыў ЕС на ўнутрыпалітычныя працэсы ў краіне, і ЕС, для якога ізаляцыя апраўдвала адсутнасць выразнай палітыкі ў дачыненні да праблемнага суседа. Неабходнасці ў такой палітыцы ва ўмовах досыць гарманічных адносін з Расіяй не было: меркавалася, што дадзены рэгіён можа знаходзіцца ў зоне адказнасці Крамля, у тым ліку і ў плане прасоўвання працэсаў дэмакратызацыі і рэформ. Больш прасунутая ў рэформах Расія разглядалася многімі ў ЕС як лакаматыў рэформ у Беларусі.

Еўрасаюз зацікаўлены ў тым, каб уцягнуць краіну ў палітычныя і сацыяльна-эканамічныя еўрапейскія працэсы. Аднак ангажаванне Беларусі абцяжарана двума фактарамі: па-першае, абмежаванымі фінансавымі магчымасцямі ЕС ва ўмовах запавольвання эканамічнага росту і нарастання крызісных тэндэнцый у эканоміцы шэрагу яго краін; па-другое, адсутнасцю значнага прагрэсу ў пытаннях дэмакратыі і правоў чалавека ўнутры краіны, што ўзмацняе галасы прыхільнікаў ізаляцыі Беларусі ў самім ЕС. Тым не менш, пагоршаныя адносіны з Расіяй на фоне нетрывалага стану эканомікі прымушаюць афіцыйны Мінск ісці на пэўныя саступкі ЕС. Пры гэтым беларускія ўлады разглядаюць сваё збліжэнне з ЕС як «продаж» геапалітычнай ляяльнасці і патрабуюць, з аднаго боку, фінансавай падтрымкі, а з іншага — неўмяшання ва ўнутраную палітыку краіны. Так ці інакш, гэта азначае гатовасць да эканамічных рэформаў пры поўным адмаўленні рэформаў палітычных.

Важна падкрэсліць, што пэўныя знешнепалітычныя ўмовы (фактар расійска-грузінскай вайны і непрызнанне Беларуссю Абхазіі і Паўднёвай Асеціі, пагаршэнне адносін з Расіяй у працэсе перамоў па Мытным саюзе, запрашэнне Беларусі ў праграму «Усходняга партнёрства», адкрытае супрацьстаянне Масквы і Мінска па Кыргызстане) адкрылі беспрэцэдэнтнае акно магчымасцяў для еўрапейскай інтэграцыі Беларусі. Падобны шанец Беларусь мела толькі некаторы час пасля распаду СССР. Аднак гэтае акно магчымасцяў не будзе адчынена бясконца. Для асноўных краін ЕС супрацоўніцтва з Расіяй застаецца прыярытэтам, і гульня на антырасійскай рыторыцы, якую сёння дазваляе сабе Мінск, не будзе мець дзейснага выніку без прагрэсу ў галіне рэформаў. Магчымасці геапалітычнага манеўру на заходнім напрамку звузліліся для Мінска пасля катастрофы Ту-154 пад Смаленскам у красавіку 2010 года: новае кіраўніцтва Польшчы ўзяло курс на паляпшэнне адносін з Расіяй, яно схільна ўзгадняць сваю знешнюю палітыку з вядучымі краінамі ЕС і ўжо не зацікаўлена ў прамой геапалітычнай канфрантацыі з Расіяй.

Адзначыўся і рост канкурэнцыі цэнтраў прыцягнення: у той час як МВФ упершыню за доўгія гады дае Беларусі новы крэдыт, а ЕС распрацоўвае новую праграму партнёрства з усходнімі суседзямі і ўключае ў яе Беларусь, Расія ўмацоўвае сваё ваенна-стратэгічнае супрацоўніцтва з Беларуссю, настойвае на прызнанні Беларуссю Паўднёвай Асеці і Абхазіі і фактычна прымушае беларускае кіраўніцтва да стварэння нявыгоднага для Беларусі Мытнага саюза з Расіяй і Казахстанам. Такім чынам, Беларусь як ніколі раней устала перад неабходнасцю выбару далейшага шляху развіцця.

НЕЙТРАЛЬНЫ СТАТУС

На досвітку незалежнасці Беларусі значнай папулярнасцю карысталася ідэя нейтралітэту і недалучанасці да якіх-кольвек палітычных і ваенных блокаў. Гэта ідэя была таксама адлюстраваная і ў Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь, якая падкрэслівае імкненне Беларусі стаць нейтральнай дзяржавай. Аднак дадзенае становішча было парушана фактам далучэння краіны да АДКБ і палітычнай інтэграцыі з Расіяй.

Нейтральны статус Беларусі мае шэраг плюсаў, такіх, як гарантаванае захаванне незалежнасці і культурнай ідэнтычнасці, адсутнасць абавязанняў у дачыненні да іншых міжнародных актараў, магчымасць выступаць у якасці арбітра на міжнароднай арэне і быць цэнтрам прыцягнення банкаўскага капіталу. Для рэалізацыі ўстойлівага нейтралітэту неабходная наяўнасць шэрагу гістарычных, культурных, геапалітычных і іншых фактараў: існаванне ўнутранага патэнцыялу, здольнага забяспечыць суверэнітэт і незалежнае развіццё; прызнанне нейтральнага статусу дзяржавы як мінімум суседнімі краінамі і асноўнымі геапалітычнымі цэнтрамі і самае важнае — унутраны кансенсус палітычных эліт у пытанні нейтральнага статусу.

На сённяшні дзень у Беларусі не сфармаваліся перадумовы для нейтралітэту. Кіроўны палітычны клас арыентаваны на баланс паміж геапалітычнымі цэнтрамі, што, у цэлым, адлюстроўвае гістарычную традыцыю палітычнага жыцця рэгіёна.

УСХОДНІ ВЕКТАР

Праект Саюзнай дзяржавы Беларусі і Расіі, разгорнуты ў 1990-я гады XX стагоддзя, быў заснаваны на рацыянальнай спробе ўзнаўлення датацыйнай схемы часоў СССР у складаных знешнепалітычных і эканамічных умовах. Гэты праект вычарпаў сябе па меры

змяншэння магчымасцяў беларускага кіраўніцтва абменьваць транзітны статус і геапалітычнае становішча на расійскія датацыі. Узнікае сітуацыя, пры якой падтрыманне саюзных адносін у старым фармаце ставіць пад удар не толькі палітычную незалежнасць краіны, але і ўладныя пазіцыі беларускай эліты. Гістарычны досвед знаходжання ў складзе Расійскай імперыі і Савецкага Саюза дэманструе непажаданасць падобнага сцэнара для Беларусі ў будучыні, паколькі расійская палітычная культура не дазваляе існавання аўтаномных іншаэтнічных утварэнняў у рамках расійскага дзяржаўнага арганізма.

Інтэграцыя з Расіяй (палітычная і эканамічная) у сярэднетэрміновай перспектыве можа прынесці эканамічныя выгады ў выглядзе часовай стабілізацыі беларускай эканомікі і палітычнай сістэмы, аднак у доўгатэрміновай перспектыве, з вялікай доляй верагоднасці, прывядзе да страты суверэнітэту і ідэнтычнасці. Такая перспектыва была недвухсэнсоўна прадэманстраваная беларусам былым прэзідэнтам Расіі У. Пуціным, які прапанаваў Беларусі ўвайсці ў склад Расіі шасцю абласцямі. Сцэнар глыбокай палітычнай інтэграцыі з Расіяй магчымы ва ўмовах рэзкага пагаршэння эканамічнай сітуацыі ў Беларусі пры адначасовай ізаляцыі краіны з боку Захаду.

Эканамічнае і палітычнае супрацоўніцтва з Кітаем разглядаецца беларускім кіраўніцтвам як аптымальная альтэрнатыва Расіі і ЕС. Вялізная эканоміка, якая бурна развіваецца, з гіганцкімі запасамі вольных фінансавых і інвестыцыйных сродкаў і цвёрдай зацікаўленасцю ў нарошчванні сваёй прысутнасці ў рэгіёне, але якая не прэтэндуе на палітычнае панаванне, як Расія, і не абцяжарвае партнёраў вартаснымі ўмовамі, як ЕС. Трэба, аднак, адзначыць, што Кітай зацікаўлены ў нарошчванні адносін у тых сферах, дзе ляжаць найперш яго інтарэсы (доступ да прыродных рэсурсаў, развіццё інфраструктуры для сваёй эканамічнай экспансіі ў рэгіёне, развіццё ўмоў для прасоўвання кітайскага бізнесу і працаўладкавання кітайскай працоўнай сілы за мяжой), і яго інвестыцыі не заўсёды прыносяць хуткі станоўчы эффект для эканомікі партнёра. Нягледзячы на тое, што супрацоўніцтва з Кітаем відавочна здольна станоўча паўплываць на эканоміку Беларусі (у такіх сферах, як развіццё інфраструктуры, рэструктурызацыя некаторых прамысловых сектараў, у прыватнасці, вытворчасці тавараў народнага спажывання, тэхнікі і электронікі), яно не з'яўляецца ўсёабдымнай альтэрнатывай для Беларусі, чый набор альтэрнатывы будзе, у першую чаргу, абумоўлены яе геаграфічным становішчам, сістэмай эканамічных сувязяў і еўрапейскай культурнай спадчынай.

ЗАХОДНІ ВЕКТАР

Як ужо было адзначана вышэй, гістарычна і цывілізацыйна Беларусь з'яўляецца неад'емнай часткай Еўропы. Еўрапейская культура перамоў і стварэння саюзаў вельмі блізкая беларускай палітычнай культуры. Еўрапейскі Саюз дэманструе магчымасць ажыццяўлення глыбокай палітычнай і эканамічнай інтэграцыі пры адначасовым захаванні суверэнітэтаў і ідэнтычнасцяў нават дробных еўрапейскіх нацый, што не можа не быць прывабным для Беларусі. Акрамя таго, на сённяшні дзень сфармаваны цэлы набор опцый і ўзроўняў інтэграцыі, якія можа выбраць беларускае кіраўніцтва для рэалізацыі збліжэння з ЕС. Выбар ступені інтэграванасці залежыць ад афіцыйнага Мінска, што спрашчае дыялог Брусэля і Мінска.

Выбар еўрапейскага шляху развіцця патрабуе ад беларускага кіраўніцтва пэўных саступак у бок рэфармавання прававой і палітычнай сістэм, аднак прадугледжвае стратэгічныя выгады ў доўгатэрміновай перспектыве, забяспечвае захаванасць дзяржаўнай незалежнасці, стабілізацыю эканамічнай сістэмы і ўдзел Беларусі ў агульнаеўрапейскіх і сусветных працэсах.

ВЫСНОВЫ

Такім чынам, на сучасным этапе важнасць доўгатэрміновай стабілізацыі і паступовага развіцця Беларусі прымушае беларускае кіраўніцтва прыйсці да разумення неабходнасці ўдзелу ў працэсах еўрапейскай інтэграцыі, якая ў дадзены гістарычны адрэзак часу найбольш адпавядае нацыянальным інтарэсам Беларусі.

Гістарычны досвед палітычнага ўзаемадзеяння з Расіяй даказвае небяспеку інтэграцыйных ініцыятыў для дзяржаўнага суверэнітэту і нацыянальна-культурнай ідэнтычнасці беларусаў і нежыццяздольнасць праектаў расійска-беларускай інтэграцыі.

Нейтральны статус Беларусі на дадзеным этапе наўрад ці можа быць рэалізаваны з прычыны адсутнасці неабходнага набору фактараў і жадання самаго палітычнага класа праводзіць цалкам нейтральную палітыку. Пасля расійска-грузінскага канфлікту і краху папярэдніх спробаў дэмакратызаваць Беларусь склалася ўнікальная магчымасць выхаду нашай краіны з міжнароднай ізаляцыі і далучэння яе да працэсаў еўрапейскай інтэграцыі без якіх-кольвек папярэдніх умоў і эксклюзіўных патрабаванняў. Не скарыстацца гэтай магчымасцю — значыць надоўга выпасці з сусветных працэсаў і законсерваваць адставанне на шмат гадоў наперад.



Кай-Олаф Ланг (Берлін),
навуковы супрацоўнік даследчай
групы Фонду «Навука і палітыка»
(Германскі інстытут міжнародных
адносін і бяспекі)



Марцін Копман (Берлін), сябра
кіраўніцтва і выканаўчы дырэктар
фонду Генсхаген, кіраўнік напamкy
«Еўрапейскі дыялог», каардынатар па
пытаннях еўрапейскай палітыкі Фонду
ім. Конрада Адэнаўэра (2008–2009)

ЕС І БЕЛАРУСЬ: СТАСУНКІ З РЭЗЕРВОВЫМІ МАГЧЫМАСЦЯМІ

ЕЎРАПЕЙСКАЯ ПАЛІТЫКА ДОБРАСУСЕДСТВА: СТАБІЛІЗАЦЫЯ І СУПРАЦОЎНІЦТВА З ПАРТНЁРАМІ НА УСХОДЗЕ І ЗАХАДЗЕ

Незадоўга да завяршэння свайго вялікага пашырэння на Усход у 2004 годзе ў Еўрапейскім Саюзе была распрацаваная канцэпцыя Еўрапейскай палітыкі добрасуседства (ЕПД). Неабходнасць распрацоўкі для новых суседзяў Саюза прапаноў па фармаванні будучых стасункаў была важнай рамачнай умовай для развіцця ЕПД пасля прыняцця ў ЕС дзесяці новых сябраў. Акрамя таго, быў улічаны досыць складаны досвед вырашэння праблем, з якімі ЕС сутыкнуўся ў 90-ыя гады ў сувязі з нестабільнасцю на Балканах і асабліва падчас вайны ў Косава. Галоўнай мэтай ЕПД, улічваючы вышэйсказанае, было спрыянне стабільнасці ў непасрэдных суседзяў ЕС. У прыватнасці, паўднёвыя дзяржавы-сябры

выступаюць за распаўсюджанне прапановы ў рамках ЕПД таксама і на суседнія дзяржавы Міжземнамор'я. Тым самым 16 дзяржавам (уключаючы кіраўніцтва Палесцінскай аўтаноміі) была зроблена аднолькавая прапанова па фармаванні двухбаковых адносін з ЕС. У рамках сфармуляваных планаў дзеянняў павінна праводзіцца стымуляванне іх эканамічных і палітычных ператварэнняў і, у выпадку поспеху, заахвочвацца ўдзелам у еўрапейскай інтэграцыі, аднак ніжэй за ўзровень сяброўства (Продзі: «Everything but institutions» (англ. «Усё, апроча інстытуцый»)).

Па пытанні канчатковай мэты палітыкі добрасуседства паміж дзяржавамі-сябрамі досыць рана разгарэўся сур'ёзны канфлікт. Пасля пашырэння ў асноўным новага (усходняга) суседзі выступалі за тое, каб выразна прапанаваць дзяржавам-удзельніцам ЕПД (усходнім) як магчымы варыянт перспектыву сяброўства. Моцны супраціў гэтай пазіцыі стала сыходзіць ад Францыі, але цяпер таксама і ў Германіі набірае абароты адмова ад фарсіраванага і распаўсюджанага прынцыпова на ЕПД працэсу пашырэння пад ціскам праблематычнай ратыфікацыі Лісабонскай дамовы. Шматлікія дзеячы ў ЕС асноўнай умовай для прыёму новых сябраў, як і раней, бачаць паспяховае паглыбленне еўрапейскай інтэграцыі. Незалежна ад гэтага з'яўляецца бяспрэчным, што ўмовы для супрацоўніцтва ў розных дзяржавах-суседзях моцна разыходзяцца. Паколькі толькі еўрапейскія дзяржавы могуць стаць сябрамі ЕС, інтарэсы і магчымасці супрацоўніцтва з паўночнаафрыканскімі дзяржавамі-ўдзельніцамі ЕПД само сабою адрозніваюцца ад такіх для Усходняй Еўропы. У той жа час, у ЕС ёсць кансенсус па пытанні аб тым, што як паўднёвым, так і ўсходнім краінам-суседзям трэба аддаваць павышаную палітычную ўвагу. Аднак зыходзячы са сфармаваных падчас гістарычнага развіцця сувязяў, геаграфічнага становішча і палітычна-стратэгічных ацэнак, сярод дзяржаў-сябраў склаліся спецыфічныя перавагі. Да дзяржаў ЕС, якія з'яўляюцца прыхільнікамі ўсходняга вектару палітыкі добрасуседства, адносяцца шматлікія новыя сябры ЕС з Усходняй і Цэнтральнай Еўропы, некаторыя скандынаўскія краіны і, не ў апошнюю чаргу, Германія. Апошняя падчас свайго прэзідэнцтва ў Савеце ў першым паўгоддзі 2007 года зрабіла адным з прыярытэтаў узмацненне значэння стасункаў з усходнімі суседзямі. Хуткасць збліжэння ЕС з дзяржавамі-суседзямі залежыць, першым чынам, ад гатовасці і здольнасці дзяржаў рэфармаваць свае палітычныя сістэмы па прынцыпе Good governance (англ. слушнае кіраванне), забяспечыць рэалізацыю прынцыпаў прававой дзяржавы і прывесці свае эканамічныя

сістэмы ў адпаведнасць з патрабаваннямі рынкавай эканомікі. У найбліжэйшыя гады ЕС наўрад ці будзе звязваць сябе мэтай уваходу новых сябраў. У той жа час, ён будзе ўлічваць розныя зыходныя ўмовы ў дзяржавах-суседзях, што аўтаматычна прывядзе да моцнай унутранай дыферэнцыяцыі ЕПД. Дадзенае развіццё будзе суправаджацца прапановай шматбаковага, сектаральнага супрацоўніцтва, напрыклад, у рамках ініцыяванага Швецыяй і Польшчай «Усходняга партнёрства», афіцыйны старт якому быў дадзены ўвесну 2009 года ў перыяд чэшскага старшынства ў Савеце ЕС. Ад ЕС патрабуецца стала правяраць свае прапановы на прадмет эфектыўнасці, дакладнасці мэты і ўспрымання і, пры неабходнасці, паляпшаць свой інструментар у палітыцы стаўлення да суседзяў, скарыстаныя рэсурсы і аб'яцаныя стымулы. У той жа час ЕС можа толькі падтрымліваць неабходныя трансфармацыйныя працэсы ў рамках такога роду ініцыятыў; галоўная адказнасць за ператварэнні, а таму і за збліжэнне з ЕС, залежыць ад саміх краін.

Так і адносіны паміж ЕС і Беларуссю ў апошнія гады ў вырашальнай ступені вызначаліся ўнутрыпалітычным развіццём краіны. Неўзабаве пасля выбару Аляксандра Лукашэнкі прэзідэнтам краіны ў 1994 годзе ЕС з прычыны розных парушэнняў стандартаў у сферы дэмакратыі і прававой дзяржавы ў Беларусі быў вымушаны кардынальна змяніць сваю пазіцыю ў дачыненні да Мінска. Падпісаная паміж ЕС і Беларуссю ў 1995 годзе Дамова аб партнёрстве і супрацоўніцтве, як і двухбаковая часовавая дамова, якая рэалізавала б дамоўленасці ў сферы гандлёвай палітыкі, ужо ў 1997 годзе былі замарожаныя Еўрасаюзам. Як следства гэтага — інтэнсіўнасць супрацоўніцтва працягвала падаць. ЕС неаднаразова сігналізаваў аб сваёй зацікаўленасці палепшыць ўзаемаадносіны, аднак такое паляпшэнне звязвалася з прагрэсам у сферы дэмакратызацыі краіны. Паколькі гэтага не толькі не адбывалася, але і назіраўся рэгрэс у сферы асноўных палітычных і грамадзянскіх правоў і свабодаў, ЕС пачаў ужываць санкцыі.

Улічваючы тое, што Еўрасаюз прынцыпова цяжка ідзе на шырокія санкцыі ў дачыненні да трэціх дзяржаў, рашэнні па ўзмацненні жорсткасці палітыкі ЕС у дачыненні да Беларусі падаліся незвычайна цвёрдымі, яны былі прынятыя пераважнай большасцю дзяржаў-сябраў і захоўваліся на працягу працяглага часу. У 2003 годзе падчас фармавання Еўрапейскай палітыкі добра-суседства Беларусь яшчэ згадвалася разам з такімі краінамі, як Украіна і Малдова ў якасці партнёра ў рамках ЕПД, аднак

Беларусь хутка апынулася фактычна выключанай з палітыкі добрасуседства. Аднак у той час, як Еўрапейская Камісія ўжо абмяркоўвала з Кіевам першы план дзеянняў, у 2004 годзе Брусэль наклаў візавыя і банкаўскія санкцыі на беларускіх палітыкаў, якіх дакладчык савета Еўропы абвінаваціў у спрычыненасці да знікнення чатырох прадстаўнікоў апазіцыі. Фальсіфікацыя прэзідэнцкіх выбараў у сакавіку 2006 года выклікала пашырэнне гэтых санкцый на большае кола асобаў, што ахапілі высокапастаўленых прадстаўнікоў ураду, уключаючы самога прэзідэнта Лукашэнку. І, нарэшце, у канцы 2006 года ЕС пашырыў свае санкцыі рашэннем аб прыпыненні гандлёвых прэферэнцый для тавараў з Беларусі. Адначасова ў публікацыі неафіцыйнага плану дзеянняў «Што Еўрапейскі Саюз можа даць Беларусі» ў лістападзе 2006 года было падкрэслена, што ЕС па-ранейшаму зацікаўлены ў паляпшэнні двухбаковых адносін з Мінскам, у дадзеным дакуменце ЕС сфармуляваў шэраг патрабаванняў па паляпшэнні сітуацыі з правамі чалавека і стандартамі прававой дзяржавы ў Беларусі, а таксама паказаў на выгады, якія прынесла б пашырэнне супрацоўніцтва.

ЕС І БЕЛАРУСЬ: МЭТЫ І ІНТАРЭСЫ

Мэтай ЕС, у першую чаргу, з'яўляецца паляпшэнне палітычнай сітуацыі ў краіне, якое можа зыходзіць толькі з самой Беларусі, і якое ЕС, у выпадку неабходнасці, можа падтрымаць з дапамогай дэкларацый, палітычных дзеянняў або санкцый. Па-другое, для Еўрасаюза важная трансфармацыя беларускай эканамічнай сістэмы з мэтай стварэння ўмоў для канкурэнтаздольнай і эфектыўна працуючай рынкавай эканомікі, здольнай пракарміць жыхароў краіны і ў перспектыве стаць цікавым гандлёвым партнёрам ЕС. Для дасягнення абедзвюх мэтаў важна, каб Беларусь зрабіла крокі ў напрамку празрыстага, эфектыўнага кіравання ўрадам, які будзе ўлічваць інтарэсы грамадзян, і адміністрацыйнай практыкі. Акрамя таго, Беларусь для ЕС значны сусед па важных кірунках. Сюды адносіцца галіна энергетыкі, дзе, прынамсі, у сярэднетэрміновай перспектыве Беларусь застанецца краінай-транзіцёрам расійскіх энерганосьбітаў. Таксама ЕС зацікаўлены ў супрацоўніцтве з Беларуссю па пытаннях міграцыі, барацьбы са злачыннасцю і бяспекі знешніх межаў ЕС. Да таго ж ЕС будзе таксама і надалей спрабаваць дзейнічаць у кірунку ўцягвання Беларусі ў еўрапейскія транспартныя сеткі. Цікаваць ЕС да абнаўлення, у прыватнасці, транспартнай інфраструктуры, заснаваны таксама і на функцыі, якую Беларусь выконвае як транзітная краіна для грузаплыніў паміж ЕС і Расіяй.

Пасля ўзнікнення энергетычнага канфлікту з Расіяй у пачатку 2007 года новыя акцэнтны ўраду Лукашэнкі (у прыватнасці, вызваленне палітычных зняволеных) заахвацілі таксама і ЕС да хуткага пасылу пазітыўных сігналаў.

Берлін, у прыватнасці, вельмі пільна адсочвае тэндэнцыі развіцця ў Мінску. Германія асабліва зацікаўленая ў нармалізацыі стасункаў паміж ЕС і Беларуссю з-за сваіх традыцыйна шчыльных сувязяў з ёй (у тым ліку, з прычыны ранейшых інтэнсіўных гандлёвых зносінаў абедзвюх краін, значных нямецкіх прамых інвестыцый у Беларусь і, не ў апошнюю чаргу, таксама з-за вялікага значэння нямецкай мовы). Аднак Берлін пойдзе за Еўрапейскім Саюзам: занадта выразнае разуменне неабходнасці сумесных дзеянняў Еўропы і занадта вялікія перакананні, што двухбаковае збліжэнне ўключае таксама і прызнанне агульных каштоўнасцяў. Пры ўсім гэтым як у Германіі, так і ў ЕС у цэлым ідзе актыўная дыскусія аб тым, якія наступствы будзе мець актывізацыя ўзаемадзейнення з Беларуссю (роўна як і з іншымі ўсходнееўрапейскімі суседзямі) для адносін з Расіяй, і ў якой ступені паўстане свайго роду інтэграцыйная канкурэнцыя паміж ЕС і Расіяй.

«УСХОДНЯЕ ПАРТНЁРСТВА»

«Усходняе партнёрства» (УП) — гэта палітычная ініцыятыва па інтэнсіфікацыі супрацоўніцтва паміж ЕС з яго ўсходнімі суседзямі, афіцыйны старт якой быў дадзены ў траўні 2009 года на Саміце ЕС на вышэйшым узроўні, на які былі запрошаныя прадстаўнікі краін-партнёраў. Першыя прапановы па гэтай праграме былі вынесены ў траўні 2008 года ўрадамі Польшчы і Швецыі. Варшава і Стаггольм засноўваліся на рашэнні кіраўнікоў дзяржаў і ўрадаў ад снежня 2008 года, у якім быў заклік да наступных кіраўнікоў у Савеце працягваць развіваць як усходняе, так і паўднёвае вымярэнне Еўрапейскай палітыкі добрасуседства ў «двухбаковых і шматбаковых фарматах». Паколькі пад французскім старшынствам у ЕС (у першым паўгоддзі 2008 года) з вялікім размахам прасоўвалася ідэя «Саюза для Міжземнамор'я» — гэта значыць, ішла барацьба за павелічэнне значнасці еўрапейскіх міжземнаморскіх кантактаў, Польшча, якая ўжо даўно выступала за стварэнне адмысловай кааперацыйнай прасторы для суседніх усходніх рэгіёнаў, вырашыла таксама скарыстацца спрыяльнымі момантамі, каб заснаваць форму рэгіянальнага супрацоўніцтва і для ўсходняй часткі ЕС. Польшча-швецкая прапанова хутка знайшла агульную ўхвалу партнёраў па ЕС, а расійска-грузінская вайна ў жніўні 2008 года справакавала яшчэ

і дадатковае паскарэнне дыскусіі ўнутры ЕС па пытаннях усходняй палітыкі добрасуседства. Шматлікія дзяржавы-сябры бачылі ва ўмацаванні ўсходняга вектару ЕПД ці не адзіную магчымасць рэагавання на новую праблему на постсавецкай прасторы.

Мэтавымі краінамі УП з'яўляюцца тры краіны на Паўднёвым Каўказе (Арменія, Азербайджан і Грузія), а таксама Украіна, Малдова і Беларусь. УП засноўваецца на двух падыходах: з аднаго боку, гаворка ідзе аб тым, каб прасоўваць ужо існуючыя двухбаковыя кааперацыйныя адносіны ЕС з асобнымі дзяржавамі-суседзямі; з іншага боку, неабходна стварыць новую ініцыятыву рэгіянальнага супрацоўніцтва з усімі ўсходнімі партнёрамі.

На двухбаковым узроўні былі пацверджаны ўжо сфармуляваныя прапановы ЕС у пашыраным выглядзе, а іх магчымасці былі прадстаўлены ўсім усходнім партнёрам. Так, пры выкананні вызначаных крытэраў усё дзяржавы-суседзі могуць атрымаць новыя дамоўныя адносіны ў форме пагаднення аб асацыяваным сяброўстве. Праграма па стварэнні інстытутаў павінна палепшыць адміністрацыйныя магчымасці суседзяў ва ўсіх сферах супрацоўніцтва. Калі асобныя краіны ўвойдуць у СГА, то могуць быць складзены інтэнсіўныя і шырокія дамовы аб свабодным гандлі з ЕС. Пры паспяховым супрацоўніцтве ў галіне бяспекі межаў і міграцыі магчымы палёгкі ў сферы турызму і нават дыялог аб бязвізавай прасторы. У лістападзе 2010 года ЕС і Украіна дамовіліся аб плане дзеянняў, пакліканым у сярэдні і доўгатэрміновай перспектыве стварыць перадумовы для скасавання візавага рэжыму. У рамках двухбаковага дыялогу аб транзіце і энергетыцы павінна аддавацца асабліва ўвага перамовам з Украінай і Азербайджанам. Надалей павінна аказвацца падтрымка ў галінах эканамічнага і сацыяльнага развіцця, а таксама трансмежавага супрацоўніцтва.

Новым з'яўляецца стварэнне шматбаковага кааперацыйнага форуму. Для гэтага камісія прапанавала чатыры тэматычныя платформы: 1) дэмакратыя і добрае кіраванне; 2) эканамічная інтэграцыя і канвергенцыя з палітыкай і стандартамі ЕС; 3) энергетычная бяспека; 4) міжасабовыя кантакты. Цэлы шэраг праектаў-маякоў павінен забяспечыць факусаванне і агляднасць. Сюды адносіцца аб'яднаная праграма па бяспецы межаў, спецыяльная дапамога малым і сярэднім прадпрыемствам (фонд па прадстаўленні дапамогі СМП), стварэнне рэгіянальных энергетычных рынкаў і паляпшэнне энергаэфектыўнасці; развіццё «Паўднёвага энергетычнага калідору» як уклад у

дыверсіфікаванне паставак энергіі; абарона ад катастроф, а таксама ўзмацненне добрага кіравання ў галіне аховы навакольнага асяроддзя.

З канца 2009 года з сустрэч тэматычных платформаў на ўзроўні высокапастаўленых службоўцаў-спецыялістаў пачалася стадыя рэалізацыі УП: яны вызначаюць пэўныя прыярытэты, так званыя ключавыя мэты і разлічаную на два гады працоўную праграму і справаздаюцца на штогадовых сустрэчах па УП на ўзроўні міністраў замежных спраў. Для фінансавай падтрымкі ініцыятывы на перыяд да 2013 года была выдзеленая сума ў 350 мільёнаў еўра, шляхам пераразмеркавання сродкаў былі згенераваныя яшчэ 250 мільёнаў.

Значнасць супрацоўніцтва з няўрадавымі арганізацыямі і іншымі структурамі грамадзянскай ініцыятывы ў рамках УП прыкметна вырасла. Як праграма мадэрнізацыі, якая мае моцную арыентацыю на гарманізацыю права і ініцыяваныя дзяржавай працэсы рэфармавання, палітыка добрасуседства характарызувалася выразнай «урадавай прывязкай». Супрацоўніцтва з выканаўчымі органамі мае важнае значэнне таксама і для двух- і шматбаковых мерапрыемстваў у рамках УП, аднак яно дапаўняецца моцным кампанентам, які павінен прывесці да ўмацавання грамадзянскай супольнасці. Адначасова палітыка добрасуседства вучыцца ставіць на дзвюх нагах: развіваць супрацоўніцтва адміністрацый і адносіны паміж грамадствамі.

Найважнейшым вынікам гэтага з'яўляецца стварэнне Форуму грамадзянскай супольнасці. На першай сустрэчы Форуму больш за 220 прадстаўленых там арганізацый (з шасці краін-партнёраў і ЕС) заявілі аб тым, што яны жадаюць, каб іх разумелі як актыўную і эсэнцыяльную частку УП, каб інстытуты ЕС, краіны-ўдзельніцы і краіны-партнёры ўспрымалі іх як істытуцыйных партнёраў у пытаннях планавання, рэалізацыі, маніторынгу і ацэнкі праграм УП — патрабаванне, з прычыны якога, напэўна, пачнецца паломніцтва ў адчыненыя дзверы ЕС і Камісіі. Форум грамадзянскай супольнасці мог бы, тым самым, выканаць як мінімум тры функцыі. Па-першае, ён можа зрабіць больш эфектыўнай рэалізацыю УП і яго праектаў, бо ў распараджэнні Камісіі, якая, у выніку, адказвае за рэалізацыю, будзе знаходзіцца аб'яднанне партнёраў і арганізацый, якія аказваюць падтрымку на іншым ад урадавых інстытутаў баку. Карысным пры гэтым з'яўляецца тое, што ў рамках Форуму былі створаныя чатыры працоўныя групы, якія па сваім змесце арыентаваныя на чатыры тэматычныя платформы

УП. Па-другое, Форум грамадзянскай супольнасці падтрымлівае аб'яднанне няўрадавых арганізацый з краін-партнёраў адно з адным, а таксама з партнёрамі з ЕС. Дзякуючы гэтаму можна разам паразважаць пра досвед, а таксама пра слабыя месцы ў пабудове грамадзянскай супольнасці. І па-трэцяе, Форум грамадзянскай супольнасці можа дапамагчы краінам-партнёрам надаць дынаміку ператварэнням у грамадстве і палітычным рэформам, аказваючы падтрымку станаўленню новых эліт.

Базавым элементам поспеху УП з'яўляюцца новыя дамовы аб асацыятыўным сяброўстве. ЕС з 2007 года вядзе перамовы з Украінай аб дамове такога роду, з Малдовай, а таксама трыма дзяржавамі Паўднёвага Каўказа, перамовы былі пачатыя ў 2010 годзе. Аднак ход перамоў з Украінай паказвае слабыя бакі і выклікі гэтай ідэі. Пасля таго, як адносна хутка атрымалася распрацаваць сектаральныя, тэматычныя матэрыялы, стала відавочна, што цэнтральны элемент новага дамоўнага механізму, а менавіта «глыбокія і поўнамаштабныя дамовы аб свабодным гандлі» (DCFTA) ствараюць істотную перашкоду для хуткага падпісання дамовы аб асацыятыўным сяброўстве. У той жа час і інтарэсы груп эканамічнага ўплыву ва Украіне без сумневу з'яўляюцца фактарам, запавольваючым працэс, за марудным ходам стаіць таксама і асноўная праблема ідэі DCFTA: тое, што для суседзяў павінна стаць найважнейшым стымулам, аказваецца формай кааперацыі, якая хавае ў сабе сур'ёзныя рызыкі для суседзяў — прынамсі, у каротка- і сярэднетэрміновай перспектыве. Бо адкрыццё рынку ў рамках дамоў DCFTA азначае для эканомік дзяржаў-суседзяў (цяпер наўрад ці канкурэнтаздольных побач з прадпрыемствамі ЕС) вялізныя выдаткі на іх рэалізацыю.

У цэлым УП не ўяўляе сабою рэвалюцыйнай перабудовы ЕПД. Хутчэй яна абапіраецца на існую палітыку добрасуседства, злучае інструменты і ўніфікуе зробленыя краінам-партнёрам прапановы па супрацоўніцтве і структуры стымулявання. Характэрным з'яўляецца падыход з прывязкай да праектаў: у рамках праектаў-маякоў, а таксама іншых пэўных ініцыятыў у асобных тэматычных галінах павінны быць дасягнутыя аглядныя, пэўныя і рэальныя вынікі. З палітычнага пункту погляду, значэнне УП складаецца, з аднаго боку, у наданні дынамікі супрацоўніцтву з усходнімі суседзямі ў рамках інструмента Агульнай знешняй палітыкі ЕС і палітыкі ў сферы бяспекі; з іншага боку, праз стварэнне шматбаковых рамак на ўсходнім флангу ЕС (непасрэдна пасля ажыўлення супрацоўніцтва з Міжземнамор'ем) ЕПД

была ўнутрана падзелена, таму што як на поўдні, так і на пост-савецкай прасторы былі створаныя рэгіянальныя форумы па супрацоўніцтве.

У цэлым ЕС пасля фазы лансаравання УП імкнецца хутка дасягнуць пэўных вынікаў, сфармаваць больш эфектыўныя структуры стымулявання і адначасова ўдакладніць перспектывы супрацоўніцтва з суседзямі. Венгрыя і Польшча, што прэзідэнцтуюць у 2011 годзе ў ЕС, будуць прыкладаць намаганні для развіцця УП у дадзеным кірунку. Выстаўленая Камісарам па пашырэнні і палітыцы суседства сп. Фюле і віцэ-прэзідэнтам Еўрапейскай Камісіі спн.Эштан прапанова пра адкрытую дыскусію аб далейшых кірунках палітыкі суседства (так званае European Neighbourhood Policy Review) таксама ўмацуе гэтае патрабаванне.

НОВЫЯ ШАНЦЫ ДЛЯ БЕЛАРУСІ

УП дае Беларусі новыя шанцы, бо старт УП супадае з перыядам, калі адносіны паміж ЕС і Беларуссю выходзяць з стадыі застою. Пасля таго, як Беларусь, выпусціўшы ў 2008 годзе палітычных зняволеных, выканалася важнае патрабаванне ЕС, аказалася рэальным запусціць у ход працэс асцярожнага ўзаемнага збліжэння. Так, у кастрычніку 2008 года была знята на паўгода забарона на ўезд высокапастаўленых асобаў з Беларусі ў ЕС, мера, якая пазней была пралангаваная да канца 2009 года, а потым да кастрычніка 2010-га. У снежні 2008 года паміж Еўрапейскай Камісіяй і ўрадам Беларусі была падпісана рамачная дамова, якая канкрэтызавала ўмовы выдзялення тэхнічнай дапамогі Беларусі. Далей характэрнай стала інтэнсіфікацыя/ажыўленне афіцыйнага абмену на высокім і вышэйшым узроўнях. Так, адбыліся перамовы паміж тройкай міністраў замежных спраў ЕС і прадстаўнікамі Беларусі, упаўнаважаны па пытаннях знешняй палітыкі Салана сустрэўся ў лютым 2009 года з прэзідэнтам Лукашэнкам, а ў чэрвені 2009 года Мінск наведала Камісар па знешніх сувязях і Палітыцы добрасуседства спн. Ферэра-Вальднер. У сярэдзіне чэрвеня 2009 года адбыўся першы раўнд дыялогу паміж ЕС і Беларуссю па правах чалавека. Камісар з Брусэля таксама паказала магчымасць рэалізацыі праекту дапамогі Беларусі па паляпшэнні бяспекі і якасці прадуктаў харчавання на суму 10 мільёнаў еўра. Паміж ЕС і Беларуссю вядуцца тэхнічныя дыялогі па такіх кірунках як энергетыка, навакольнае асяроддзе, сельская гаспадарка, мытня, транспарт, а таксама норматворчасць і стандарты. Акрамя таго, запланавана і наладжванне палітычна-эканамічнага дыялогу. Адбыўся шэраг візітаў высокапастаўленых палітыкаў з

краін-удзельніц ЕС у Беларусь, прычым апагеем пакуль застаецца візіт італьянскага прэм'ер-міністра Берлусконі ў канцы лістапада 2009 года і яго сустрэча з прэзідэнтам Лукашэнкам.

Акрэсленая гатовасць Мінска да супрацоўніцтва з ЕС прывяла не толькі да пацяплення двухбаковых кантактаў, яна таксама дазволіла ўключыць Беларусь ва UP, дакладней у яе шматбаковую частку. Таму Беларусь была прадстаўлена на ўстаноўчым Саміце UP у Празе і ўдзельнічала ў працы тэматычных груп Партнёрства. Тым самым, Беларусь фармальна ўпершыню прымае ўдзел у стандартнай складовай Еўрапейскай палітыкі добрасуседства.

З таго часу ЕС прадпрымае спробу падтрымкі ўключэння Беларусі ва Усходняе партнёрства шляхам прыняцця субстанцыйных мер. Так, Савет у сваім рашэнні звярнуўся да Еўрапейскай Камісіі з просьбай распрацаваць рэкамендацыі, каб — калі ў вызначаны перыяд часу будуць выкананыя ўмовы — быць гатовым да прыняцця дырэктывы для перамоў з Беларуссю па Дамове аб спрашчэнні візавага рэжыму і рэадмісіі. Таксама павінен быць распрацаваны свайго роду пандан да планаў дзеяння ў сферы адносін з суседзямі, так званы сумесны часовы план, у якім былі б вызначаныя спецыфічныя прыярытэты рэфармавання (Council conclusions on Belarus, 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels / Рашэнні Рады па Беларусі, 2974-е паседжанне Савета па міжнародных адносінах, Брусэль, 17 лістапада 2009 года).

Беларусь, як і іншыя ўдзельнікі UP, прымала ўдзел у працы чатырох тэматычных платформаў, а таксама ў распрацоўцы флагманскіх ініцыятыў. Шматлікія беларускія няўрадавыя арганізацыі прынялі ўдзел у праводзімай у лістападзе 2009 года першай сустрэчы Форуму грамадзянскай супольнасці. Дагэтуль усё яшчэ застаецца адкрытым пытанне, якім чынам і якія прадстаўнікі з Беларусі павінны быць уключаныя ў структуру парламенцкага супрацоўніцтва UP (EURONEST). У Еўрапарламенце аспрэчваецца легітымнасць і прадстаўнічасць беларускага парламенту, з прычыны чаго настойваецца на ўключэнні прадстаўнікоў арганізацый грамадзянскай супольнасці, якія, магчыма, павінны мець статус назіральнікаў. Але, у любым выпадку, Беларусь будзе прадстаўлена ў EURONEST.

З дапамогай UP Еўрасаюз падмацоўвае сваю гатовасць уключыць Беларусь, як і ўсіх іншых усходніх краін-партнёраў у Палітыку добрасуседства і прапанаваць адпаведную шырыню і інтэнсіўнасць супрацоўніцтва. Праўда, маштабы супрацоўніцтва

ў выніку прывязання да гатовасці Мінска да ператварэнняў: «Удзел Беларусі ва „Усходнім партнёрстве“ залежыць ад агульнага развіцця адносін паміж ЕС і краінай» («Усходняе партнёрства», паведамленне Камісіі Еўрапарламенту і Савета ад 3.12.2008).

Тамунядзіўна, што на фонетолькі кропкавага ірэцыдыўнага працэсу ўнутраных рэформ супрацоўніцтва паміж двума бакамі праходзіць не без збояў. Так, да прыкладу, у рэзалюцыі Еўрапейскага Парламенту па Беларусі ад 17.12.2009 недвухсэнсоўна ўказваецца на затрыманне маладых актывістаў апазіцыі (пасля выпушчаных) невядомымі асобамі ў канцы 2009 года, на выключэнне студэнткі дзяржаўнага ўніверсітэта з-за няўзгодненага з уладамі ўдзелу ў Форуме грамадзянскай супольнасці УП або на паўторныя рэпрэсіі ў дачыненні да прадстаўнікоў польскай меншасці.

ЕС І БЕЛАРУСЬ: ВАРЫЯНТЫ СУПРАЦОЎНІЦТВА

У гэтым аспекце ва «Усходнім партнёрстве» ЕС выразна прызнае сябе прыхільнікам прынцыпаў ажыццяўлення прагрэсу і прывязкі да ўмоў. Пры гэтым Беларусі быў дадзены больш выразны сігнал, што ЕС мае няменна вялікую цікавасць да кааперацыі з Мінскам, аднак без выканання мінімальнага стандартаў істотнага і поўнамаштабнага супрацоўніцтва не будзе. Гэтыя пасланні сыходзілі як ад Камісара па пашырэнні і палітыцы суседства сп. Фюле падчас абодвух яго візітаў у Мінск у 2010 годзе, так і ад міністраў замежных спраў Германіі і Польшчы падчас іх супольнага візіту ў Мінск восенню 2010-га. Так, у кантэксце задуманай ЕС праграмы мерапрыемстваў для Беларусі (так званы joint interim plan) знайшла выразную фармулёўку думка, што гэта закранула б як эканамічныя, так і грамадскія і палітычныя рэформы і — як і ўсе адносіны паміж ЕС і Расіяй — залежала б ад узроўню дэмакратычнай адкрытасці, напрыклад, ад ходу прэзідэнцкіх выбараў у снежні 2010 года.

Адкрытым застаецца толькі тое, як далёка гатовы пайсці ЕС, калі ў Беларусі будуць назірацца толькі няпоўныя або павярхоўныя крокі па рэфармаванні. На гэтае пытанне павінен быць, у рэшце рэшт, дадзены палітычны адказ, і, тым самым, гэта стане вынікам аналітычнага працэсу, у якім павінны быць улічаныя нарматыўныя, стратэгічныя і трансфармацыйна-палітычныя меркаванні. Незалежна ад гэтага — з пэўнай ступенню спрашчэння — магчымыя тры асноўныя варыянты таго, як у сярэднетэрміновай перспектыве могуць развівацца адносіны паміж ЕС і Беларуссю.

Застой

Дадзеная мадэль супрацоўніцтва характарызувалася б пагаршэннем унутранай дынамікі рэформ. Крокі па лібералізацыі, у першую чаргу, у галіне палітыкі і правоў чалавека, урадам Беларусі не працягваліся б і нават адмяняліся б. У такім выпадку ЕС у рамках сваёй чарговай праверкі стану рэформ знізіла б інтэнсіўнасць супрацоўніцтва і абмежавала б кантакты толькі тэхнічнымі аспектамі па некалькіх тэматычных кірунках і эканамічным абменам. Верагодна, Беларусь магла б яшчэ ўдзельнічаць у шматбаковай складовай УП, але яна была б свайго роду «другарадным партнёрам».

З гэтага пункту погляду, магчымасць рэалізацыі дадзенай мадэлі не выключаная, паколькі хоць урад у Мінску і не жадаў бы сыходзіць ніжэй за мінімальную планку супрацоўніцтва з ЕС (не ў апошнюю чаргу, каб умацаваць сваю пазіцыю ў дачыненні да Расіі), аднак, відаць, жаданне нязменнага захавання ўлады дамінуе, праз што, магчыма, у сярэднетэрміновай перспектыве будзе ўзяты больш цвёрды ўнутрыпалітычны курс.

Актыўнае партнёрства

Гэта было б аптымальным варыянтам супрацоўніцтва, бо меркавала б, што працэс палітычнай лібералізацыі ў Беларусі зойдзе так далёка, што з'явяцца ключавыя элементы дэмакратыі, прававая дзяржава і плюралізм, будуць забяспечаныя асноўныя правы грамадзян / правы чалавека, і, у прыватнасці, змогуць бесперашкодна працаваць сродкі масавай інфармацыі і няўрадавыя арганізацыі. У такім выпадку Беларусь стала б паўнаўладным удзельнікам УП і Еўрапейскай палітыкі добрасуседства, што, у прыватнасці, суправаджалася б ростам значнасці двухбаковых адносін. Калі б гэты працэс суправаджаўся рашучымі зменамі ў эканоміцы і іх адкрытасцю (неабходным было б таксама і сяброўства ў СГА), то Беларусь пачала б рухацца да дамоўных адносін у форме пагаднення аб асацыятыўным сяброўстве.

Нароўні з ростам канвергенцыі каштоўнасцяў і перабудовай эканамічнай сістэмы пры такой далёка ідучай форме супрацоўніцтва паўстала б таксама і пытанне пра стасункі паміж Беларуссю і Расіяй. Калі, да прыкладу, узгоднены ў канцы 2009 года Мытны саюз паміж Беларуссю, Расіяй і Казахстанам запрацуе, то ён будзе несумяшчальны са шчыльным эканамічным супрацоўніцтвам з ЕС. Пад'ём актыўнасці Беларусі ў ваенных структурах і структурах, што займаюцца пытаннямі палітыкі бяспекі на постсавецкай

прасторы, можа адмоўна адбіцца на супрацоўніцтве з Беларуссю ў пытаннях агульнай знешняй палітыкі і палітыкі ў сферы бяспекі або агульнай палітыкі ў сферы бяспекі і абароны ЕС. Але таксама і гэты аспект супрацоўніцтва павінен быць уключаны ў мадэль узаемных кантактаў Беларусь-ЕС.

Аднак пры рэалістычным бачанні дасягнуць такога стану ў сярэднетэрміновай перспектыве можна з цяжкасцю. Праўда, са спасылкай на магчымасці, якія выцякаюць з такога актыўнага партнёрства, Мінску можна было б наглядна прадэманстраваць прывабнасць і перавагі такога актыўнага партнёрства ў параўнанні з адсутнасцю такога.

Частковае супрацоўніцтва

Самым верагодным варыянтам адносін паміж ЕС і Беларуссю з'яўляецца свайго роду частковае супрацоўніцтва. Вызначальным для такой формы супрацоўніцтва стаў бы працяг новага курсу памяркоўных, у асноўным сімвалічных унутрыпалітычных паслабленняў у Беларусі. Пры гэтым можна зыходзіць з таго, што такога роду меры маюць выразныя межы. Так, кардынальная змена структуры ўлады ў дасяжнай будучыні падаецца малаверагоднай. Праўда, стан, у якім умовы для няўрадавых арганізацый і незалежных СМІ змяняцца як мінімум да такой ступені, што не будзе рызыкаўным само іх існаванне, а іх супрацоўнікі не будуць падпадаць пад рэпрэсіі. У нацыянальных выбарах сапраўдныя перамены, мабыць, выключаныя, аднак можна сабе ўявіць, што ў выбарчым працэсе будзе дазволена абмежаваная канкурэнцыя.

Крыніцай рэформ пры такім сцэнары было б, перш-наперш, імкненне прагматычна наладжаных сегментаў уладнай эліты да перабудовы і абнаўлення эканамічнай сістэмы. Паступовая рэалізацыя рынкавых рэформ і спроба зрабіць Беларусь прывабнай для замежных / заходніх інвестыцый магла б стаць трывалай асновай для пашырэння эканамічных кантактаў з ЕС. Дэклараваная ў канцы чэрвеня 2009 года намеснікам беларускага прэм'ер-міністра цікавасць да стварэння зоны свабоднага гандлю з ЕС на працягу трох-чатырох гадоў можа быць расцэненая, ва ўсякім разе, як доказ таго, што частка беларускага кіраўніцтва дыскутуе аб такім варыянце. Праўда, гэтая магчымасць з прычыны дамоў аб Мытным саюзе ў цяперашні момант малаверагодная.

Засяроджаны вакол эканамічных рэформ курс з захаваннем мінімальнага ўзроўню палітычнага плюралізму прывёў бы да

супрацоўніцтва паміж ЕС і Беларуссю, моцна сканцэнтраванаму на такіх тэмах, як гандаль, доступ да ўнутранага рынку і адпаведнай гарманізацыі, эканамічная трансфармацыя, інвестыцыйныя ўмовы або рэгулюючыя рамкі. Гэта дапаўнялася б тэхнічнай дапамогай і супрацоўніцтвам па важных кірунках палітыкі, такіх, як энергетыка, навакольнае асяроддзе або юстыцыя і ўнутраныя справы. Беларусь магла б без абмежаванняў прымаць удзел у шматбаковых рамках ЕПД, аднак была б яшчэ не ў стане ахапіць поўны спектр двухбаковага супрацоўніцтва з ЕС. У той жа час, было б магчыма, нават у такіх умовах, захавачь палітычны дыялог на вышэйшым узроўні. Было б магчымым пры пэўных умовах выкарыстаць таксама важныя элементы ЕПД (напрыклад, у рамках часовага плану або іншых інструментаў, аналагічных планам дзеянняў), не парушаючы пры гэтым далейшага ходу перамоў аб развіцці двухбаковых адносін. Паралельна з гэтым неабходна весці дыскусію аб дамоўнай базе — нягледзячы на тое, ідзе размова пра адраджэнне старой Дамовы аб партнёрстве і супрацоўніцтве або пра перамовы аб абсалютна новай дамове.

Менавіта пры такім варыянце частковага супрацоўніцтва перад ЕС узнікае пытанне, ці будзе ЕС гатовы пайсці на паглыбленне эканамічных адносін (у чым беларускі бок, без сумневу, зацікаўлены) таксама і ў тым выпадку, калі гэтае паглыбленне не будзе суправаджацца маштабнымі палітычнымі рэформамі. Адна з магчымасцяў — прапанаваць Беларусі дакумент, у якім было б зафіксавана пашырэнне супрацоўніцтва ў эканамічнай і гандлёвай сферах (у залежнасці ад лёсу Мытнага саюзу з Расіяй і Казахстанам). Іншая магчымасць у доўгатэрміновай перспектыве — дамова аб свабодным гандлі, якая не была б часткай шырэйшай дамовы аб асацыятыўным сяброўстве. Умовай для гэтага была б, праўда, арыентацыя Мінска, прынамсі, на мінімальныя палітычныя стандарты. Акрамя таго, рэйкі УП даюць шматлікія адпраўныя кропкі для арыентаванага на праекты і не звязанага ўмовамі супрацоўніцтва ў эканамічнай сферы і пэўных галінах палітыкі.

Паколькі разлічваць на фундаментальную палітычную лібералізацыю ў Беларусі ў найбліжэйшыя гады не выпадае, і хутчэй прыйдзе час палітыкі малых, у асноўным сімвалічных крокаў, пытанне аб тым, ці павінны быць эканамічныя кантакты, а таксама іншыя сферы супрацоўніцтва, такія, як энергетыка, інфраструктура, юстыцыя і ўнутраныя справы, адзелены ад палітычных рэформ і ў якой ступені гэта павінна адбывацца, стане ў найбліжэйшы час ключавой тэмай у адносінах паміж ЕС і Беларуссю.



Андрэй Ягораў (Мінск),
магістр палітычных навук,
дырэктар Цэнтра еўрапейскай
трансфармацыі (ЦЕТ),
намеснік галоўнага рэдактара
часопіса «Палітычная сфера»

ГРАМАДЗЯНСКАЯ СУПОЛЬНАСЦЬ: АНАЛІЗ СІТУАЦЫІ І ШЛЯХІ РЕФАРМАВАННЯ

АНАЛІЗ СІТУАЦЫІ Ў ГРАМАДЗЯНСКАЙ СУПОЛЬНАСЦІ БЕЛАРУСІ

Трансфармацыя палітыкі

З 1996 года ў Беларусі адбываецца імклівае звужэнне сферы палітыкі як сферы барацьбы і ўзгаднення розных грамадскіх інтарэсаў (politics). Дзяржава пачынае захопліваць усю прастору значных палітычных рашэнняў, а іншыя ўдзельнікі палітычнага працэсу паслядоўна выдаляюцца з палітыкі. У краіне знікае палітычны дыялог у пытаннях напрамкаў грамадска-палітычнага развіцця, а прыняцце рашэнняў замацоўваецца за адным функцыянальным месцам у іерархіі дзяржаўнага апарату — за Прэзідэнтам і Адміністрацыяй Прэзідэнта. Ліквідацыя палітычнага дыялогу прыводзіць да маргіналізацыі іншых удзельнікаў палітыкі — палітычных партый і інстытутаў грамадзянскай супольнасці, якія губляюць усякія істытуцыйныя магчымасці ўплыву на жыццё краіны¹. Сімвалічным

1 | Вобразна гэты факт быў вельмі дакладна адлюстраваны ў эсе беларускага філосафа В. Акудовіча «Бяз нас»: «Краіна Беларусь жыве без нас. Без нас будуцца 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 росшукі і бізнесовыя аперацыі. Без нас спартоўцы ладзяць свае спаборніцтвы, турфірмы — вандроўкі, а філармоніі — канцэрты. Без нас гуляюць

пунктам пералому робіцца спроба арганізацыі ў 1999 годзе грамадска-палітычнага дыялогу паміж дэмакратычна арыентаванымі грамадска-палітычнымі сіламі і дзяржавай пры пасрэдніцтве АБСЕ. Няздольнасць дэмакратычных сіл пераламіць сітуацыю дыялогу на сваю карысць прадвызначыла пераход палітычнай сітуацыі пад кантроль дзяржавы і далейшае адзяржаўленне ўсіх сфер жыцця і дзейнасці.

З 1999 года немагчыма казаць пра існаванне асобнай сферы палітыкі і асобнай сферы грамадскага жыцця. Знікненне легітымнай прасторы барацьбы за дзяржаўную ўладу (выбараў, барацьбы паміж палітычнымі партыямі) робіць бессэнсоўнай дзейнасць асобных палітычных арганізацый, у прыватнасці, палітычных партый. Любыя незалежныя ад дзяржавы агенты аўтаматычна трапляюць у сферу грамадзянскай супольнасці. А лінія асноўнага палітычнага супрацьстаяння змяшчаецца да супрацьстаяння грамадзянскай супольнасці (або сукупнасці грамадскіх сіл, незалежных ад дзяржавы) і дзяржаўных уладаў². У дачыненні да грамадзянскай супольнасці дзяржава разгортвае палітыку (policy) абмежавання свабоды дзейнасці і прасторы легальнага існавання («халодная вайна»), а менавіта: ускладняюцца працэдуры рэгістрацыі, уводзіцца адказнасць за дзейнасць ад імя незарэгістраваных арганізацый, абмяжоўваюцца крыніцы ўнутранага і знешняга фінансавання, ліквідуюцца найбольш актыўныя і незалежныя грамадскія арганізацыі, уводзіцца сістэма адміністрацыйнага і крымінальнага пераследу арганізацый грамадзянскай супольнасці і іх удзельнікаў, ствараюцца кантраляваныя квазіграмадскія арганізацыі.

Актыўным адказам грамадзянскай супольнасці павінна была быць кансалідацыя і аб'яднанне ўсіх высілкаў з мэтай прымусіць улады вярнуць шырокі грамадскі дыялог³. Аднак большасць арганізацый грамадзянскай супольнасці (АГС)⁴ выбірае пасіўны адказ і пераходзіць да тых або іншых форм згортвання публічнай

вяселлі, спраўляюць хаўтуры, гадуюць і навучаюць дзяцей. Без нас фармуець знешнюю палітыку, ствараюць тэлепраграмы, трымаюць эканоміку і выбіраюць прэзідэнта...» (Наша Ніва. 2003. 28 красавіка. С. 3).

- 2 | Егоров, А.; Водолажская, Т. Беларусь, год 2008. Аналітыка і мониторинг сітуацыі застоя [Электронны рэсурс] // Наше мнение. 2008. 24 сентабры. Рэжым доступу: <http://nmbny.eu/pub/0809/24m.html>
- 3 | Пачатак дыялогу можа служыць індикатарам рэальнай лібералізацыі ў краіне. Да гэтага часу ўсе зробленыя крокі будуць мець характар зваротных зменаў.
- 4 | Тут і далей будзе выкарыстоўвацца тэрмін арганізацыі грамадзянскай супольнасці (АГС) замест звыкллага наймення — НДА, НКА — для таго, каб уключыць сюды ўвесь спектр існых арганізацый ад палітызаваных арганізацый і рухаў, незарэгістраваных арганізацый і ініцыятыў да зарэгістраваных легальных грамадскіх аб'яднанняў.

дзеінасці, самаізаляцыі і самавыжывання ў складаных умовах⁵. Такі адказ і заканамерная параза дэмакратычных грамадскіх сіл на прэзідэнцкіх выбарах 2006 года прыводзіць да практычна поўнага замарожвання грамадскага жыцця. Тым не менш, усярэдзіне грамадзянскай супольнасці захоўваецца значны патэнцыял чалавечых, прафесійных, арганізацыйных, інтэлектуальных рэсурсаў, які можа быць асновай для рашэння задачы дэмакратычных змен у Беларусі. З другой паловы 2008 года ў сітуацыі пашырэння і развіцця еўрапейска-беларускага супрацоўніцтва і дыялогу, з уключэннем Беларусі ў ініцыятыву «Усходняга партнёрства», для грамадзянскай супольнасці акрэсліваюцца магчымасці канвертацыі наяўнага патэнцыялу ў плоскасць больш актыўных палітычных дзеянняў для пашырэння свайго ўплыву ўнутры краіны.

Дзейныя суб'екты грамадзянскай супольнасці

У трэцім сектары Беларусі дзейнічае некалькі розных па мэтах, устаноўках і характары дзейнасці тыпаў суб'ектаў. Пры першым разглядзе трэці сектар Беларусі раздзелены на прадзяржаўныя грамадскія аб'яднанні і незалежныя грамадскія арганізацыі (уласна арганізацыі грамадзянскай супольнасці)⁶.

Прадзяржаўныя грамадскія аб'яднанні

Для забеспячэння лепшага кантралявання грамадства аўтарытарная дзяржава стварае квазіграмадскія структуры (дзяржаўныя НДА — ДНДА) у розных грамадскіх сектарах і для розных грамадскіх групаў. Стварэнне такіх структур мае на мэце не столькі аналіз і задавальненне грамадскіх інтарэсаў, колькі забеспячэнне лаяльнасці грамадскіх групаў дзяржаве. Часта такія кіраваныя дзяржавай арганізацыі ствараюцца паралельна з тымі арганізацыямі грамадзянскай супольнасці, якія забяспечваюць рэальнае прадстаўніцтва і абарону інтарэсаў грамадскіх групаў, для замяшчэння апошніх. Гэта прыводзіць да падваення часткі дзейных арганізацый: Беларускі саюз пісьменнікаў (незалежны) і Саюз пісьменнікаў Беларусі (прадзяржаўны), Саюз палякаў у

- 5 | Аб актыўнай стратэгіі грамадзянскай супольнасці гл. справаздачу «Разработка победной политической стратегии для Беларуси: сценарирование, проектирование и программирование», што прайшла ў Кіеве 27.03–03.04.2005 [Электронны рэсурс] // Дыярыюш Рушэння. Рэжым доступу: <http://wovvik.com/news/2005/07/25/29> Дата доступу: 25.07.2010.
- 6 | Прадзяржаўныя арганізацыі, вядома, не адпавядаюць крытэрам сапраўдных НДА, аднак, паколькі без больш глыбокага аналізу часта складана аддзяліць дзяржаўныя грамадскія арганізацыі ад недзяржаўных, то выпадае ўводзіць у аналіз і такі кластар.

Беларусі (незалежны) і Саюз палякаў на Беларусі (прадзяржаўны), афіцыйныя і незалежныя прафсаюзы і інш. Існаванне (такія арганізацыі існуюць яшчэ з савецкага часу) і стварэнне новых ДНДА павінна не толькі кантраляваць грамадства, але і імітаваць існаванне грамадзянскай супольнасці і грамадскага дыялогу ў краіне. У выпадку неабходнасці дэманстрацыі дэмакратычнасці тых ці іншых падзей, удзелу грамадскасці ў кіраванні або закатворчым працэсе дзяржава імкнецца выставіць кантраляваныя арганізацыі замест рэальных.

Арганізацыі грамадзянскай супольнасці

Як правіла, арганізацыі грамадзянскай супольнасці тыпалагізуюцца па прадметных сферах дзейнасці: праваабарончыя, экалагічныя, дабрачынныя, сацыяльныя і г.д. Аднак, з нашага пункту гледжання, такая тыпалогія мала прыдатная для мэтай дадзенага аналізу. Для разумення сітуацыі больш адэкватным будзе падзел арганізацый на: 1) кластар палітычных арганізацый і арганізацый грамадскага інтарэсу; 2) кластар сэрвісных арганізацый і ідэалістычных арганізацый; 3) кластар арганізацый-лідараў і арганізацый аўтсайдараў; 4) кластар грамадскіх структур новага тыпу.

КЛАСТАР 1

Палітызаваныя арганізацыі

Спектр палітызаваных арганізацый грамадзянскай супольнасці ўключае апазіцыйныя палітычныя партыі, палітычныя рухі (Рух «За Свабоду», аргкамітэты па стварэнні палітычных партый і інш.), адкрыта палітычныя арганізацыі (Малады Фронт, Правы альянс, ініцыятыва «Джынс. За Свабоду», кампанія «Гавары праўду» і інш.), а таксама іх кааліцыі (кааліцыя аб'яднаных дэмакратычных сіл (АДС), «Еўрапейская кааліцыя», «Беларускі незалежніцкі блок» і інш.). Гэтыя арганізацыі ў большай ступені ўдзельнічаюць у сімуляцыі палітычнай дзейнасці, абвешчаючы мэту змены дзейнага палітычнага рэжыму ў краіне. У большасці выпадкаў яны не маюць якой-кольвек шырокай сацыяльнай базы, але, тым не менш, валодаюць адноснымі рэсурсамі мабілізацыі сваіх сябраў для публічных дзеянняў (вулічныя акцыі, кангрэсы, з'езды і інш.). Частка з гэтых арганізацый (АДС, Рух «За Свабоду») маюць адпрацаваныя каналы дыпламатычнага ўплыву і знешняй падтрымкі з боку афіцыйных структур ЕС, ЗША і буйных міжнародных арганізацый (Савет Еўропы, АБСЕ).

Арганізацыі грамадскага інтарэсу

Падобна, да арганізацый грамадскага інтарэсу можна аднесці такія арганізацыі грамадзянскай супольнасці і іх асацыяцыі, якія накіраваны на рашэнне сацыяльна значных пытанняў у розных прадметных сектарах дзейнасці: адукацыя («Асацыяцыя грамадзянскай адукацыі» (АГА)), працоўныя адносіны (Беларуская арганізацыя працоўных жанчын (БАПЖ), незалежныя прафсаюзы), экалогія (асацыяцыя экалагічных арганізацый «Зялёная сетка»), культура (грамадская кампанія «Будзьма», Беларускі саюз пісьменнікаў), жыццё моладзі (Беларускі саюз моладзевых і дзіцячых грамадскіх арганізацый «РАДА»), сацыяльная дапамога (Беларуская асацыяцыя дапамогі дзецям-інвалідам і малым інвалідам (БЕЛАДДІ)), еўрапейская інтэграцыя (кансорцыум «Еўрабеларусь»), абарона інтарэсаў мэтовых груп (Беларуская асацыяцыя журналістаў (БАЗ), Асамблея НДА, праваабарончыя арганізацыі) і інш. Арганізацыі грамадскага інтарэсу не дэкларуюць палітычных мэтаў, але гэта не выключае магчымасці іх удзелу ў палітыцы. Менавіта ў такіх арганізацыях засяроджана найбольшая колькасць рэсурсаў у галіне кадраў, ідэй, ведаў, ноу-хаў і нават матэрыяльных сродкаў. Аднак паколькі большасць арганізацый разведзены па вузкіх сферах дзейнасці, а іх рэсурсы звязаныя гэтай прадметнай дзейнасцю, то яны не з'яўляюцца важкім фактарам грамадскіх зменаў. Мабілізацыя арганізацый грамадскага інтарэсу на рашэнне агульных задач грамадзянскай супольнасці і пераадоленне маргіналізацыі магчымыя, але толькі пры змене базавых установак большасці арганізацый і іх лідараў, што адбудзецца толькі ў выпадку ўсведамлення імі агульнасці інтарэсаў усіх арганізацый грамадзянскай супольнасці і неабходнасці першачарговага рашэння палітычных пытанняў лібералізацыі і грамадскага дыялогу.

КЛАСТАР 2

Ідэалістычныя арганізацыі

Ідэалістычнымі арганізацыямі мы будзем называць такія арганізацыі грамадзянскай супольнасці, якія: а) здзяйсняюць самастойна пастаноўку мэтаў і дасягненне мэтаў; б) мабілізуюць для дасягнення сваіх мэтаў уласныя рэсурсы часу, грошай і працы. Колькасць ідэалістычных арганізацый паказвае ступень «здоровасці» грамадскага сектара: чым больш такіх арганізацый, тым больш незалежная і моцная грамадзянская супольнасць. Для беларускай грамадзянскай супольнасці доля такіх арганізацый вельмі нізкая. Большасць арганізацый не маюць дастатковай колькасці ўласных

рэсурсаў для забеспячэння сваёй незалежнасці і самастойнасці ў фармуляванні і дасягненні мэтаў.

Сэрвісныя арганізацыі

Сэрвісныя арганізацыі займаюцца аказаннем рознага роду паслуг кліентам (прадстаўнікам пэўных мэтавых груп, іншым грамадскім арганізацыям, донарам, дзяржаве і інш.). Асноўнае адрозненне такіх арганізацый складаецца ў тым, што мэты іх дзейнасці вызначаюцца заказчыкам паслуг, а не самастойна. Само па сабе існаванне такіх арганізацый вельмі важнае, паколькі гэта пашырае і прафесіяналізуе дзейнасць у грамадскім сектары. Аднак у беларускай сітуацыі пры дэфіцыце ўнутраных рэсурсаў арганізацыі грамадзянскай супольнасці масава пераходзяць да сэрвісных формаў працы. Гэта прыводзіць да страты ў грамадскім сектары цэнтраў уласнай пастаноўкі мэтаў і дамінавання ўстаноўкі на абслугаванне чужых інтарэсаў. Арганізацыі пачынаюць рэалізоўваць такія грантавыя праекты, якія хоць і не адпавядаюць актуальным інтарэсам беларускага грамадства, аднак забяспечваюцца дастатковай колькасцю фінансавых рэсурсаў (напрыклад, праекты па гендэрнай роўнасці).

КЛАСТАР 3

Арганізацыі-лідары і арганізацыі-аўтсайдары

Ужо з 1994 года ў грамадскім сектары Беларусі пазначыліся арганізацыі-лідары і арганізацыі-аўтсайдары. Першыя «распазнаваліся па шэрагу прыкмет:

- спецыялізаваліся ў пэўнай сферы дзейнасці;
- умелі планаваць сваю дзейнасць, выконваць праекты на дастатковым узроўні якасці і складанасці ў сваёй сферы;
- набылі грунтоўную рэпутацыю і вядомасць у грамадстве;
- займелі сталых партнёраў і кліентаў;
- умелі знаходзіць сродкі для рэалізацыі сваіх праектаў як у краіне, так і за мяжой;
- здзяйснялі PR, рэкламавалі і папулярызавалі сваю дзейнасць;
- супрацоўнічалі з дзяржаўнымі структурамі ў сферы сваіх інтарэсаў.

Арганізацыі-аўтсайдары ўсяго гэтага не мелі:

- былі непераборлівыя ў выбары сферы дзейнасці і хапаліся за самыя розныя праекты;
- праекты, як правіла, не мелі працягу, паколькі выконваліся з нізкай якасцю;

- не ўмелі суадносіць дэклараваныя мэты і задачы з неабходнымі рэсурсамі для іх выканання і г.д.»⁷.

Падобная градацыя (лідары-аўтсайдары) грамадскага сектару захоўваецца і да сёння. Ва ўмовах працяглага супрацьстаяння з дзяржавай як першыя, так і другія страцілі істытуцыйную сувязь і магчымасць нармальнага супрацоўніцтва з дзяржаўнымі структурамі⁸. Звужэнне агульнай прасторы для вольнай дзейнасці прывяло да таго, што значная частка арганізацый згарнула сваю актыўнасць і засяродзілася на рашэнні вузкіх задач у спецыяльна адведзеных абмежаваных нішах. Такія арганізацыі папоўнілі спіс арганізацый-аўтсайдараў. Да арганізацый-лідараў сёння адносяцца тыя, хто, нягледзячы на складаныя ўмовы працы, засяроджаны не толькі на выжыванні, але і шукаюць магчымасці захавання і нават пашырэння сфераў актыўнасці. Арганізацыі-лідары захавалі і ў рэдкіх выпадках нават змаглі павысіць інфраструктурную ўстойлівасць, яны ў большай ступені адкрытыя, схільныя да арганізацыі ўнутранага дыялогу ў грамадзянскай супольнасці, пабудовы сетак і кааліцый для сумеснага рашэння агульных задач. Сярод арганізацый грамадскага інтарэсу да відавочных лідараў можна аднесці арганізацыі кансорцыуму «Еўрабеларусь», арганізацыі Асацыяцыі грамадзянскай адукацыі, арганізацыі «Зялёнай сеткі», некаторыя з арганізацый Асамблеі НДА і саму Асамблею НДА, Раду моладзевых і дзіцячых арганізацый, шэраг арганізацый-фабрык думкі (BISS, ІПМ, АГТ).

КЛАСТАР 4

Грамадскія структуры новага тыпу

Мае сэнс дадаткова вылучаць грамадскія структуры новага тыпу, якія ў цэлым можна аднесці да класу спантаных грамадзянскіх ініцыятыў. Характэрнымі прыкметамі такіх новых структур з'яўляюцца адсутнасць фармалізаванай структуры, дэцэнтралізаваны характар кіравання і сеткавая арганізацыя, выкарыстанне сацыяльных Інтэрнэт-сетак для падтрымання сувязі і арганізацыі дзеянняў, адносна кароткатэрміновасць існавання (ад некалькіх дзён да паўтара гады). Большасць такіх структур

7 | Мацкевич, В. наброски к анализу 3-го сектора (2000 год) [Электронны рэсурс] // Дыярыюш Рушэння. Рэжым доступу: <http://worvik.com/news/2005/10/20/101> Дата доступу: 25.08.2010.

8 | У асобных спецыфічных выпадках сувязь грамадскіх арганізацый з дзяржаўнымі структурамі магчымая. Як правіла, супрацоўніцтва такога роду бывае вымушаным і ўзнікае з прычыны неабходнасці ўключэння грамадскіх арганізацый па патрабаванні міжнародных арганізацый або ў сувязі з прынятымі дзяржавай міжнароднымі дамовамі.

пачало з'яўляцца на хвалі моладзевага супраціву 2006 года. Да найболей дынамічных структур такога тыпу можна аднесці моладзевы флэш-моб рух 2006–2007 гадоў, які складаецца з розных ініцыятыў («Ініцыятыва», супольнасць *by_mob*, «Адпор»); ініцыятывы ў абарону архітэктурных помнікаў і гістарычнай спадчыны (ініцыятыва ў абарону гістарычнага цэнтра г. Гродна, абарона Лошыцкага парку ў Мінску і г.д.); экалагічныя ініцыятывы (супраць размяшчэння ў Беларусі АЭС, за захаванне запаведных зон і ахову басейнаў рэк, за рашэнне праблемы ўтылізацыі цвёрдых адкідаў і інш.) і шэраг іншых тыпалагічна падобных ініцыятыў⁹.

Дынаміка падзей і развіццё грамадзянскай супольнасці ў каротка- і сярэднятэрміновым перыядзе будзе залежаць ад пазіцыі, устаноў і дзеянняў непалітызаваных ідэалістычных арганізацый-лідараў. Яны робяцца ключавымі агентамі як развіцця грамадзянскай супольнасці, так і ўплыву на дэмакратычныя змены сітуацыі ў краіне. Пачатак любых змен у Беларусі звязаны, у першую чаргу, з дзейнасцю дзяржавы, аднак скарыстацца, развіць і пашырыць рух у бок еўрапейскіх каштоўнасцяў і стандартаў змога толькі арганізаваная грамадзянская супольнасць.

СПЕЦЫФІКА ФУНКЦЫЙ ГРАМАДЗЯНСКАЙ СУПОЛЬНАСЦІ Ў БЕЛАРУСІ

У аўтарытарнай палітычнай сістэме, якая склалася ў Беларусі, грамадскія арганізацыі выконваюць шэраг спецыфічных функцый. Прычым функцыі прадзяржаўных арганізацый у пэўнай частцы адрозныя, а ў пэўнай частцы супадаюць з функцыямі рэальных арганізацый грамадзянскай супольнасці. Да агульных функцый можна аднесці:

1. Аказанне спецыфічных паслуг. Як тыя, так і іншыя тыпы арганізацый задавальняюць шэраг запатрабаванняў грамадзян, якія не задавальняюцца дзяржаўнымі структурамі і бізнэсам альбо маюць высокі кошт на рынку. Напрыклад, запатрабаванні ў дадатковай адукацыі, арганізацыі вольнага часу, адпачынку, забаваў, культурным развіцці і інш.
2. Агрэганне інтарэсаў. Грамадскія арганізацыі збіраюць грамадзян, якія маюць падобныя інтарэсы і запатрабаванні, прасоўванне (або рэалізацыя) якіх не магчыма без калектыўнага ўдзелу.

9 | Больш падрабязна гл.: Водолажская, Т.; Егоров, А.; Шелест, О. Гражданские инициативы в Беларуси (сравнительные анализы), АГТ-ЦСИ. Минск-Вильнюс, 2007. Рэжым доступу: http://www.methodology.by/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=73

Да спецыфічных функцый ДНДА можна аднесці:

1. Функцыі забеспячэння лаяльнасці вялікіх сацыяльных і прафесійных груп. Тут працуе прынцып, пераняты яшчэ з практыкі СССР, дзе жыццё кожнай сацыяльна-ўліковай групы кантралявалася адпаведным квазіграмадскім аб'яднаннем. Так, для кантролю моладзі створаны БРСМ, людзі сталага веку ўдзельнічаюць у працы арганізацый ветэранаў вайны і працы, людзі сярэдняга веку — у «Белай Русі», прафсаюзах або прафесійных асацыяцыях. Гэта цалкам не значыць, што гэтыя арганізацыі не даюць ніякай сацыяльнай карысці, а толькі назіраюць на сваімі групамі. Напрыклад сяброўства ў БРСМ можа даць даволі шмат сацыяльна карысных рэчаў: ад кола сяброўскіх кантактаў да дапамогі ў кар'ерным росце.
2. Функцыі забеспячэння вертыкальнай мабільнасці. У замкнёнай вертыкальнай сістэме дзяржаўнай улады абцяжарана перамяшчэнне кадраў, такія структуры, як БРСМ і «Белая Русь» могуць быць крыніцай папаўнення складу вертыкалі ўлады новымі маладымі кадрамі, у процівагу традыцыйнаму спосабу паступовага кар'ернага росту.

Арганізацыі грамадзянскай супольнасці ў Беларусі маргіналізаваны і выцеснены з сістэмы прыняцця значных палітычных рашэнняў. Традыцыйныя для дэмакратычнай палітычнай сістэмы функцыі грамадзянскай супольнасці ў палітычнай сістэме Рэспублікі Беларусь альбо слабыя, альбо не выконваюцца. Тым не менш, для арганізацый грамадзянскай супольнасці характэрныя функцыі:

- а) прадстаўлення, прасоўвання і абароны інтарэсаў сваіх сябраў або пэўных сацыяльных груп: гэтыя функцыі слабыя, хоць у некаторых выпадках арганізацыі грамадзянскай супольнасці здольны іх рэалізаваць нават у неспрыяльным палітычным асяроддзі Беларусі;
- б) кантролю прыняцця рашэнняў і дзеянняў дзяржавы: на гэтым узроўні ў арганізацый грамадзянскай супольнасці Беларусі практычна няма значных поспехаў; функцыі кантролю фактычна зводзяцца да маніторынгу парушэнняў дзяржавай тых ці іншых правоў грамадзян (так, напрыклад, дзейнічае большасць праваабарончых арганізацый);
- в) выжывання ў агрэсіўным асяроддзі: для часткі людзей, якія па розных прычынах (ідэалагічных, этычных, прафесійных) не знаходзяць сабе месца ў дзяржаўнай сістэме, арганізацыі грамадзянскай супольнасці з'яўляюцца адзіным месцам іх існавання; арганізацыі грамадзянскай супольнасці — гэта «выспы» для

супольнага выжывання людзей, якія не прымаюць дзейнай арганізацыі сістэмы ўлады ў краіне.

Патэнцыял развіцця грамадзянскай супольнасці Беларусі ляжыць ва ўзмацненні нармальных для дэмакратычнай сістэмы функцый грамадзянскай супольнасці: кантролю дзяржаўнай палітыкі і прасоўвання грамадскіх інтарэсаў. Сёння такія магчымасці ляжаць у плоскасці пашырэння ўдзелу грамадзянскай супольнасці ў еўрапейска-беларускіх адносінах. Стварэнне такіх структур, як Форум грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства» (лістапад 2009 г.) і Нацыянальная платформа грамадзянскай супольнасці Беларусі (ліпень 2010 г.) дае спадзеў, але гэта ўсё яшчэ патэнцыйны механізм для развіцця грамадзянскай супольнасці Беларусі.

ЗНЕСНІ КАНТЭКСТ

Міжнародныя праграмы развіцця грамадзянскай супольнасці

На Беларусь распаўсюджваецца дзеянне значнай колькасці міжнародных праграм развіцця грамадзянскай супольнасці: праграмы падтрымкі міжнародных арганізацый (ПРААН, Сусветны Банк, АБСЕ і інш.); праграмы Еўрапейскага Саюза (спецыяльныя (па краінах) у рамках палітыкі суседства, EIDHR, NSA-LA і інш., а таксама сусветныя праграмы для краін, якія развіваюцца); праграмы асобных краін (ЗША, Швецыя, Данія, Германія і інш.); праграмы міжнародных фондаў (Інстытут адкрытага грамадства, Фонд Маршала і інш.). Пры практычна поўнай адсутнасці ўнутраных крыніц фінансавання трэцяга сектару (дзяржаўных праграм, падтрымкі з боку нацыянальнага бізнэсу і г.д.) міжнародныя праграмы развіцця — ці не адзіны інструмент падтрымкі арганізацый грамадзянскай супольнасці. Такая сітуацыя спараджае шэраг спецыфічных праблем:

- неэфектыўнасць праграм развіцця: нягледзячы на сталае дзеянне (з 1991 года) праграмы развіцця грамадзянскай супольнасці, сітуацыя ў грамадзянскай супольнасці Беларусі за апошнія 10 гадоў драматычна пагоршылася, і гэта кажа пра тое, што канструкцыя і спосабы рэалізацыі праграм развіцця неадэкватныя беларускай сітуацыі;
- трансфармацыя напрамкаў дзейнасці: міжнародныя праграмы развіцця ўплываюць на выбар напрамкаў і прадмета дзейнасці арганізацый грамадзянскай супольнасці; арганізацыі пачынаюць пісаць праекты, накіраваныя не на рашэнне актуальных праблем краіны і сектару, а выбіраюць тыя прадметныя галіны,

якія найбольш актыўна фінансуюцца міжнароднымі фондамі і арганізацыямі;

- распаўсюджванне сэрвільных устаноў: ва ўзаемадзеянні з донарам арганізацыі прымаюць камерцыйны тып адносін, дзе донар разглядаецца як заказчык, а арганізацыя як выканаўца замоўленых паслуг; у такой сітуацыі арганізацыі грамадзянскай супольнасці пачынаюць адмаўляцца ад уласных мэтаў на карысць мэтаў донарскіх арганізацый; «сэрвільная» схема адносін замяшчае схему партнёрскіх адносін, дзе донар і арганізацыя грамадзянскай супольнасці выступаюць як роўныя бакі;
- выдаленасць з сістэмы планавання праграм: арганізацыі грамадзянскай супольнасці краіны па розных прычынах выключаныя з працэсаў распрацоўкі і планавання праграм¹⁰; як правіла, яны маюць справу з ужо прынятымі рашэннямі і ўсталяванымі прыярытэтамі і не здольныя на этапе запуску і рэалізацыі праграм паўплываць на іх адэкватнасць сітуацыі ў краіне;
- рост ролі пасрэднікаў: вакол Беларусі фармуецца кола перамеркавальных фондаў і арганізацый; такія пасрэдніцкія структуры акумулююць сродкі буйных міжнародных фондаў і пераразмяркоўваюць іх для беларускіх арганізацый; на гэтым жа ўзроўні ўзнікае адмысловая праслойка міжнародных экспертаў, спецыялістаў па пытаннях Беларусі і г.д.; складаецца адмысловая сістэма перамеркавання фінансавых сродкаў пад рашэнне мэтаў і задач, якія задавальняюць інтарэсы фондаў і пасрэдніцкіх структур, але, як правіла, ніяк не ўзгодненыя з інтарэсамі грамадзянскай супольнасці краіны;
- завужаны спектр праграм і іх магчымасцяў для Беларусі: Беларусь на дадзены момант патрабуе ў большай ступені падтрымкі інавацыйных рашэнняў з улікам спецыфікі і асаблівасцяў беларускай сітуацыі, чым экспарту традыцыйных сацыяльных тэхналогій; пры праектаванні і праграмаванні дзейнасці еўрапейскіх інстытутаў неабходна перанесці акцэнт з аказання замежнай дапамогі на ўсталяванне партнёрскіх і раўнапраўных адносін паміж беларускімі і еўрапейскімі зацікаўленымі бакамі; а пры фармаванні мясцовага (беларускага) парадку дня трэба пашырыць прыярытэты прапанаваных тэматычных праграм з улікам актуальнай палітычнай, эканамічнай і сацыяльнай сітуацыі ў краіне¹¹.

10 | У значнай ступені на гэта ўплывае ізаляцыя Беларусі па прычынах, звязаных з парушэннямі правоў чалавека і дэфіцытам дэмакратыі.

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

Беларуска-еўрапейскія адносіны

На акалічнасці жыцця і дзейнасці грамадзянскай супольнасці ў 2008–2009 гады значна паўплывалі змены беларуска-еўрапейскіх адносін. Развіццё беларуска-еўрапейскага дыялогу (у першую чаргу, уключэнне Беларусі ў ініцыятыву «Усходняга партнёрства») адкрыла новыя магчымасці для грамадзянскай супольнасці Беларусі. Гэта не значыла і не значыць, што ўнутры краіны з'явілася магчымасць унутранага дыялогу, або тое, што грамадзянская супольнасць набыла шырэйшыя магчымасці ўплыву. Паколькі еўрапейскія нормы вядзення дыялогу прадугледжваюць уключэнне ў яго ўсіх зацікаўленых бакоў, то меркаванне той часткі беларускага грамадства, якая знаходзіцца ў апазіцыі да дзяржавы, таксама павінна было быць улічана. Аднак, у вузкай частцы беларуска-еўрапейскіх адносін і супрацоўніцтва для грамадзянскай супольнасці патэнцыйна з'явілася месца.

З'яўленне Форуму грамадзянскай супольнасці ў рамках ініцыятывы «Усходняга партнёрства» істытуцыйна замацавала асаблівае месца для «голасу» грамадзянскай супольнасці ў прасторы дыялогу Беларусі і ЕС¹². Фармаванне сталых органаў

12 | Падрабязна гл.: Мацкевич, В. Белорусско-европейские отношения. Итоги года [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/2527/53/>; Егоров, А. Участие гражданского общества в инициативе восточного партнерства: проблемы и механизмы [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/2938/53/>; Предложения Консорциума EuroBelarus по организации Форума гражданского общества [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/2977/53/>; Егоров, А. Восточное партнерство: действия новые — проблемы те же [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/3152/53/>; Мнение ЕВРОБЕЛАРУСИ: Форум гражданского общества ВП: процедуры селекции участников [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/3415/53/>; Водолажская, Т.; Егоров, А. Повестка дня для Форума гражданского общества [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/3552/53/>; Егоров, А. Неслучайный успех [Электронны рэсурс] // Наше мнение. Рэжым доступу: <http://nmnby.eu/pub/0912/02m.html>

Форуму — Каардынацыйнага камітэта і тэматычных працоўных груп — стварыла прастору для суб'ектывацыі і пастаноўкі мэтай развіцця грамадзянскай супольнасці Беларусі і краін «Усходняга партнёрства». У пэўным сэнсе прадстаўнікі грамадзянскай супольнасці трапілі на ўзровень прыняцця палітычных рашэнняў «Усходняга партнёрства» і праз яго атрымалі магчымасць (хай і абмежаваную) уплыву на ход беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і ўнутраную палітыку краіны. Актыўны ўдзел арганізацый грамадзянскай супольнасці Беларусі ў падрыхтоўцы і істытуцыйным афармленні Форуму грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства» фармальна замацавала лідарства дзвюх структур — кансорцыума «Еўрабеларусь» і Асамблеі НДА, якія атрымалі прадстаўніцтва ў сталых органах Форуму. Значным прагрэсам для грамадзянскай супольнасці Беларусі стала стварэнне Нацыянальнай платформы грамадзянскай супольнасці ў ліпені 2010 года¹³.

У выніку вырашэння працэдурных пытанняў Форуму беларуская грамадзянская супольнасць праз структуры «Усходняга партнёрства» атрымала доступ да абмеркавання значных пытанняў беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і «Усходняга партнёрства». Але атрыманне такога доступу не азначае яго адэкватнае выкарыстанне. Вылучэнне пытанняў у парадак дня тэматычных платформаў «Усходняга партнёрства» яшчэ не кажа пра тое, што гэтыя пытанні там будуць вырашацца. Грамадзянскай супольнасці прыйдзеца не толькі выказваць свае пажаданні або агучваць праблемы, ёй прыйдзеца прапаноўваць шляхі і механізмы іх вырашэння. Гэта запатрабуе доўгатэрміновай і кропатлівай працы экспертаў і прафесіяналаў. І тут у грамадзянскай супольнасці Беларусі ўзнікаюць сур'ёзныя праблемы. За доўгія гады маргіналізацыі і выжыванні ў варожым асяроддзі кадравы склад грамадзянскай супольнасці ў значнай ступені страціў здольнасць да змястоўнай працы. Беларуская грамадзянская супольнасць выходзіць мужных і ўстойлівых барацьбітоў, але, на жаль, гэта не спрыяе росту прафесійных кампетэнцый. Тут беларусы ў значнай ступені саступаюць сваім калегам па грамадзянскай супольнасці з іншых краін «Усходняга партнёрства», а захаванне лідарства запатрабуе значных высілкаў. Прычым высілкаў накіраваных на новыя задачы.

13 | Нацыянальны Форум грамадзянскай супольнасці [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: http://eurobelarus.info/images/stories/Eastern_partnership/National_Forum2010/Resolution_rus_final.pdf. — Дата доступу: 01.09.2010.

Атрыманне доступу да палітычнага ўзроўню прыняцця рашэнняў у рамках «Усходняга партнёрства» апрача пераваг нясе і шэраг відавочных пагроз. Аморфная беларуская грамадзянская супольнасць пачынае натуральным чынам расшывацца: з'яўляюцца арганізацыі і асобы лідараў, іх найбліжэйшае кола і астатняя маса арганізацый грамадзянскай супольнасці. Само сабою гэта нядрэнна. Важна толькі разумець, што лідарства не з'яўляецца сталым, і лідары могуць мяняцца. І тут ёсць шэраг небяспек: па-першае, жаданне не дапусціць відавочнага лідарства і ствараць бачнасць абсалютнай роўнасці ўсіх; па-другое, адрыв лідараў ад «масаў» грамадзянскай супольнасці, страта кантролю над дэлегатамі Форуму, што лёгка робіць бессэнсоўным усё дасягненні; па-трэцяе, гэта канфлікты паміж лідарамі, канкурэнцыя за месца, але не за рэальныя дзеянні і рашэнні.

Механізмы Форуму грамадзянскай супольнасці працуюць толькі ў тым выпадку, калі захоўваецца (а) мінімальны ўзровень адзінства, (б) здольнасць кансалідаванай часткі арганізацый кантраляваць сваіх лідараў, (в) адкрытасць і публічнасць усіх працэсаў працы Форуму і яго структур. А значыць, у далейшым неабходна захаваць усе пазітыўныя фактары, якія прывялі да поспеху беларускай дэлегацыі на Форуме «Усходняга партнёрства», і па магчымасці выдаліць тыя негатыўныя фактары, якія гэтаму перашкаджалі.

Неабходна захоўваць і развіваць:

- дасягнуты ўзровень кансалідацыі ўнутры грамадзянскай супольнасці краіны; асновай гэтага павінен стаць «саюз непарушны» арганізацый-лідараў Асамблеі НДА і кансорцыуму «Еўрабеларусь»;
- звяз беларускіх «фабрык думкі» і «групы прарыву» грамадзянскай супольнасці; перш-наперш, звяз аналітычных цэнтраў Агенцтва гуманітарных тэхналогій ды Беларускага інстытута стратэгічных даследаванняў (BISS) і кансалідаванай часткі НДА;
- адкрытасць і публічнасць у грамадзянскай супольнасці; праз пашырэнне механізмаў публічных кансультацый неабходна выходзіць на стварэнне нацыянальнага форуму грамадзянскай супольнасці.

Нешта давядзецца арганізаваць з нуля або ствараць нанова:

- дыялагавую пляцоўку паміж дзяржавай і грамадзянскай супольнасцю ў краіне; краіне неабходнае месца для ўнутрыпалітычнага дыялогу паміж дзяржавай і грамадзянскай супольнасцю; грамадска-кансультацыйная рада дрэнная не сама сабою, але

толькі таму, што не выконвае сваіх функцый пасрэдніка паміж дзяржавай і грамадствам;

- працоўныя экспертныя групы па распрацоўцы змястоўных прапаноў для тэматычных працоўных платформаў і Форуму грамадзянскай супольнасці: калі першы Форум павінен быў вырашыць працэдурныя пытанні сваёй пабудовы і функцыянавання, то наступны, другі, Форум павінен будзе прапанаваць спосабы рашэння тэматычных праблемных пытанняў, пачынаючы з правоў чалавека і завяршаючы кантактамі паміж людзьмі.

На фоне развіцця беларуска-еўрапейскіх адносін дзяржава прыпыніла палітыку прамых рэпрэсій у дачыненні да грамадзянскай супольнасці. Вызначыліся непазлядоўныя і дробныя зрухі ў бок паляпшэння сітуацыі ў сферы свабоды асацыяцыі. У прыватнасці, ствараецца Грамадска-кансультацыйны савет пры Адміністрацыі Прэзідэнта (а таксама шэраг іншых грамадскіх саветаў) з уключэннем прадстаўнікоў арганізацый грамадзянскай супольнасці і незалежных экспертаў¹⁴, уведзіцца спрошчаны парадак рэгістрацыі для некамерцыйных устаноў, рэгіструецца Рух «За Свабоду», часткова паляпшаецца сітуацыя з рэгістрацыяй грамадскіх аб'яднанняў у цэлым і інш. Тым не менш, ні адзін з крокаў дзяржавы не носіць незваротнага характару, усё змены выглядаюць хутчэй як сімвалічныя аргументы ў гандлі з Еўропай, што не дазваляе казаць пра рэальную дэмакратызацыю і лібералізацыю палітычнага рэжыму ў краіне¹⁵.

РЭКАМЕНДАЦЫІ ПА РЭФАРМАННІ ГРАМАДСКАГА СЕКТАРУ Ў БЕЛАРУСІ

Рэкамендацыі па набліжэнні грамадзянскай супольнасці Беларусі да еўрапейскіх стандартаў могуць быць адрасаваныя тром асноўным стэйкхолдэрам: афіцыйным структурам ЕС і міжнародным арганізацыям, адказным за распрацоўку праграм развіцця грамадзянскай супольнасці; уладам Рэспублікі Беларусь; грамадзянскай супольнасці Рэспублікі Беларусь. Асноўная мэта новай палітыкі ў дачыненні да грамадзянскай супольнасці Беларусі — гэта пашырэнне ўдзелу арганізацый грамадзянскай супольнасці на ўсіх узроўнях прыняцця рашэнняў што да будучыні краіны — на міжнародным, рэгіянальным, нацыянальным і лакальным. Ключавым элементам такой палітыкі павінен стаць шматбаковы дыялог усіх зацікаўленых актараў.

14 | Непазлядоўнасць дзеянняў дзяржавы па лібералізацыі ярка характарызуе часовае прыпыненне працы ГКС з восені 2009 года па вясну 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.

Афіцыйныя структуры ЕС і міжнародныя арганізацыі

Мэта: Павысіць эфектыўнасць праграм развіцця грамадзянскай супольнасці і зрабіць іх больш адэкватнымі беларускай сітуацыі.

Комплекс дзеянняў:

1. Распрацаваць і прыняць рамачны дакумент, які нармуе і рэгулюе партнёрскае ўзаемадзеянне (дыялог) еўрапейскіх структур, донараў і інстытутаў грамадзянскай супольнасці з беларускай дзяржавай і структурамі грамадзянскай супольнасці. У гэтым працэсе ў якасці прататыпу можа быць скарыстаная Парыжская дэкларацыя 2005 года¹⁶, але з абавязковым удзелам не толькі дзяржаўных суб'ектаў, але і інстытутаў грамадзянскай супольнасці.
2. Арганізаваць для рэалізацыі такога дыялогу сталы калегіяльны орган (напрыклад, Грамадская Рада, Круглы Стол ці пад.) з асаблівымі экспертнымі групамі, якія павінны стала функцыянаваць пры ім; такому органу былі б нададзены паўнамоцтвы ў ажыццяўленні арганізацыйных, метадычных, юрыдычных і ацэначных функцый, што спрыяла б развіццю партнёрства Беларусі і Еўрапейскага Саюза. Удзел такога калегіяльнага органа неабходны на ўсіх этапах распрацоўкі еўрапейскіх праграм: ад аналізу сітуацыі і фармавання задумы да ацэнкі вынікаў і маніторынгу эфектыўнасці на ўсіх узроўнях міжінстытуцыйнага ўзаемадзеяння. Арганізацыя такога органа мэтазгодная ў рамках функцыянальных структур Форуму грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства» і магчымая ў выглядзе стварэння сталага камітэта Беларусь-ЕС.
3. Падпісаць міжурадавы Мемарандум аб рэгістрацыі ўзбуйненых міжнародных праграм ЕС на тэрыторыі Беларусі з мэтай зняць неабходнасць у рэгістрацыі асобных праектаў у рамках гэтых праграм, тым самым рэалізаваўшы на практыцы апавяшчальны прынцып рэгістрацыі замест дазваленчага, што выкарыстоўваецца цяпер.
4. Падтрымаць арганізацыйна, інфраструктурна і фінансава дзейнасць і ініцыятывы Форуму грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства» і яго сталых працоўных органаў. У прыватнасці:
 - садзейнічаць арганізацыі рэгулярных сустрэч Кардынацыйнага камітэта (CSF Steering Committee);
 - садзейнічаць запуску працы тэматычных экспертных

16 | The Paris Declaration and Accra Agenda for Action [Электронны рэсурс] // Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Рэжым доступу: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html Дата доступу: 01.09.2010.

працоўных груп па распрацоўцы змястоўных прапаноў і канцэпцый для тэматычных платформаў і Форуму ГС;

- садзейнічаць рэалізацыі рэкамендацый Форуму ў рамках палітыкі «Усходняга партнёрства»;
- пашырыць кантакты і ўзаемадзеянне з арганізацыямі-лідарамі, у прыватнасці, садзейнічаць пашырэнню кантактаў дыпламатычнага корпусу з прадстаўнікамі арганізацый-лідараў грамадзянскай супольнасці Беларусі¹⁷.

Улады Рэспублікі Беларусь

Мэта: развіццё дыялогу грамадзянскай супольнасці і дзяржавы ў краіне, пашырэнне свабоды дзейнасці для арганізацый грамадзянскай супольнасці, спыненне практыкі дыскрымінацыі і парушэння правоў чалавека.

Умовы і абмежаванні: разумеючы, што магчымыя дзеянні беларускіх улад па лібералізацыі сітуацыі ў краіне дыктуюцца, перш за ўсё, неабходнасцю (а) захавання стабільнай і ўстойлівай сітуацыі, (б) прадухілення радыкальнай змены дзейнай сістэмы дзяржаўнай улады, мы прапануем паэтапную рэалізацыю рэкамендацый.

Комплекс першачарговых дзеянняў:

1. Спыненне практыкі рэпрэсій і пазাপраўных абмежаванняў у дачыненні да арганізацый і актывістаў грамадзянскай супольнасці.
2. Адмена адыёзных палажэнняў беларускага заканадаўства, у прыватнасці, арт. 193–1 Крымінальнага кодэксу, палажэнняў заканадаўства аб рэгістрацыі замежнай дапамогі і г.д.
3. Запуск дыялогавай пляцоўкі для дзяржавы і грамадзянскай супольнасці.

Комплекс доўгатэрміновых змен:

1. Змена парадку рэгістрацыі і ўмоў дзейнасці грамадскіх арганізацый, у прыватнасці:
 - увядзенне апавяшчальнага парадку рэгістрацыі;
 - адмена забароны на размяшчэнне юрыдычных адрасоў

17 | Гл. таксама: Резолюция конференции «Усиление участия объединений граждан и органов местного самоуправления в программах ЕС: проблемы и перспективы». Минск, 2 декабря 2008 г. [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыюм «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.livejournal.com/922.html> Дата доступу: 01.09.2010.

грамадскіх арганізацый у прыватным сектары, увядзенне сістэмы палёгковых арэндных ставак для грамадскіх арганізацый і пад.;

- пашырэнне ўдзелу грамадзянскай супольнасці ў прыняцці рашэнняў на нацыянальным і мясцовым узроўні, развіццё механізмаў сацыяльнай замовы;
 - лібералізацыя сістэмы атрымання ахвяраванняў і фінансавання НДА.
2. Распрацоўка празрыстай сістэмы фінансавання дзейнасці НДА з дзяржаўнага бюджэту¹⁸.
 3. Увядзенне сістэмы мясцовага самакіравання на аснове прынцыпаў Еўрапейскай харты мясцовага самакіравання.
 4. Далейшая дэмакратызацыя і лібералізацыя.

Грамадзянская супольнасць

Мэта: пашырэнне ўплыву, павышэнне ўстойлівасці і эфектыўнасці дзейнасці арганізацый грамадзянскай супольнасці, павышэнне здольнасці грамадзянскай супольнасці да дыялогу на нацыянальным і мясцовым узроўні.

Комплекс дзеянняў:

1. Экспертная, адукацыйная і інфармацыйная дзейнасць. Неабходна змена анталогічных уяўленняў (аб'ектных уяўленняў, бачання карціны грамадзянскай супольнасці) пра грамадзянскую супольнасць, пра працэсы грамадзянскага дзеяння, пра НДА і г.д. Такім чынам, можа быць акрэслена задача на фармулёўку зместу PR у трэцім сектары, на змену зместу адукацыі ў трэцім сектары, пачынаючы з адукацыйных мерапрыемстваў у рамках гурткавай, семінарскай і трэнінгавай дзейнасці саміх НДА, завяршаючы адукацыйнымі мерапрыемствамі з лідарамі нацыянальнага ўзроўню і працэдурамі адбору і канкурэнцыі сярод лідараў.
2. Развіццё механізму шырокіх кансультацый арганізацый грамадзянскай супольнасці і экспертных арганізацый. У трэцім сектары Беларусі неабходны ўласны цэнтр фармулявання мэтай для дзейнасці грамадзянскай супольнасці ў цэлым, нейкая сталая інфраструктура акрэслення і крытыкі мэтай, а таксама прыняцця рашэнняў і выпрацоўкі нацыянальных праграм у выглядзе «парадку дня для Беларусі», «дарожнай карты да

18 | Гл. таксама: Канцэпцыя развіцця грамадзянскай супольнасці Беларусі — Асамблея няўрадавых дэмакратычных аб'яднанняў, 06 июля 2009 [Электронны рэсурс] // Наше мнение. Рэжым доступу: <http://nmnby.eu/pub/0907/06m.html> Дата доступу: 09.09.2010.

грамадзянскай супольнасці» і г.д. Такая інфраструктура мяркуе шырокі ўдзел саміх НДА, СМІ, «фабрык думкі» і, абавязкова, перамоўны працэс паміж сектарамі, як мінімум, першым і трэцім¹⁹.

3. Замацаванне кансалідацыі арганізацый грамадзянскай супольнасці, дасягнутай падчас падрыхтоўкі і ўдзелу ў Форуме грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства». Першачарговай задачай тут з'яўляецца стварэнне альянсу кансорцыуму «Еўрабеларусь» і Асамблеі НДА на аснове абраных у Кардынацыйны камітэт Форуму грамадзянскай супольнасці прадстаўнікоў дадзеных арганізацый.
4. Пашырэнне дыялогу ў грамадзянскай супольнасці краіны, арганізацыя і запуск нацыянальнага Форуму грамадзянскай супольнасці як неабходнага элементу ў структуры працы Форуму грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства».
5. Паглыбленне працы па запуску і развіцці механізмаў Форуму грамадзянскай супольнасці «Усходняга партнёрства», у прыватнасці²⁰:
 - вызначэнне сістэмы каардынатораў па тэматычных платформах на нацыянальным узроўні;
 - запуск працы экспертных груп па распрацоўцы змястоўных прапаноў для тэматычных платформаў «Усходняга партнёрства»;
 - усталяванне рэгулярных адносін як паміж нацыянальнымі платформамі, так і паміж каардынатарамі дзейнасці па платформах у кожнай з краін УП;
 - запуск механізму ўзаемадзеяння нацыянальных экспертаў і экспертаў з краін УП і ЕС з мэтай выпрацоўкі агульных прадуктаў ад імя/для Форуму ГС;
 - запуск дыялогавай пляцоўкі дзяржавы і грамадзянскай супольнасці на аснове Нацыянальнай платформы грамадзянскай супольнасці (магчыма пры непасрэдным удзеле Грамадска-кансультацыйнага савета пры Адміністрацыі Прэзідэнта).

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.

20 | Гл. таксама: АГТ-«Еўробеларусь». Стратегические предложения по деятельности в рамках Форума гражданского общества [Электронны рэсурс] // Міжнародны кансорцыум «ЕўРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/3611/53/> Дата доступу: 01.10.2010.



Святлана Мацкевіч (Мінск),
кандыдат педагагічных навук,
эксперт Агенцтва
гуманітарных тэхналогій

АДУКАЦЫЯ БЕЛАРУСІ: РЭФОРМА І СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС

АНАЛІЗ СІТУАЦЫІ Ў СФЕРЫ АДУКАЦЫІ БЕЛАРУСІ

Стан рэформы адукацыі ў Беларусі

Сістэма адукацыі не была прыярытэтам развіцця Беларусі ў перыяд яе незалежнасці, але заўсёды знаходзілася пад пільнай увагай дзяржавы. Беларускі палітычны рэжым да апошняга часу (умоўна да 2003 года) ставіў перад сістэмай адукацыі некалькі палітычных задач:

- захаванне ўсіх тых характарыстык савецкай сістэмы адукацыі, якія можна захаваць у суверэннай краіне;
- стварэнне адзінай адукацыйнай прасторы, у першую чаргу з Расіяй, а таксама з краінамі СНД;
- ідэалагічны кантроль у моладзевым асяроддзі і прадухіленне ўдзелу моладзі і студэнтаў у палітычных акцыях пратэсту і наогул у палітыцы;
- утрыманне моладзі да 20 або нават да 25 гадоў у навучальных установах для прадухілення моладзевага беспрацоўя;
- перафарматаванне наменклатуры спецыяльнасцяў і навучальных дысцыплін пад запатрабаванні беларускай эканомікі і гаспадаркі.

Да 1991 года сістэма адукацыі ў Беларусі была незавершанай, фрагментарнай. Міністэрства адукацыі БССР уяўляла сабой

структуру рэгіянальнага кіравання, мэты і задачы якой ставіліся звонку, з Масквы і саюзнага міністэрства. У Беларусі не існавала незалежных навуковых, аналітычных, даследчых і праектных інстытутаў, без якіх немагчыма развіццё сістэмы адукацыі суверэннай краіны. Пасля 1991 года такія інстытуты сталі стварацца (НІА, РІВШ, РІПА, ІПК, нацыянальная ВАК, але іх прасоўванне было спынена ў сярэдзіне 90-х гадоў, калі сталі згортаць праграмы развіцця сістэмы адукацыі, распрацаваныя ў пачатку 90-х. Пасля 2003 года дзяржаве запатрабаваліся новыя праграмы развіцця, канцэпцыі і даследаванні, ранейшыя былі ўжо не актуальныя. Але час сышоў. Беларусь больш за 10 гадоў не ўдзельнічала ў міжнародных праграмах супрацоўніцтва, у тым ліку і ў сферы адукацыі. Інтэграцыйныя і інавацыйныя працэсы ў еўрапейскай адукацыі (Балонскі працэс, Капенгагенскі працэс, праграмы ЕС) фактычна не закранулі сістэмы адукацыі Беларусі, і адрозненні ў стандартах і падыходах, досыць глыбокія з часоў СССР, яшчэ больш паглыбіліся. Кіраўнічыя, навуковыя і педагагічныя кадры беларускай сістэмы адукацыі да нашага часу практычна не здольныя да ўдзелу ў агульнаеўрапейскіх працэсах.

На момант 2009 года завершана і прызнана неэфектыўнай на афіцыйным узроўні рэформа агульнай адукацыі, распачатая ў 1994 годзе. Адноўлена ранейшая форма агульнай адукацыі (11 гадоў навучання), якая практыкавалася да пачатку рэформы. Рэфармаванне цалкам спынена. Тэндэнцыі на новае рэфармаванне не выяўляецца ў сувязі з адсутнасцю канструктыўных ідэй ва ўрадзе. Пры агульнай незадаволенасці сістэмай адукацыі ў цэлым, новыя змены не прымаюцца ні педагагічнай супольнасцю, ні беларускімі грамадзянамі і ўрадам.

Беларуская прафесійная адукацыя на ўсіх узроўнях за перыяд 1998–2007 гадоў падпала пад рэфармаванне нязначна, працягваючы захоўваць і нарошчваць патэнцыял, назапашаны за савецкі перыяд. Не адбылося радыкальнай змены мэтай і зместу прафесійнай адукацыі. Захавалася сістэма дзяржаўнага цэнтралізаванага кіравання прафесійнай адукацыяй. У Беларусі захаваліся архаічныя формы планавання набору і выпуску ў ВНУ, сістэма размеркавання выпускнікоў, адміністрацыйны кантроль за прысуджэннем навукоўцам ступеняў і званняў, ідэалагічныя рамкі фармавання зместу адукацыі, нават да асобных прадметаў, і цензура падручнікаў; ліквідавана аўтаномія ўніверсітэтаў і акадэмічных свабодаў.

Прыватны сектар у прафесійнай адукацыі з'яўляецца нязначным і не можа скласці паўнаватраснай канкурэнцыі дзяржаўнаму. Яго

існаванне можна разглядаць хутчэй як кампенсаторную меру па ўрэгуляванні высокага попыту на адукацыю ў насельніцтва. На афіцыйным узроўні зафіксавана неабгрунтаванасць сістэмы вышэйшай адукацыі ў плане падрыхтоўкі кадраў вышэйшай кваліфікацыі для рынку працы і запатрабаванняў працадаўцаў. Пры агульным павелічэнні колькасці студэнтаў, колькасць навучальных устаноў застаецца нязменнай, а структура спецыяльнасцяў у ВНУ змяняецца неістотна і не арыентавана на змены на рынку працы.

Выяўляюцца тэндэнцыі бюракратызацыі сістэмы кіравання вышэйшай адукацыяй пры дэклараванні прынцыпаў развіцця, укаранення інавацый і разгортвання інвестыцыйных працэсаў. Якасць адукацыі ў сістэме дзяржаўнай адукацыі ў цэлым зніжаецца пры захаванні высокага попыту на адукацыйныя паслугі з боку насельніцтва. Часткова такое зніжэнне якасці кампенсуецца пашырэннем паслуг у сферы бізнес-адукацыі, нефармальнай адукацыі, сеткі абменаў і стажыровак і г.д. Аднак несістэмны і кароткачасовы характар такога роду паслуг цалкам не пакрывае ўсіх дэфіцытаў адукацыі¹.

Пытанні якасці адукацыі ў асноўным падмяняюцца колькаснымі паказчыкамі. Па крытэрыях ахопу адукацыяй, доступу да адукацыі і аддачы ад адукацыі, а таксама па складзе навучэнцаў, колькасці навучальных устаноў, фінансавых выдатках і інш. Беларусь займае адно з вядучых месцаў сярод краін постсавецкай прасторы. Аднак міжнародныя параўнальныя даследаванні, якія праводзяцца па стандартных метадыках ацэнкі адукацыйнага патэнцыялу, не дазваляюць выявіць асаблівасцяў і спецыфікі якасці адукацыі ў краіне. У 1997–2000 гадах беларускія спецыялісты праводзілі выбарачныя даследаванні па ацэнцы ўзроўню функцыянальнай пісьменнасці ў Беларусі². Гэтыя даследаванні ў першым аналізе паказалі катастрафічна нізкі ўзровень функцыянальнай пісьменнасці сярод педагогаў і сталага насельніцтва краіны. За апошнія 10 гадоў сітуацыя паступова выправілася, аднак крытычнымі застаюцца паказчыкі ўзроўню грамадзянска-прававой, камунікатыўнай і моўнай пісьменнасці.

З 2000 года ў рамках навукова-даследчых прац на замову Міністэрства адукацыі праводзіцца распрацоўка метадалагічных

- 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.

асноў ацэнкі якасці адукацыі. Дадзеныя распрацоўкі дазваляюць максімальна наблізіць ацэнку якасці адукацыі да еўрапейскіх стандартаў, аднак не дазваляюць зафіксаваць асноўных праблем сістэмы беларускай адукацыі ў галіне кіравання адукацыяй. Адназначна зразумела, што далейшая тэарэтычная і практычная распрацоўка пытанняў якасці адукацыі ў Беларусі немагчымая без уключэння краіны ў еўрапейскія працэсы — Балонскую, Капенгагенскую і інш. дамовы.

У цэлым сістэма вышэйшай і прафесійнай адукацыі не спраўляецца з задачай нарошчвання і назапашвання чалавечых рэсурсаў для Беларусі, а вырашае задачу ўзнаўлення кадраў і ліквідацыі прафесійных дэфіцытаў для наяўнай сістэмы вытворчых адносін.

Заканадаўства ў сістэме адукацыі

Заканадаўчая база беларускай адукацыі ўключае ў сябе:

- Закон «Аб адукацыі» ад 29 кастрычніка 1991 года № 1202-XII, у які на працягу 17 гадоў уносіліся істотныя змены і дадаткі (каля 10 разоў). Асноўнай асаблівасцю дадзеных зменаў з'яўлялася замацаванне падчас рэфармаванняў новай структуры сістэмы адукацыі і сталая карэкцыя прынцыпаў кіравання адукацыяй. У адпаведнасці з артыкулам 44, кіраванне ў сферы адукацыі ў Рэспубліцы Беларусь мае дзяржаўна-грамадскі характар і здзяйсняецца на аснове прынцыпаў галаснасці і дэмакратыі. Фактычна, дадзены прынцып зводзіцца толькі да дзяржаўнага кіравання. У дачыненні да грамадскага фокусу кіравання вызначаецца магчымасць стварэння органаў самакіравання пры ўстановах адукацыі (саветы, апякунскія саветы). Новаўвядзеннем з'яўляецца тое, што палажэнне аб органах самакіравання зацвярджае Міністэрства адукацыі Рэспублікі Беларусь.
- Закон «Аб вышэйшай адукацыі» ад 11 ліпеня 2007 года № 252-3. Дадзены заканадаўчы акт замацоўвае тыпалогію вышэйшых навучальных устаноў, іх структуру і парадак дзяржаўнага кіравання. У дадзеным законе цалкам адсутнічае артыкул аб акадэмічных свабодах у сістэме вышэйшай адукацыі. Аднак такі артыкул ёсць у асноўным законе «Аб адукацыі»: «Аўтаномія кіравання ва ўстанове, якая забяспечвае атрыманне вышэйшай адукацыі, складаецца ў яе праве фармаваць органы самакіравання, прызначаць службовых асоб, здзяйсняць кантроль за іх дзейнасцю, усталёўваць прыярытэты ў навукавай,

навучальнай і гаспадарчай дзейнасці». У рэальнай практыцы рэктары ВУН прызначаюцца і зацвярджаюцца Міністэрствам адукацыі.

- Закон аб агульнай сярэдняй адукацыі ад 5 ліпеня 2006 года № 141-З і Закон аб прафесійна-тэхнічнай адукацыі ад 29 чэрвеня 2003 года № 216-З канкрэтызуюць і дапаўняюць асноўны закон «Аб адукацыі» ў дачыненні да асобных сфер і прычынова не супярэчаць яму.

У 2009 годзе Міністэрства адукацыі і Парламент краіны разгледзелі ў першым чытанні «Кодэкс аб адукацыі ў Рэспубліцы Беларусь», які аб'яднаў усе вышэйпералічаныя заканадаўчыя акты. Аднак у Кодэкс не было занесена ні адной новай працэдуры або рэалізацыйнай ідэі. Нават уключэнне новых артыкулаў аб адукацыі дарослых у большай ступені фармалізуе сферу нефармальнай адукацыі і ўводзіць інструменты дзяржаўнага кантролю, а не закладае асновы для яе развіцця і аўтаноміі. Кодэкс не можа разглядацца як інавацыйны заканадаўчы акт, што стымулюе працэсы зменаў у гэтай сферы. У 2010 годзе разгляд Кодэксу аб адукацыі ў другім чытанні быў спынены па прычыне афіцыйнага абвешчэння ўрадам намеру ўключыцца ў Балонскі працэс.

Канцэптualaнае забеспячэнне рэформы адукацыі

За 17 гадоў незалежнасці Беларусь назапасіла дастатковы інтэлектуальны і арганізацыйны рэсурс для рэалізацыі рэформы адукацыі. У 90-я гады былі распрацаваныя «Канцэпцыя нацыянальнай школы Беларусі» (М. Гусакоўскі), «Канцэпцыя абнаўлення гуманітарнай адукацыі» (У. Мацкевіч), «Аргпраект рэформы адукацыі» (У. Мацкевіч, Б. Пальчэўскі і інш.). Аднак усе гэтыя канцэпцыі і прапановы былі расцэненыя Міністэрствам як альтэрнатыўныя і не прынятыя да рэалізацыі ў рэформе адукацыі. У 2003 годзе ў рамках праекту, які праводзіўся Фондам Стэфана Баторыя, распрацоўваліся і пераглядаліся сцэнарыі рэформ³. Адным з раздзелаў апублікаванага зборніка быў раздзел, звязаны з пераглядам рэформы адукацыі з улікам новых умоў. Адметнай асаблівасцю прапаноў, якія рабіліся па рэформе адукацыі, у адрозненне ад іншых галіновых рэформ, было выразнае вызначэнне суб'ектаў рэфармавання, акрэсленне іх паўнамоцтваў і спосабаў кааперацыі, а таксама выразная праграма дзеянняў па трансфармацыі сістэмы адукацыі. Аднак нават

пры такім апісанні сцэнарыя рэфармавання прыняцце дадзенай праграмы да рэалізацыі тармазілася па палітычных матывах.

Існыя распрацоўкі ў плане рэфармавання адукацыі не губляюць сваёй актуальнасці і патэнцыйна могуць быць скарыстаныя ў сучаснай беларускай сітуацыі, пры ўмове іх суб'ектывацыі асобамі, якія прымаюць кіраўнічыя рашэнні. Супрацоўніцтва Беларусі з ЕС, працэсы Праграм добрасуседства і «Усходняга партнёрства»⁴ ствараюць спрыяльныя ўмовы ў плане фармавання перамоўных пляцовак і спробаў лабіраваць запуск новага рэфармавання сістэмы адукацыі. Аднак неабходна прадумаць фармат такіх перамоў. Абавязковы ўдзел трэцяга боку ў перамовах паміж ЕС і Урадам Беларусі — грамадзянскай супольнасці — з'яўляецца неабходнай умовай забеспячэння далейшага грамадскага кантролю за ходам рэформы адукацыі. Фармаванне грамадскага фокусу кіравання адукацыяй (напрыклад, гэта можа быць Грамадскі савет) — справа складаная і няхуткая. Спробы імітаваць стварэнне такога органа пад кіраўніцтвам Міністэрства адукацыі ўжо існуюць — гэта так званы Савет рэктараў ВНУ і Грамадскі савет пры Міністэрстве адукацыі. Увосень 2010 года шэраг прадзяржаўных грамадскіх арганізацый заявілі аб стварэнні грамадскай платформы ў галіне адукацыі (Ю. Загуменнаў і інш.)⁵. Аднак сама працэдура стварэння такіх саветаў праз дзяржаўныя структуры адразу ж робіць іх часткай вертыкальнай сістэмы кіравання адукацыяй і не забяспечвае дэмакратычнасці працэсу рэфармавання.

Міжнароднае супрацоўніцтва ў галіне адукацыі

Практычна ўсе фонды і міжнародныя праграмы (ААН, ПРААН, ЮНЭСКО, ЕК і інш.), што дзейнічаюць на тэрыторыі Беларусі, у большай або меншай ступені маюць адукацыйныя кірункі. Адукацыя не з'яўляецца асноўнай мэтай дадзеных праграм, але разглядаецца як інструмент для рашэння пытанняў міжкультурнага ўзаемадзеяння і глабальных праблем. Высілкамі міжнародных і донарскіх арганізацый атрымліваецца сфармаваць актуальныя тэмы і парадак дня ў гуманітарных і эканамічных сферах жыццядзейнасці. У дадзены момант асноўнымі тэмамі з'яўляюцца «прадухіленне беднасці», «дэмаграфія і міграцыя», «гендэрныя праблемы занятасці», «стандартызацыя ў сферы працы» і г.д.

4 | Егоров, А. Восточное партнерство: действия новые — проблемы те же. [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/3152/53/> Дата доступу: 08.06.2009.

5 | Беларусский портал [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://news.tut.by/society/197546.html> Дата доступу: 17.09.2010.

Аднак занясенне ў актуальны спіс глабальнай праблематыкі не гарантуе перавядзення яе ў сістэмную і праграмную дзяржаўную палітыку ў краіне.

Асноўнай праблемай міжнародных праграм у сферы адукацыі з'яўляецца іх несістэмнасць, адсутнасць гнуткасці і рэфлексіўнасці ў змене праграмных мэтаў у дачыненні да беларускай сітуацыі.

Сярод праграм, якія непасрэдна спецыялізуюцца на праблемах адукацыі, можна вылучыць:

1. Праграмы Tempus/TASIS, Erasmus. У Беларусі Tempus функцыянуе з 1993 года. За гэты час у сістэму вышэйшай адукацыі Беларусі інвеставана больш за 40 мільёнаў еўра. У рамках Tempus здзяйсняюцца праекты трох тыпаў: удасканаленне ўніверсіцэцкага кіравання, распрацоўка і паляпшэнне навучальных планаў і праграм, істытуцыйнае будаўніцтва⁶. Аднак казаць пра эфектыўнасць гэтых праграм цяпер не выпадае. Вырашаюцца лакальныя і прыватныя задачы, звязаныя са студэнцкімі абменамі і стажыроўкамі выкладчыкаў, у той час як праблемы істытуцыйнага і кіраўнічага характару застаюцца нявырашанымі.
2. Праграмы, якія праводзяцца ўрадамі і фондамі асобных краін. Сярод іх асабліва вылучаюцца праграмы Польшчы, Даніі, Швецыі, Германіі, ЗША. Напрыклад, Праграма падтрымкі IBV, перажываючы розныя трансфармацыі падчас працяглага тэрміну працы ў Беларусі, практычна не мяняе свайго стратэгічнага і тактычнага плану ў цэлым. Праграмы ЗША (Community connection, стыпендыі Фулбрайт і інш.), нямецкая праграма DAAD і інш. па акадэмічных і грамадзянскіх абменах таксама носяць лакальны, а не сістэмны характар.

Прыняты ў 2003 годзе Указ Прэзідэнта № 460 «Аб міжнароднай тэхнічнай дапамозе, якая прадстаўляецца Рэспубліцы Беларусь» стварыў значныя бар'еры для грантаатрымальнікаў у працэдурах рэгістрацыі міжнародных праектаў не толькі для няўрадавых арганізацый, але і для ўніверсітэтаў і навучальных устаноў. Фактычна быў уведзены і дагэтуль не скасаваны поўны дзяржаўны кантроль у галіне міжнароднага супрацоўніцтва ў сферы адукацыі. Большасць праграм супрацоўніцтва разглядаліся дзяржавай проста як крыніцы дадатковага фінансавання і ніяк не ўплывалі на мэтавыя функцыі Міністэрства адукацыі і ўніверсітэтаў.

Закрыццё і выгнанне з краіны Еўрапейскага гуманітарнага ўніверсітэта яскрава сведчыць аб тым, што нават эфектыўныя праграмы і інвестыцыі ў сістэму адукацыі могуць раптоўна спыніцца і не атрымаць свайго працягу выключна па палітычных матывах.

Толькі ў самы апошні перыяд (пасля 2007–2008 гадоў) акрэслілася змяненне стаўлення да праграм супрацоўніцтва з Еўропай у галіне адукацыі. Аднак пакуль далей за дэкларацыі справа не прасунулася. Далейшае пашырэнне праграм супрацоўніцтва ў галіне адукацыі магчыма толькі пры змяненні з боку еўрапейскіх донараў стандартных працэдур узаемадзеяння з дзяржавай і грамадзянскай супольнасцю. Абавязковая ўмова існавання дыялогу паміж грамадствам і дзяржавай, якая выстаўляецца еўрапейскімі структурамі, вельмі лёгка можа быць імітавана дзяржаўнымі структурамі. «Назіраецца тэндэнцыя з боку ўрадавых арганізацый і органаў кіравання да выцяснення з поля абмеркаванняў не столькі прадстаўнікоў грамадскіх арганізацый, колькі асобных незалежных экспертаў і спецыялістаў. Каб не дазволіць поўнага выключэння экспертных меркаванняў, грамадскі дыялог павінен будавацца нестандартна, а менавіта: прадстаўнікі ЕС і донарскіх структур павінны распачынаць дыялог з дзяржаўнымі структурамі разам з прадстаўнікамі грамадзянскай супольнасці і фармаваць такія кааліцыі загадзя, да дыялогу. Дзяржаве павінны выстаўляцца патрабаванні абавязковага ўдзелу незалежных беларускіх экспертаў. Акрамя таго, асноўнай умовай падрыхтоўкі да перамоў з'яўляецца правядзенне іх на нейтральных пляцоўках, г.зн. права арганізоўваць такія перамоўныя пляцоўкі павінна быць дадзена не дзяржаўным, а незалежным арганізацыям — дэлегацыі ЕС у Мінску, пляцоўкам ААН, прыватным кампаніям, навучальным установам, НУА і г.д.»⁷

Асноўнымі тэмамі, у рамках якіх зараз можа разгортвацца дыялог, могуць быць тэмы ўключэння Беларусі ў Балонскі працэс, фармавання і пашырэння прыватнага сектару адукацыі, акадэмічных свабодаў універсітэтаў, стварэння незалежных навучальных устаноў рознага тыпу (сеткавага, дыстанцыйнага і г.д.), рознага роду прававых пытанняў (зняцце забароны на прафесію, стварэнне ўмоў для перамяшчэнняў студэнтаў), інвестыцый у пашырэнне інфармацыйнай і культурнай прасторы, укаранення асобных адукацыйных праграм, правядзення незалежных ацэнак якасці адукацыі і іншых навуковых даследаванняў і г.д.

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

Міжнародныя стандарты ў галіне адукацыі (Балонскі і Капенгагенскі працэсы, Лісабонскія дамовы, «Адзіная рамка»)

Беларускія ўніверсітэты не кіруюцца Вялікай хартыяй еўрапейскіх універсітэтаў, прынятай у 1988 годзе. Беларусь не ратыфікавала своечасова Лісабонскую канвенцыю 1997 года аб узаемным прызнанні кваліфікацый, якія адносяцца да вышэйшай адукацыі, і стала ўдзельнікам гэтай канвенцыі толькі ў красавіку 2002 года. Да гэтага часу ўжо была прынятая Сарбонская дэкларацыя (1998), з якой пачалося стварэнне ў Еўропе адкрытай сістэмы вышэйшай адукацыі, і Балонская дэкларацыя (1999), якая паклала пачатак Балонскаму працэсу. Балонскі працэс развіваўся настолькі імкліва, што няўдзел у ім прыводзіў да вялізнага разрыву паміж сістэмамі адукацыі краін-удзельніц Балонскага працэсу і тых, хто ў ім не ўдзельнічаў.

У 2002 годзе Беларусь практычна згарнула супрацоўніцтва з European Training Foundation (Еўрапейскі фонд адукацыі) у галіне прафесійнай адукацыі. А ў лістападзе гэтага ж года была прынятая Капенгагенская дэкларацыя, якая паклала пачатак Капенгагенскаму (Бруге-Капенгагенскаму) працэсу, які распаўсюдзіў мэты і палажэнні Балонскага працэсу на сферу прафесійнай адукацыі.

Пасля 2003 года, калі ў Балонскі працэс уключылася Расія, цалкам страцілі сваё значэнне ўсе ранейшыя высылкі па стварэнні адзінай адукацыйнай прасторы ў СНД і ў так званай Саюзнай дзяржаве Расіі і Беларусі. Беларуская сістэма адукацыі апынулася ў поўнай ізаляцыі. Улічваючы высокія тэмпы еўрапейскай інтэграцыі, у тым ліку ў Балонскім і ў Капенгагенскім працэсах, можна сцвярджаць, што страта 10 гадоў супрацоўніцтва азначала поўнае замарожванне працэсаў рэфармавання беларускай сістэмы адукацыі. Інтэлектуальных і арганізацыйных рэсурсаў у маленькай краіне вядома не хапае для таго, каб паспяваць за імклівымі зменамі ў Еўропе, не будучы ўключаным у гэтыя змены. Асобныя эпізоды супрацоўніцтва беларускіх ВНУ, навуковых устаноў або Міністэрства адукацыі з аналагічнымі еўрапейскімі ўніверсітэтамі не вядуць да пазітыўных вынікаў, яны хутчэй дэманструюць адрозненне стандартаў і падыходаў, выкрываюць негатовасць беларускіх структур да рэфармавання і зменаў.

У 2010 годзе ўрад краіны афіцыйна заявіў аб уваходзе Беларусі ў Балонскі працэс. Гэта выклікае пэўны аптымізм і спадзеў на тое, што перамены ў галіне вышэйшай адукацыі пачнуцца. Аднак уваходжанне ў Балонскі працэс патрабуе з боку дзяржавы

пэўных высілкаў і прафесійнага ўдзелу ў прыняцці фармату еўрапейскіх адносін. Наколькі дзяржаўныя службоўцы гатовыя з гэтым справіцца? У чым прагматыка такіх афіцыйных заяў? Так або інакш, гэта стане відавочным у найбліжэйшы час. Пакуль жа можна канстатаваць, што пры ўсіх пазітыўных зрухах у бок Балонскага працэсу існуюць катэгарычныя заявы з боку ўраду аб тым, што рэформаў у галіне вышэйшай адукацыі не чакаецца.

Суб'ектнасць у адукацыі

Цэнтралізацыя дзяржаўнай улады ў Беларусі за апошнія 15 гадоў прывяла да ліквідацыі аўтаномных суб'ектаў ва ўсіх сферах грамадскай дзейнасці і дзяржаўнай палітыкі. Міністэрства адукацыі не пакідае эканамічнай, прававой і акадэмічнай свабоды ніводнай ВНУ і ніводнаму рэгіёну. Апошнім крокам у ліквідацыі любой аўтаноміі прыватнай адукацыі стала прыняцце працэдур зацвярджэння рэктараў ВНУ міністэрствам, што фактычна ў беларускіх умовах азначала прызначэнне рэктараў. Адзіная ВНУ, якая адмовілася аддаваць права выбару рэктара, была вымушана пераехаць з Мінска ў Вільнюс і з'яўляецца сёння адзіным у Еўропе ўніверсітэтам у выгнанні.

Любыя дамовы і дамовы беларускіх ВНУ, устаноў адукацыі або рэгіянальных органаў адукацыі не маюць ніякай юрыдычнай сілы без ухвалення і зацвярджэння вышэйшымі дзяржаўнымі органамі. Яны не маюць фактычнай сілы нават пасля юрыдычнага зацвярджэння, паколькі ВНУ, адукацыйныя ўстановы і мясцовыя ўлады не могуць самастойна распараджацца сваімі бюджэтамі і рэсурсамі.

Без дэмантажу складзенай вертыкалі ўлады ў беларускай адукацыі не будзе іншых праваздольных і дзеяздольных суб'ектаў, акрамя дзяржавы.

Дэмантаж можа праходзіць у такіх умовах не толькі праз палітычныя змены структур улады, але і праз паступовае эвалюцыйнае здабыццё ўніверсітэтамі і іншымі адукацыйнымі ўстановамі незалежнасці і аўтаноміі ад Міністэрства адукацыі. Для гэтага захоўваюцца некаторыя юрыдычныя прававыя магчымасці, але каб імі скарыстацца, неабходная матэрыяльная незалежнасць і грамадзянская мужнасць. Стварэнне такога роду незалежных навучальных устаноў, уключаючы ўніверсітэты, магчыма пад патранажам альбо цэркваў, альбо кансалідаванай грамадзянскай супольнасці. ЕГУ ў свой час пры наяўнасці матэрыяльнай незалежнасці і грамадзянскай мужнасці страціў падтрымку праваслаўнай царквы і не меў падтрымкі грамадзянскай супольнасці.

ПАПЯРЭДНІЯ ВЫСНОВЫ

Праведзены намі аналіз сістэмы беларускай адукацыі на прадмет падрыхтаванасці да рэфармавання і выкарыстання інструментаў еўрапейскага супрацоўніцтва паказаў, што ініцыяванне новага этапу сістэмнага рэфармавання адукацыі з боку ўраду малаверагоднае. Сістэма адукацыі Беларусі працягвае захоўваць інтэлектуальны, інфармацыйны і матэрыяльна-тэхнічны патэнцыял для рэалізацыі рэформаў, аднак пры гэтым дэманструе поўную адсутнасць вышэйшых кіроўных кадраў неабходнай кваліфікацыі і палітычнай волі для рэалізацыі такіх працэсаў. Ініцыятыва і дадатковы рэсурс на рэформу адукацыі можа сыходзіць толькі са знешняга асяроддзя дзяржаўнай сістэмы адукацыі.

Патэнцыйна ініцыяваць рэформу адукацыі ў Беларусі могуць прадстаўнікі грамадзянскай супольнасці, эксперты, аўтарытэтных людзі, прадстаўнікі бізнесу і міжнародная супольнасць. Аднак іх дзеянні, будучы няўзгодненымі, не могуць прынесці жаданага эфекту. Акрамя таго, усе суб'екты, якія функцыянуюць і працуюць за межамі дзяржаўнай сістэмы адукацыі, арганізацыйна вельмі слабыя, іх істытуцыйнае існаванне шмат у чым залежыць ад адкрытых і таемных правілаў гульні, усталяваных уладамі. Пераадоленне гэтых міжсуб'ектных супярэчнасцяў і істытуцыйных праблем ёсць першаснай задачай для запуску новай рэформы адукацыі.

Інструменты супрацоўніцтва ЕС і Беларусі могуць эфектыўна ўплываць на працэс запуску новай рэформы адукацыі ў плане папярэдняга стварэння міжпрафесійнай (надгаліновай) камунікатыўнай пляцоўкі ў сістэме адукацыі. Для гэтага складаюцца як спрыяльныя, так і неспрыяльныя ўмовы:

1. Па-першае, адзначаецца высокая зацікаўленасць ва ўсіх беларускіх палітычных суб'ектаў і суб'ектаў грамадзянскай супольнасці ў супрацоўніцтве з ЕС; але пры высокай ступені зацікаўленасці захоўваюцца істотныя адрозненні ва ўяўленнях пра прыярытэты і механізмы развіцця адукацыі.
2. Па-другое, існуе інерцыйнасць ва ўяўленнях еўрапейскага боку пра рэальную сітуацыю ў Беларусі. У прыватнасці, з вялікімі намаганнямі даводзіцца даказваць еўрапейскім партнёрам, што супрацоўнічаць на ўсіх узроўнях трэба не з інстытутамі, а з людзьмі. Спробы пачынаць такое супрацоўніцтва на

істытуцыйным узроўні прыводзяць да манапалізацыі рэсурсу беларускай дзяржавы, імітацыі дзейнасці арганізацый і структур, падмене паняццяў і не прыводзіць да дасягнення праграмных мэтаў супрацоўніцтва.

Напрыклад, адной з умоў на ўдзел у конкурсах акадэмічных абменаў з'яўляецца абавязковае патрабаванне на працу або навучэнне ў беларускай ВНУ. Аднак негалосна дзейнічае забарона на прафесію ў сістэме вышэйшай адукацыі, што да 2009 году прывяло да звальнення большай часткі кваліфікаваных спецыялістаў ВНУ. Падтрымка сродкамі міжнародных праграм кваліфікацыі супрацоўнікаў прыводзіць да адваротных эфектаў — да заахвочвання лаяльнасці і набыцця статусных бонусаў у недастаткова кваліфікаванай часткі персаналу.

Пры ўсіх складанасцях і асаблівасцях беларускай сітуацыі нельга адмаўляць магчымасці прасоўвання ў рашэнні палітычных задач адукацыі, а таксама знаходжання інструментаў для яго развіцця.

АПІСАННЕ ПЭЎНЫХ МЕР ДЛЯ ПАГЛЫБЛЕННЯ КААПЕРАЦЫІ З ЕС

Спектр магчымых дзеянняў па рэфармаванні сістэмы адукацыі Беларусі і ўключэння яе ў агульнаеўрапейскія працэсы досыць вузкі.

Па-першае, гэта стымуляванне ўраду ў пытанні далучэння Беларусі да асноўных канвенцый, якія вызначаюць ход зменаў адукацыі ў Еўропе (пачынаючы з Балонскай дэкларацыі і Пражскай канвенцыі і завяршаючы пэўнымі дамовамі ў праграмах ЕС: Besides Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci, Grundtvig і г.д.).

Мы рэкамендуем:

1. Вылучыць у рамках дзвюх платформаў «Усходняга партнёрства» («Democracy, good governance and stability» і «Contacts between people») і паставіць на парадак дня тэму рэфармавання адукацыі.
2. Ініцыяваць пастаноўку гэтай тэмы на парадак дня можна на Грамадзянскім форуме ў рамках «Усходняга партнёрства». Форум грамадзянскай супольнасці, што прайшоў 17–18 лістапада 2009 года ў Брусэлі, і раней праведзеныя нацыянальныя канферэнцыі па падрыхтоўцы да гэтага форуму вырашылі шэраг працэдурных і арганізацыйных пытанняў, заклалі аснову для ўключэння тэматычных пытанняў (у тым ліку і рэформы

адукцыі) у парадак дня. Аднак неабходна ўлічваць, што ўключэнне пытанняў адукацыі не можа з'яўляцца асноўным кірункам праграмы «Усходняга партнёрства», паколькі ў яе шырэйшая задума і іншая прагматыка.

3. Стварыць па гэтай тэме працоўную групу з удзелам незалежных экспертаў і прадстаўнікоў грамадзянскай супольнасці.
4. Сфармуляваць заданне гэтай групе на распрацоўку аргпраекту рэфармавання адукацыі ў адпаведнасці з тымі дзеяннямі, якія неабходны для паўнаўраўнаважанага ўдзелу Беларусі ў Балонскім і Капенгагенскім працэсах.
5. Арганізаваць падтрымку ініцыятыў грамадзянскай супольнасці ў Беларусі па лабіраванні і прасоўванні ідэй, мэтаў і каштоўнасцяў Балонскага і Капенгагенскага працэсаў.
6. Вылучыць з існых ініцыятыў грамадзянскай супольнасці ў Беларусі асноўнага кіроўнага партнёра па гэтай тэме (на конкурснай або тэндарнай аснове).
7. Узгадніць з абраным кіроўным партнёрам увядзенне ўсіх неабходных стэйкхолдэраў у працэс лабіравання далучэння Беларусі да Балонскага і Капенгагенскага працэсаў і адвакатаванне інтарэсаў усіх зацікаўленых груп і бакоў.

Па-другое, стымуляванне і падтрымка структур грамадзянскай супольнасці на ўдзел у гэтых праграмах нароўні з дзяржаўнымі ўстановамі.

Мы рэкамендуем у гэтым кірунку зрабіць наступныя першыя крокі:

1. Пры распрацоўцы сярэднетэрміновых і перспектыўных праграм Еўрапейскай дапамогі і падтрымкі ў Беларусі (як урадавых, так і праграм прыватных і незалежных фондаў) улічваць аналітычныя ролісы rapers беларускіх аналітычных цэнтраў і фабрык думкі або спецыяльна замаўляць правядзенне аналітычных прац і даследаванняў.
2. Падтрымаць ініцыятывы беларускай грамадзянскай супольнасці, сфармуляваныя на канферэнцыі 22 красавіка 2009 года⁸.
3. Адлюстраваць ролю, месца і прызначэнне грамадзянскага форуму ў палітычных дакументах «Усходняга партнёрства».

8 | Международный консорциум «Евробеларусь» [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: www.eurobelarus.info Дата доступу: 24.05.2009. Предложения Консорциума EuroBelarus по организации Форума гражданского общества [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://ru.democraticbelarus.eu/node/1040> Дата доступу: 24.05.2009.

Па-трэцяе, падтрымка стварэння аўтаномных навучальных устаноў структурамі грамадзянскай супольнасці і цэрквамі (між-канфесійнымі аб'яднаннямі) па Балонскіх і Капенгагенскіх стандартах.

Мы рэкамендуем:

1. Выкарыстаць існыя ў Беларусі прэцэдэнты, накіраваныя на трансфармацыю сістэмы адукацыі знізу, у якасці казусаў і чыннікаў у працэсе перамоў у рамках «Усходняга партнёрства» і ў рамках двухбаковых міждзяржаўных адносін сябраў Еўрасаюза і Беларусі.
2. У якасці такіх прэцэдэнтаў могуць быць: а) вяртанне ЕГУ ў Беларусь; б) мясцовыя ініцыятывы па стварэнні незалежных ад дзяржавы ўніверсітэтаў (важна памятаць, што ініцыятывы прыватных інвестараў лёгка могуць быць задушаныя, а рызыкі прыватных інвестараў занадта вялікія ў сучасных беларускіх умовах, таму жыццяздольнымі могуць быць ініцыятывы грамадзянскай супольнасці або цэркваў, матэрыяльна і арганізацыйна падтрыманых еўрапейскімі структурамі і фондамі). Аднак крытэрам паспяховасці рэалізацыі гэтых ініцыятыў павінна стаць умова зніжэння рызык для прыватных інвестараў. Прыватныя незалежныя ўніверсітэты павінны дзейнічаць у рамках гарантыі стандартаў, агульных для прыватнага бізнесу, і з захаваннем правоў чалавека.

Па-чацвёртае, запуск працэсу рэалізацыі магчымага плану дзеянняў па рэфармаванні беларускай сістэмы адукацыі і адаптацыі яе да еўрапейскіх працэсаў, які падрабязна прапісаны ў «Аргпраекце рэформы адукацыі» (Мінск, 1996)⁹. Ён захоўвае сваю актуальнасць дагэтуль і можа выкарыстоўвацца ў працэсе нават павольнай дэмакратызацыі і лібералізацыі дзяржаўнага кіравання. У гэтым праекце прадугледжаны спіс неабходных дакументаў, парадак іх падрыхтоўкі і прыняцця, спіс інстанцый, якія павінны гэтыя дакументы распрацаваць і прыняць. Зараз трэба толькі прывесці праекты ўсіх неабходных дакументаў у адпаведнасць са змененымі рэаліямі, узгадніць з наяўнымі еўрапейскімі канвенцыямі і дамовамі.

У «Аргпраекце рэформы адукацыі» прадугледжвалася двух-этапная рэформа кіравання сістэмай адукацыі. На першым этапе

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

меркавалася адаптацыя наяўных кіроўных структур да задач пераходнага перыяду і да задач кіравання самім працэсам рэфармавання. На другім этапе меркавалася стварыць прававыя механізмы і сталыя кіроўныя структуры, якія адпавядаюць стандартам дэмакратычнага грамадства.

У наш час дарэчна і мэтазгодна ініцыяваць стварэнне пераходных інстытутаў кіравання адукацыяй у рамках працэсу перамоў на дзвюх з чатырох платформаў «Усходняга партнёрства», а структуру пераходнага кіравання можна прапанаваць на Грамадзянскім форуме.

Эксперты разумеюць абмежаванасць і недастатковасць інструментаў, створаных праз удзел грамадзянскай супольнасці ў рамках «Усходняга партнёрства», для ўключэння пытанняў рэформы адукацыі ў парадак дня беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва. Варта канстатаваць, што толькі ў рамках сістэмнага і рэфлексійнага падыходу, пры ўлічванні ўсіх складзеных тэндэнцый і шанцаў, будзе магчымай арганізацыя камунікацый і міжсектаральных узаемадзеянняў. Толькі пры гэтай умове пытанні трансфармацыі сістэмы адукацыі могуць быць звязаныя з рэфармай эканомікі і рынку працы і пасля атрымаць практычны план рэалізацыі як у Еўропе, так і ў Беларусі.

СТАНОЎЧЫЯ І АДМОЎНЫЯ НАСТУПСТВЫ КААПЕРАЦЫІ З ЕС У СФЕРЫ АДУКАЦЫІ

Шматгадовы няўдзел Беларусі ў працэсах еўрапейскай інтэграцыі ў цэлым, і ў адукацыйнай сферы ў прыватнасці, значна павялічыў кошт пытання і выдаткаў будучыні рэфармавання.

Станоўчыя бакі еўрапейскай інтэграцыі ў пэўнай ступені вядомыя грамадзянам Еўрасаюза, спецыялістам і дэмакратычна настроенай частцы беларускага грамадства. Усе станоўчыя аспекты зводзяцца да некалькіх вялікіх груп:

- гарантыі і абарона правоў і свабоды чалавека (у тым ліку, гэта закранае права на якасную адукацыю, свабоду перамяшчэнняў, выбар прафесіі, планаванне кар'еры і г.д.);
- эканамічныя перавагі свабоднага гандлю (у тым ліку, звязаныя з эканомікай ведаў, абаронай інтэлектуальнай уласнасці, удзелам беларускіх універсітэтаў у эканамічных працэсах, а таксама павелічэннем аддачы ад адукацыі);
- даступнасць для беларускіх грамадзян культурнага патэнцыялу аб'яднанай Еўропы.

Аднак вялікая частка беларускага грамадства слаба дасведчаная і інфармаваная аб станоўчых аспектах еўрапейскай інтэграцыі, у тым ліку і ў сферы адукацыі. Неабходна шырокая PR-кампанія па інфармаванні беларускай грамадскасці.

Адмоўныя наступствы:

1. Відавочным з'яўляецца высокі кошт працэсаў рэфармавання і трансфармацыі адукацыі. Аднак паколькі альтэрнатывы інтэграцыі з Еўропай у Беларусі няма (нават з улікам папулярнасці сярод часткі беларускага грамадства інтэграцыі з Расіяй), неабходна разумець, што кожны год затрымкі і спазнення істотна павялічваюць кошт рэфармавання. Нават у пачатку 90-х гадоў Беларусі была неабходная знешняя дапамога для трансфармацыі і рэфармавання адукацыі. У наш час гаворка ідзе не столькі пра дапамогу, колькі пра перакладанне часткі выдаткаў на еўрапейскія структуры. Але еўрапейскім структурам, ураду і грамадзянскай супольнасці неабходна разуменне мэтазгоднасці гэтых выдаткаў. Сёння беларускі ўрад не можа абгрунтаваць такую неабходнасць, таму еўрапейская дапамога Беларусі выклікае законныя сумневы і крытыку. Ужо выдаткаваны дзясяткі мільёнаў на розныя праграмы без відавочнага выніку. Калі зараз беларускі ўрад не сфармулюе выразную і зразумелую еўрапейцам дактрыну развіцця краіны і нацыянальнай адукацыі, то еўрапейцы будуць схільныя скарачаць аб'ёмы дапамогі і падтрымкі. Ужо зараз у рамках «Усходняга партнёрства» Беларусь атрымлівае найменшы аб'ём дапамогі.
2. У выпадку запуску трансфармацыі беларускай адукацыі ў адпаведнасці з Балонскім і Капенгагенскім працэсамі адразу некалькі пакаленняў выкладчыцкіх і кіроўных кадраў апынуцца некампетэнтнымі і функцыянальна непісьменнымі. Яны стануць першымі супернікамі распачатых рэформаў. Гэтая сацыяльная група будзе патрабаваць павышанай увагі да сябе з боку дзяржавы і еўрапейскіх партнёраў, што зводзіцца да двух тыпаў дзеянняў:
 - разгортванне іх масавай перападрыхтоўкі і перанавучання з частковай стратай імі сацыяльнага статусу і назапашанага сацыяльнага капіталу;
 - разгортванне праграм працаўладкавання і сацыяльнай абароны для гэтай сацыяльнай групы.

Справа ўскладняецца яшчэ і тым, што такая група досыць вялікая. Прычым у кароткатэрміновай перспектыве гэтым людзям няма

адэкватнай замены, таму адразу выявляцца кваліфікацыйныя дэфіцыты. Часткова гэтая праблема магла б вырашацца праз вяртанне на радзіму працоўных мігрантаў. Аднак гэтаму перашкаджаюць эканамічныя фактары.

3. Яшчэ адным негатыўным наступствам можа стаць «выцяканне мазгоў». Гэты фактар дзейнічае і цяпер і не толькі ў Беларусі, аднак у перыяд інтэнсіўнай трансфармацыі і вострага дэфіцыту кадраў гэты фактар можа набыць вырашальнае значэнне. Таму рэфармаванне беларускай адукацыі і інтэграцыя яе з еўрапейскай можа праводзіцца толькі ў комплексе з іншымі рэфармамі.

ЯК МОЖНА ЗНІЗІЦЬ АБО КАМПЕНСАВАЦЬ ВЫДАТКІ АДАПТАЦЫІ І ТАКІМ ЧЫНАМ ПАЛЕПШЫЦЬ УСПРЫНЯЦЦЕ ПАГЛЫБЛЕННЯ КААПЕРАЦЫІ З ЕС?

Кампенсаваць і знізіць адмоўныя наступствы асобных галіновых рэфармаў можна толькі ў рэжыме комплекснага, сістэмнага рэфармавання, пры якім галіновыя рэформы маглі б не гасіць адна адну, не канкураваць між сабою за рэсурсы (і без таго значна абмежаваныя), а наадварот: на кожным этапе рэфармавання адной з галін ствараўся б рэсурс для рэфармавання ў іншай галіне.

Іншым і, магчыма, вырашальным фактарам, што зніжае негатыўныя наступствы, можа стаць высокая ўзгодненасць і сінхранізацыя дзеянняў беларускіх і еўрапейскіх партнёраў. Праграма «Усходняга партнёрства» закладае для гэтага спрыяльныя ўмовы, якія, аднак, запрацяюць у поўную сілу толькі пры высокай актыўнасці і арганізаванасці грамадзянскай супольнасці. Пакуль жа гэтаму аспекту аддаецца недастатковая ўвага, хоць падзеі 2009 года дазваляюць гаварыць пра пазітыўную дынаміку ў гэтым дачыненні.

Трэцім фактарам, што зніжае выдаткі, з'яўляецца ўзаемавыгадны абмен чалавечымі, ведавымі і інфармацыйнымі рэсурсамі. У наш час інтэнсіўнасць такога абмену досыць нізкая. Часта ён успрымаецца не як абмен, а як дапамога ў аднабаковым парадку. Для павышэння інтэнсіўнасці і эфектыўнасці абмену і Еўропе, і Беларусі бракуе дакладных і пазітыўных ведаў адно пра аднаго. Раней Беларусь вельмі мала прыцягвала ўвагу еўрапейскіх даследнікаў і палітыкаў. Зараз сітуацыя мяняецца ў лепшы бок. Але тым не менш, было б пажадана развіваць беларусазнаўства з акцэнтам на сучаснасць у еўрапейскіх універсітэтах і даследчых

цэнтрах, а таксама інфармаваць беларускае грамадства аб сучаснай Еўропе і інтэнсіфікаваць двухбаковыя партнёрскія адносіны.

ДА ПЫТАННЯ АБ «ПАРАДКУ ДНЯ»

Папярэдні досвед лабіравання пытанняў рэформы адукацыі на палітычным узроўні паказвае, што ў палітыкаў і менеджараў традыцыйна спрацоўвае стэрэатып у вызначэнні паслядоўнасці парадку дня: спачатку рэформа эканомікі і толькі потым рэформа адукацыі і сацыяльных сфер. Рэфлексія правядзення рэформаў ва ўжо далучаных да ЕС краінах (Латвія, Літва, Польшча і інш.) дазваляе зрабіць выснову аб тым, што рэформы эканомікі і палітычных сістэм праводзяцца з вялікімі праблемамі, калі паралельна з імі не праводзіцца адпаведная падрыхтоўка кадраў і не рэфармуецца сістэма вышэйшай і школьнай адукацыі. Адназначна сцвярджаць аб «правільнасці» паслядоўнасці ў парадку дня пры рэфармаванні краін постсавецкай прасторы нельга. Неабходна прымаць пад увагу шматлікія фактары і ўмовы: сацыяльныя, палітычныя, рэсурсавыя і праграмныя. Не настойваючы на правядзенні рэформы адукацыі ў Беларусі як першачарговай, эксперты сцвярджаюць, што паслядоўнасць у парадку дня ёсць прадмет перамоў, дамоў, экспертных кансультацый і міжпрафесійных камунікацый.

Як паказвае гістарычная практыка, любая еўрапейская нацыя здольная пераадолець існы разрыў у даволі кароткія па гістарычных мерках тэрміны. Значыць, гэта магчыма і для Беларусі. Памылкі ў палітыцы 90-х гадоў як з боку Беларусі, так і з боку Еўропы прывялі да паглыблення гэтага разрыву. І не ў апошнюю чаргу гэтыя памылкі былі звязаныя з недаацэнкай ролі адукацыі ў працэсах інтэграцыі. Кароткатэрміновыя, малабюджэтныя, эпизадныя, несістэмныя дзеянні не ў стане паўплываць на дынаміку грамадскай думкі, не здольныя пераадолець адчужэнне і недавер паміж народамі і сфармаваць устойлівую гуманітарную базу, якая забяспечвае інтэграцыю і кааперацыю. Толькі сістэмная адукацыя на агульнанацыянальным узроўні здольна вырашыць такія задачы.

Няпроста ўключыць рэфармаванне і трансфармацыю адукацыі ў парадак дня беларуска-еўрапейскіх адносін. Неабходна падняць праблемы адукацыі на верхнія пазіцыі ў парадку дня, зрабіць праблемы адукацыі першачарговымі ў парадку мерапрыемстваў і дзеянняў як у рамках «Усходняга партнёрства», так і ў двухбаковых адносінах Беларусі і ЕС.



Валерый Фадзееў (Мінск),
заслужаны юрыст Рэспублікі
Беларусь, намеснік Старшыні
Канстытуцыйнага Суда ў адстаўцы

ДЗЯРЖАЎНЫЯ ОРГАНЫ, КАНСТЫТУЦЫЙНАЯ РЭЧАІСНАСЦЬ (РЭАЛЬНАСЦЬ), ФОРМЫ ВЯРШЭНСТВА

РЭАЛЬНАЕ СТАНОВІШЧА

Паводле арт.1 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь (далей — Канстытуцыя) Рэспубліка Беларусь з'яўляецца ўнітарнай дэмакратычнай сацыяльнай прававой дзяржавай. Адзінай крыніцай дзяржаўнай улады і носьбітам суверэнітэту ў Рэспубліцы Беларусь з'яўляецца народ (арт.3 Канстытуцыі).

«Дзяржаўная ўлада ў Рэспубліцы Беларусь здзяйсняецца на аснове падзелу яе на заканадаўчую, выканаўчую і судовую. Дзяржаўныя органы ў межах сваіх паўнамоцтваў самастойныя: яны ўзаемадзейнічаюць паміж сабою, стрымліваюць і ўраўнаважваюць адзін аднаго» (арт. 6 Канстытуцыі).

Аднак на практыцы абвешчаныя Канстытуцыяй прынцыпы арганізацыі ўлады не выконваюцца, і перш за ўсё гэта тычыцца прынцыпу падзелу ўлады.

Рэспубліка Беларусь, паводле Канстытуцыі ў рэдакцыі 1994 года, з'яўлялася прэзідэнцкай рэспублікай, у якой быў даволі «моцны» Прэзідэнт, чыя паўнамоцтвы, аднак, ураўнаважваліся паўнамоцтвамі Парламента, а таксама суда, найперш Канстытуцыйнага.

Па выніках лістападаўскага Рэферэндуму 1996 года, які можна ахарактарызаваць як антыканстытуцыйны, у Канстытуцыю 1994 года былі ўнесеныя змены, паводле якіх былі значна пашыраныя паўнамоцтвы Прэзідэнта і абмежаваныя паўнамоцтвы заканадаўчай і судовай улады. Гэта змяніла ўвесь спектр дзяржаўнай улады ў Беларусі, паколькі пры такіх паўнамоцтвах Прэзідэнта роля астатніх галін улады была зведзеная да ролі статыстаў. У прыватнасці, заканадаўчая і судовая ўлады цяпер адыгрываюць у значнай ступені ролю дэкарацый пры прэзідэнцкай вертыкалі ўлады. Па сутнасці, у Беларусі сфармавалася аўтарытарная мадэль улады.

Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь з'яўляецца Кіраўніком дзяржавы, гарантам Канстытуцыі, правоў і свабодаў чалавека і грамадзяніна (арт.79 Канстытуцыі). З Канстытуцыі і практыкі праваўжывання выцякае, што Прэзідэнт выведзены «за дужкі» галін улады і стаіць над імі. І у той жа час ён, па сутнасці, спалучае ў сабе функцыі заканадаўчай, выканаўчай і нават судовай галін улады. Прэзідэнт мае права вета на законы, прынятыя Парламантам. Ён мае права выдання дэкрэтаў, якія маюць сілу закона. Прэзідэнт прызначае рэспубліканскія рэферэндумы, сябраў ураду, восем з пяцідзiesiąці чатырох сябраў Савета Рэспублікі Нацыянальнага сходу, шэсць з дванаццаці суддзяў Канстытуцыйнага Суда, іншых суддзяў Рэспублікі Беларусь, палову сябраў Цэнтральнай камісіі Рэспублікі Беларусь па выбарах і правядзенні рэспубліканскіх рэферэндумаў, старшыняў аблвыканкамаў і Мінскага гарвыканкаму.

Парламент Беларусі складаецца з дзвюх палат — Палаты прадстаўнікоў і Савета Рэспублікі. Выбары ў Палату прадстаўнікоў здзяйсняюцца па мажарытарнай сістэме, у Савет Рэспублікі — праз мясцовыя саветы, а частка «сенатараў» прызначаецца Прэзідэнтам. Заканадаўчыя паўнамоцтвы Парламенту абмежаваны правам Прэзідэнта выдаваць дэкрэты, а таксама тым, што дэкрэты і ўказы Прэзідэнта па сваёй сіле прыраўноўваюцца да законаў, а ў шэрагу выпадкаў маюць нават большую сілу.

Парламент Беларусі прадстаўлены ў шэрагу еўрапейскіх структур, у тым ліку ў Парламенцкай Асамблеі АБСЕ. Таму здаецца, што з усіх галін улады найперш менавіта Парламент можа здзяйсняць кааперацыю Беларусі з ЕС з мэтай прасоўвання еўрапейскіх каштоўнасцяў і развіцця грамадзянскай супольнасці. Пры гэтым неабходна ўлічваць, што нягледзячы

на адсутнасць у Парламенце фракцый і на спецыфіку выбараў у Беларусі, Палата прадстаўнікоў з'яўляецца далёка не аднароднай, і значная частка дэпутатаў — разумныя людзі, шмат хто з іх з'яўляюцца прафесіяналамі ў сваіх сферах і імкнуцца да дэмакратычных каштоўнасцяў.

Урад Беларусі падсправаздачны Прэзідэнту і адказны перад Парламентам. Адказнасць перад Парламентам носіць фармальны характар, паколькі Палата прадстаўнікоў дае толькі згоду Прэзідэнту на прызначэнне прэм'ер-міністра і можа выказаць вотум недаверу ўраду па ініцыятыве не менш як адной траціны дэпутатаў. Прэзідэнт, не з'яўляючыся фармальна кіраўніком ураду, мае, тым не менш, права адмяняць яго акты і, самае галоўнае, прымае акты па пытаннях, што ўваходзяць у кампетэнцыю ўраду. Пры гэтым цэлы шэраг органаў дзяржаўнага кіравання падпарадкаваны не ўраду, а непасрэдна Прэзідэнту.

Калі казаць аб узаемаадносінах з Еўрапейскім Саюзам і перспектывах супрацоўніцтва з ім у плане ўдасканалення дзейнасці ўраду, неабходна найперш улічыць, што ЕС з'яўляецца другім па значэнні гандлёвым партнёрам Беларусі. У цяперашні час урад Беларусі вельмі заклапочаны трыма асноўнымі праблемамі: наступствамі сусветнага фінансава-эканамічнага крызісу, адменнай прэферэнцый ЕС у сувязі з адзначанымі Міжнароднай арганізацыяй працы (МАП) праблемамі ў дзейнасці прафсаюзаў, а таксама неабходнасцю ўзмацнення прытоку замежных інвестыцый. Акрамя таго, урад вырашае задачу ўваходу Беларусі ў Сусветную гандлёвую арганізацыю (СГА), а таксама гарманізацыі заканадаўства ў сферы эканамічнай дзейнасці з заканадаўствам ЕС. Зараз існуюць тэхнічныя дыялогі паміж ЕС і Беларуссю з удзелам прадстаўнікоў ураду. Верагодна, узмацненне кааперацыі з ЕС магчыма найперш у згаданых кірунках. Тут, таксама як і ў дачыненні да Парламенту, варта адзначыць, што ва ўрадзе і іншых органах дзяржаўнага кіравання, у тым ліку ў Адміністрацыі Прэзідэнта, ёсць прыхільнікі дэмакратыі і рынкавай эканомікі, людзі, якія разумеюць неабходнасць перамен, супрацоўніцтва з ЕС. Аднак праз існую ў Беларусі цвёрдую «вертыкаль» улады яны часта не могуць рэалізаваць свае ідэі.

Судовая сістэма Беларусі складаецца з агульных, гаспадарчых і Канстытуцыйнага судоў. Нягледзячы на абвешчаную Канстытуцыяй, Кодэксам аб судовым ладзе і Статуце суддзяў незалежнасць, на практыцы суды знаходзяцца ў моцнай залежнасці ад выканаўчай улады. У значнай ступені прычынай

гэтага з'яўляецца сістэма прызначэння суддзяў і матэрыяльна-тэхнічнага забеспячэння. Канстытуцыйны Суд пасля Рэферэндуму 1996 года ператварыўся ў фармальны орган, паколькі права звароту ў гэты суд маюць толькі залежныя ад Прэзідэнта дзяржаўныя органы, якія ў гэты Суд практычна не звяртаюцца, у той час як грамадзяне такім правам не валодаюць (адсутнічае інстытут канстытуцыйнай скаргі). У выніку, каб хоць нейкім чынам выкарыстаць патэнцыял гэтага Суда, Прэзідэнт надзяліў яго дадатковымі паўнамоцтвамі звыш прадугледжаных Канстытуцыяй, у тым ліку правам прэвентыўнага канстытуцыйнага кантролю праектаў законаў (Дэкрэт №14 ад 26 чэрвеня 2008 г.).

Разам з тым, Беларусь мае цэлы шэраг дамоваў з іншымі краінамі, а таксама ЕС, якія тычацца дзейнасці судоў, а Канстытуцыйны Суд Беларусі прымае ўдзел у працы Канфедэрацыі канстытуцыйных судоў Еўропы. Гэтыя фактары, а таксама ўзмацненне інтэграцыі Беларусі ў Еўропу пашыраюць магчымасці ўзаемадзеяння з ЕС у судовай сферы.

Мясцовае самакіраванне ў Беларусі характарызуецца моцнай залежнасцю ад цэнтральных органаў выканаўчай улады. Роля мясцовых саветаў абмежаваная, у тым ліку і ў фармаванні органаў мясцовай выканаўчай улады (якія падсправаздачны мясцовым саветам толькі фармальна), фармаванні фінансаво-матэрыяльнай асновы мясцовага самакіравання, рашэнні іншых праблем. У Беларусі існуе абсалютная «вертыкаль» выканаўчай улады. У раёнах гарадоў наогул адсутнічаюць выбарныя органы мясцовага самакіравання, а ёсць толькі прызначаныя зверху адміністрацыі, абсалютна непадсправаздачныя мясцовому насельніцтву.

Праблема рэформы мясцовага самакіравання ў Беларусі час ад часу абмяркоўваецца. Было распрацавана некалькі канцэпцый, аднак ні адна з іх не была рэалізаваная. Кааперацыя з ЕС тут магчымая як праз рэфармаванне мясцовага самакіравання на аснове Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання, так і праз уключэнне органаў мясцовага самакіравання ў розныя еўрапейскія асацыяцыі.

ШТО НЕАБХОДНА ЗРАБІЦЬ

Падаецца, што прапанаваныя ідэі з'яўляюцца комплекснымі і павінны суадносіцца з асобнымі варыянтамі.

Варта асобна адзначыць, што рэалізацыя прапанаваных рашэнняў магчымая пры актыўным удзеле грамадзянскай супольнасці, а гэта патрабуе ўзмацнення яе ролі ў жыцці краіны.

Верагодна, у Беларусі ў найбліжэйшай будучыні павінен быць захаваны пост Прэзідэнта. Гэта звязана з асаблівасцямі менталітэту народа, а таксама з тым, што, па сутнасці, прэзідэнцкая ўлада, нягледзячы на існыя «перакосы», можа быць эфектыўным інструментам ператварэнняў у краіне па прычыне свайго аператыўнасці. Варта таксама ўлічваць, што стварэнне перадвыбарных блокаў падчас выбараў Прэзідэнта можа ў значнай меры кампенсаваць неразвітанасць грамадзянскай супольнасці, адноснаю слабасць палітычных партый. Аднак кампетэнцыя Прэзідэнта павінна быць адкарэктаваная, і тады размова пойдзе аб паўпрэзідэнцкай ці парламенцка-прэзідэнцкай рэспубліцы. Найбольш аптымальным падаецца вяртанне да Канстытуцыі 1994 года. Разам з тым, у будучыні магчымы пераход да парламенцкай формы кіравання па ўзоры Германіі або Англіі. Пры гэтым магчыма фармаванне ўраду парламенцкай большасці. Пасада Прэзідэнта можа быць захаваная для прадстаўнічых метаў (нямецкі варыянт). Гэтая ідэя знаходзіць моцную падтрымку значнай часткі беларускай апазіцыі.

Далей разгледзім варыянт кароткатэрміновых рэформаў, пры правядзенні якіх магчымая рэалізацыя ўсіх альбо часткі 12 патрабаванняў ЕС.

Прэзідэнт

Прэзідэнт павінен заставацца кіраўніком дзяржавы і мець наступныя асноўныя паўнамоцтвы:

- прадстаўляць краіну на міжнароднай арэне;
- прызначаць выбары Парламенту і рэферэндумы;
- прадстаўляць Парламенту кандыдатуры прэм'ера, старшыні Кіраўніцтва Нацыянальнага банка, старшыняў вышэйшых судаў, прызначаць іншых суддзяў;
- быць Галоўнакамандуючым;
- мець права роспуску Парламенту пры незацвярджэнні двойчы складу ўраду альбо праграмы яго дзейнасці;
- падпісваць законы і мець права вета.

Прэзідэнт павінен мець права выдаваць указы і распараджэнні ў строгай адпаведнасці з Канстытуцыяй і законамі краіны.

Павінны быць вызначаныя выразныя бар'еры, якія перашкаджаюць выданню неканстытуцыйных актаў. Прэзідэнт можа быць адпраўлены Парламантам у адстаўку пры наяўнасці заключэння Канстытуцыйнага Суда аб парушэнні Канстытуцыі, а таксама пры працяглай няздольнасці здзяйсняць свае паўнамоцтвы з прычыны хваробы.

Прэзідэнт павінен мець гарантыі прававога і матэрыяльна-тэхнічнага характару на выпадак адстаўкі.

Кааперацыя з ЕС тут магчымая праз экспертызу падрыхтаваных нарматыўных актаў, прыцягненне экспертаў ЕС у склад працоўных груп.

Парламент

На першым этапе магчыма захаванне двухпалатнага Парламенту, хоць у будучым, верагодна, можна адмовіцца ад верхняй палаты. Выбары ў Парламент на першым этапе павінны адбывацца па прапарцыйна-мажарытарнай сістэме. Цалкам адмовіцца ад мажарытарнай сістэмы на гэтым этапе ўяўляецца немэтазгодным, улічваючы пярэсты склад палітычнага спектру, адноснаю слабасць палітычных партый. Разам з тым, неабходна вызначыць бар'еры для праходжання прадстаўнікоў партый у Парламент. У далейшым можна ажыццявіць пераход да выбараў па прапарцыйнай сістэме. У Парламенце павінны ўтварацца фракцыі. Парламент павінен стаць вышэйшым і адзіным заканадаўчым органам краіны.

Апрача прыняцця законаў, Парламент павінен валодаць наступнымі асноўнымі паўнамоцтвамі:

- зацвярджаць склад урадаў і праграму яго дзейнасці;
- выбіраць старшыняў вышэйшых судаў і Упаўнаважанага па правах чалавека;
- прызначаць старшыню Кіраўніцтва Нацыянальнага банка;
- мець права вотуму недаверу ўраду;
- мець права парламенцкага кантролю выканання прынятых законаў, ствараць Падліковую палату;
- мець права адстаўкі Прэзідэнта ў прадугледжаных Канстытуцыяй выпадках.

Кааперацыя з ЕС магчымая праз пашырэнне парламенцкіх сувязяў, удзел Парламенту Беларусі ў розных міжпарламенцкіх

структурах, праз абмен парламенцкімі дэлегацыямі, аказанне дапамогі ў экспертызе найважнейшых законапраектаў, стажыроўку дэпутатаў Парламенту ў органах ЕС.

Урад

Урад павінен быць адказны перад Прэзідэнтам і падсправаздачны Парламенту. Ён павінен валодаць усімі паўнамоцтвамі выканаўчай улады, гэта значыць, мець права прымаць у адпаведнасці з законамі ўсе неабходныя рашэнні па кіраванні краінай, мець права заканадаўчай ініцыятывы, а таксама ставіць перад Парлантам пытанне аб даверы. Урад павінен прадстаўляць Парламенту закон аб бюджэце краіны на чарговы год і справаздачу аб яго выкананні. Зноў утвораны ўрад павінен прадстаўляць Парламенту праграму сваёй дзейнасці. Для каардынацыі працы з органамі мясцовага самакіравання ўрад павінен мець упаўнаважаных на месцах, якія, аднак, не могуць умешвацца ў прыняцце рашэнняў мясцовых органаў. Неабходна адмовіцца ад падначалення асобных міністэрстваў Прэзідэнту, усе яны павінны падпарадкоўвацца Савету Міністраў. Акрамя таго, павінны быць пашыраныя функцыі міністраў: яны на ўзор краін ЕС павінны з «тэхнічных» асобаў ператварыцца ў палітычныя. У сувязі з гэтым неабходна ўносіць змены ў Закон аб Савеце Міністраў.

Падаецца, што ЕС можа аказаць ураду дапамогу ў падрыхтоўцы кадраў сучасных службоўцаў, у тым ліку праз іх стажыроўкі за мяжой, а таксама ў падрыхтоўцы праектаў нарматыўных прававых актаў, якія спрыяюць інтэграцыі Беларусі ў сусветную эканоміку. Тут магчымая каардынацыя дзейнасці ЕС з міжнароднымі фінансавымі арганізацыямі і выкарыстанне іх патэнцыялу (Сусветны банк, Міжнародны валютны фонд, Міжнародная фінансавая карпарацыя, Еўрапейскі банк рэканструкцыі і развіцця). Неабходна таксама працягваць тэхнічныя кансультацыі ЕС з урадам, а таксама актыўна выкарыстаць праграму «Усходняга партнёрства» для ўзмацнення ўплыву ЕС на ўрад Беларусі і праводзімыя рэформы.

Судовая сістэма

Павінна быць на практыцы забяспечана незалежнасць судаў праз змену парадку прызначэння суддзяў і матэрыяльна-тэхнічнага забеспячэння судаў. Неабходна ўзмацніць ролю судзейскага самакіравання: усе прызначэнні і вызваленні

суддзяў павінны здзяйсняцца толькі на аснове рэкамендацый органаў судзейскага самакіравання. Гэтыя ж органы павінны прымаць рашэнні аб размеркаванні фінансавых сродкаў паміж судамі.

Неабходна завяршыць судово-правовую рэформу (Канцэпцыя 1992 г.). Павінны быць створаныя спецыялізаваныя суды і адміністрацыйная юстыцыя, якая будзе з'яўляцца дадатковым гарантам правоў і свабодаў грамадзян.

Канстытуцыйны Суд павінен насамрэч стаць органам вышэйшага канстытуцыйнага кантролю. Апроч кантролю канстытуцыйнасці нарматыўных прававых актаў, ён павінен мець права разглядаць справы:

- аб тлумачэнні Канстытуцыі;
- аб канстытуцыйнасці мэтай і дзейнасці палітычных партый;
- аб размежаванні кампетэнцыі вышэйшых органаў дзяржаўнай улады;
- аб парушэнні Прэзідэнтам Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь.

Неабходна даць грамадзянам права звароту ў Канстытуцыйны Суд (інстытут канстытуцыйнай скаргі).

ЕС можа аказаць садзейнічанне ў рэфармаванні судовай сістэмы праз удзел у экспертызе падрыхтаваных законапраектаў, праграмы навучання суддзяў і іх стажыроўкі ў судах ЕС, а таксама праз удзел судовых органаў Беларусі ў міжнародных судовых аб'яднаннях, у тым ліку Канфедэрацыі Канстытуцыйных судоў Еўропы. Акрамя таго, неабходна павялічыць колькасць дамоваў паміж судовымі органамі аб узаемнай дапамозе па грамадзянскіх і крымінальных справах. ЕС таксама можа аказаць дапамогу ў развіцці альтэрнатыўнага правасуддзя (міжнародны арбітраж, трацейскія суды і інш.). Улічваючы слабую матэрыяльна-тэхнічную базу судоў, ЕС можа аказаць тэхнічную дапамогу ў яе развіцці. У выпадку прыняцця Беларусі ў Савет Еўропы на яе будзе распаўсюджвацца юрысдыкцыя Еўрапейскага суда па правах чалавека.

Мясцовае самакіраванне

Неабходна ўзмацніць ролю мясцовага самакіравання, пашырыўшы яго правы. Неабходна адмовіцца ад вертыкалі ўлады, яе залішняй цэнтралізацыі. Фармаванне ўсіх узроўняў мясцовых

органаў, як прадстаўнічых, так і выканаўчых, павінна здзяйсняцца ў адпаведнасці з волевыяўленнем грамадзян. Органы мясцовай выканаўчай улады павінны быць цалкам падсправачнымі прадстаўнічым органам. Адносіны органаў мясцовага самакіравання з цэнтральнымі органамі павінны будавацца не на падставе падпарадкаванасці, а на падставе рэалізацыі законаў краіны.

Упаўнаважаныя прадстаўнікі ўраду на месцах не павінны ўмешвацца ў дзейнасць мясцовых органаў, а толькі каардынаваць з імі працу цэнтральных органаў. Яны павінны мець права кантраляваць выкананне законаў краіны і ставіць пры неабходнасці пытанне аб адмене неправавых рашэнняў мясцовых органаў.

Рашэнні аб гэтых рэформах могуць быць прынятыя неабавязкова на ўзроўні Канстытуцыі, а на ўзроўні законаў, і дапамогу тут могуць аказаць эксперты ЕС.

ЕС таксама можа аказаць органам мясцовага самакіравання дапамогу ў стварэнні адпаведных асацыяцый у Беларусі, а таксама ў інтэграцыі ў падобныя структуры ў Еўропе. Акрамя таго, ЕС можа аказаць дапамогу ва ўсталяванні сувязяў няўрадавых арганізацый, якія займаюцца праблемамі мясцовага самакіравання, і органаў мясцовага самакіравання з адпаведнымі структурамі краін ЕС. Вельмі перспектыўным падаецца далучэнне Беларусі да Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання.

Упаўнаважаныя па правах чалавека

Увядзенне інстытуту Упаўнаважанага па правах чалавека ўяўляецца надзвычай важным. Гэта павінна быць асоба, якая валодае ўсімі неабходнымі паўнамоцтвамі для абароны правоў грамадзян, у тым ліку правам звароту ў суды, улучна Канстытуцыйны.

Пры ўвядзенні інстытуту Упаўнаважанага па правах чалавека дапамога і досвед краін ЕС могуць быць неацэннымі як пры падрыхтоўцы праекту закона, так і ў арганізацыі працы, у тым ліку праз стажыроўкі ў краінах ЕС супрацоўнікаў апарату Упаўнаважанага.



Андрэй Казакевіч
(Мінск — Вільнюс), PhD
(палітычныя навукі),
дырэктар Інстытута палітычных
даследаванняў «Палітычная
сфера», галоўны рэдактар
часопіса «Палітычная сфера»

СУДОВАЯ ЎЛАДА І ПРАВААХОЎНЫЯ ОРГАНЫ

За апошнія два дзесяцігоддзі праходзіла паступовае рэфармаванне прававой сістэмы Беларусі. Усталяванне аўтарытарнай сістэмы кіравання пасля 1996 года значна паўплывала на дынаміку рэформаў, але не спыніла іх, асабліва ў дачыненні да судовай сістэмы. Такім чынам, судовая галіна ўлады адзіная пасля 1996 года зазнала змены структурнага характару. Змены шмат у чым былі накіраваныя на павышэнне эфектыўнасці судовых органаў у дзейнай дзяржаўнай сістэме, увядзенне элементаў прафесійнага самакіравання, абарону правоў грамадзян, калі гэтыя правы наўпрост не закранаюць інтарэсы кіроўнай эліты і г.д. Шэраг істотных зменаў датычыўся і іншых праваахоўных органаў. Рэфармаванне здзяйснялася ў рамках логікі павышэння эфектыўнасці працы аўтарытарнай сістэмы. Гэтая логіка, з аднаго боку, дае вялікія магчымасці для ўдасканалення, а з іншай, накладвае сур'ёзныя абмежаванні на дынаміку і глыбіню такіх зменаў.

АГУЛЬНАЯ ІНФАРМАЦЫЯ АБ СТРУКТУРЫ СУДОВАЙ УЛАДЫ І ПРАВААХОЎНЫХ ОРГАНАЎ

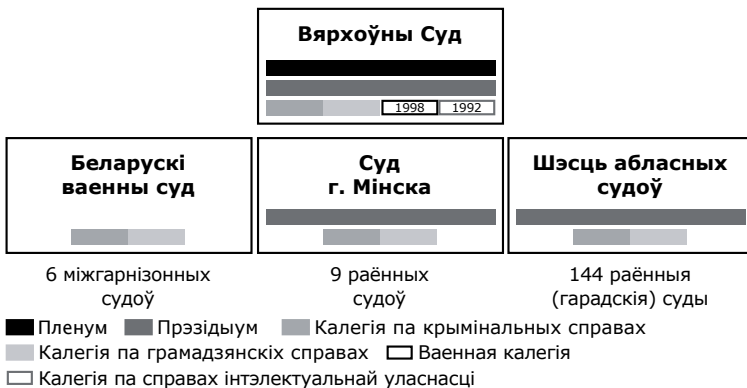
Сістэма агульных судаў

Сістэма агульных судаў мае тры ўзроўні (гл. Схему 1)
Верхні ўзровень прадстаўлены Вярхоўным Судом Рэспублікі

Беларусь. Функцыі суду досыць шырокія і вар'іруюць ад агульнага адміністравання судовай сістэмы да разгляду некаторых катэгорый спраў у якасці суду першай інстанцыі. Уласна правасуддзе здзяйсняюць спецыялізаваныя калегіі па грамадзянскіх, крымінальных, патэнтавых справах і ваенная калегія. Вярхоўны Суд з'яўляецца таксама ключавой нагляднай інстанцыяй; выносіць тлумачэнні па выкарыстанні заканадаўства, абавязковыя для ўжывання ўсімі судамі; выконвае разнастайныя экспертныя і аналітычныя функцыі. Другі ўзровень судовай сістэмы Беларусі складаюць: шэсць абласных судоў, суд горада Мінска і Беларускі ваенны суд. Разгляд пэўных спраў адбываецца ў рамках спецыялізаваных калегій па грамадзянскіх і крымінальных справах. Ніжняе звяно судовай сістэмы прадстаўлена раённымі (гарадскімі) судамі і міжгарнізоннымі судамі. Сістэма агульных судоў Беларусі складаецца з прыблізна 160 судовых устаноў рознага ўзроўню, працу якіх забяспечваюць каля 1100 суддзяў. Усе суддзі агульных судоў прызначаюцца на пасаду Прэзідэнтам Рэспублікі Беларусь. Для прызначэння суддзяў Вярхоўнага Суда патрабуецца згода Савета Рэспублікі (верхняй палаты парламента), але дадзеная працэдура па ўсталяванай практыцы з'яўляецца выключна фармальнай. Агульныя суды разглядаюць усе катэгорыі грамадзянскіх, крымінальных, а таксама адміністрацыйных спраў; выступаюць судамі першай, касацыйнай і нагляднай інстанцыі. Старшынём Вярхоўнага Суда з 1997 года з'яўляецца Валянцін Сукала.

Сярод асноўных тэндэнцый, якія вызначалі развіццё судовай улады Беларусі ў апошні час можна назваць: рост грамадзянскай і адміністрацыйнай вытворчасці, змена палітыкі крымінальнага пакарання, захаванне тэндэнцыі на ўзмацненне аўтаноміі судоў ад іншых праваахоўных органаў (пракуратура, МУС).

Схема 1. Сістэма агульных судоў Рэспублікі Беларусь



Сістэма гаспадарчых судоў

Сістэма гаспадарчых судоў Беларусі мае два ўзроўні. Першы ўзровень утварае Вышэйшы Гаспадарчы Суд, другі — гаспадарчыя суды абласцей і горада Мінска. Такім чынам, сістэма складаецца з 8 судоў, арганізацыю працы якіх забяспечвае каля 120 суддзяў. Суддзі гаспадарчых судоў прызначаюцца на пасаду Прэзідэнтам. Для прызначэння суддзяў Вышэйшага Гаспадарчага Суда патрабуецца згода Савета Рэспублікі. Гаспадарчыя суды разглядаюць спрэчкі паміж юрыдычнымі асобамі і іншымі суб'ектамі гаспадарчай дзейнасці. Старшыня Вышэйшага Гаспадарчага Суда з 2001 года Віктар Камянкоў.

Канстытуцыйны Суд

Канстытуцыйны Суд складаецца з 12 суддзяў. Шэсць суддзяў прызначаюцца Прэзідэнтам, шэсць абіраюцца верхняй палатай парламента. Старшыня суда прызначаецца Прэзідэнтам са згоды Савета Рэспублікі. Тэрмін паўнамоцтваў Канстытуцыйнага Суда — 11 гадоў. Асноўная функцыя Канстытуцыйнага Суда — даваць заключэнні пра адпаведнасць нарматыўных актаў рознага ўзроўню адзін аднаму. Заключэнні выносяцца па прапановах Прэзідэнта, Палаты прадстаўнікоў, Савета Рэспублікі, Вярхоўнага Суда Рэспублікі Беларусь, Вышэйшага Гаспадарчага Суда Рэспублікі Беларусь, Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь. Ва ўмовах адсутнасці канкурэнтнага палітычнага поля запатрабаванасць у дадзенай функцыі адсутнічае, таму з 1997 года асноўнай формай працы Канстытуцыйнага Суда стала вынясенне рэкамендацыйных рашэнняў па ўласнай ініцыятыве. Функцыянальнасць Канстытуцыйнага Суда ў дзейнай палітычнай сістэме з'яўляецца праблемай, для рашэння якой Дэкрэтам Прэзідэнта ад 26 чэрвеня 2008 года суду былі нададзены дадатковыя, не замацаваныя ў Канстытуцыі функцыі. У прыватнасці, функцыі канстытуцыйнага кантролю праектаў законаў. Старшыня Канстытуцыйнага Суда з 2008 года Пётр Міклашэвіч.

Пракуратура

Сістэму пракуратуры ўзначальвае Генеральная пракуратура. Другі ўзровень ствараюць абласныя, горада Мінска, ваенная і транспартная пракуратуры, кожная з якіх мае свае тэрытарыяльныя аддзяленні. Усяго каля 270 устаноў рознага ўзроўню, у якіх працуе больш за 1000 супрацоўнікаў. Функцыі пракуратуры Беларусі вызначаныя савецкай традыцыяй, адрознай ад еўрапейскай.

Асноўныя функцыі: прадстаўленне інтарэсаў дзяржавы ў судзе (у тым ліку, падтрымка дзяржаўнага абвінавачання), следства па вызначаных катэгорыях спраў, а таксама нагляд за захаваннем законнасці. Генеральны пракурор Рэспублікі Беларусь з 2008 года Рыгор Васілевіч.

Міністэрства ўнутраных спраў

Міністэрства ўнутраных спраў мае разгалінаваную структуру, якая адпавядае адміністрацыйна-тэрытарыяльнаму падзелу Беларусі. Акрамя гэтага, дзейнічае таксама транспартная міліцыя, шматлікія функцыянальныя структуры і спецыяльныя падраздзяленні (у тым ліку і ўнутраныя войскі), навучальныя ўстановы. Функцыі міліцыі: забеспячэнне грамадскага парадку, апэратыўна-вышуковая дзейнасць, следства і г.д. Міністр унутраных спраў з 2009 года Анатоль Куляшоў.

У сістэму МУС уваходзіць таксама сістэма выканання крымінальных пакаранняў. Арганізацыйна крымінальна-выканаўчая сістэма ўключаная ў Дэпартамент выканання пакаранняў МУС і ўключае ў сябе следчыя ізалятары, калоніі, калоніі-пасяленні і выхаваўчыя калоніі, турмы і лячэбна-працоўныя прафілакторыі. За перыяд незалежнасці сістэма не зведала істотных структурных і якасных зменаў. Захоўваецца практыка гвалтоўных дзеянняў у дачыненні да падазраваных, падследных і зняволеных, умовы іх утрымання крытыкуюцца праваабарончымі арганізацыямі. Акрамя таго, калоніі і следчыя ізалятары хранічна перапоўненыя. Толькі ў апошнія гады атрымалі практычную рэалізацыю меры па змене крымінальна-прававой палітыкі ў бок змяншэння ўжывання пакарання ў выглядзе пазбаўлення волі і змяншэння ліку зняволеных. У наш час пазбаўленне волі як мера пакарання практычна адназначна характарызуецца прадстаўнікамі судовай улады як неэфектыўная.

СТАТУС І СТАН СУДОВАЙ УЛАДЫ І ПРАВААХОўНЫХ ОРГАНАў У ДЗЯРЖАўНАЙ (ПАЛІТЫЧНАЙ) СІСТЭМЕ

Фармальна судовая ўлада ў Беларусі з'яўляецца незалежнай, а праваахоўныя органы дзейнічаюць толькі ў рамках закону. Прававыя асновы і некаторыя гарантыі гэтага закладзены ў Канстытуцыі, законах і іншых нарматыўных актах. У рэальнасці суды знаходзяцца ў залежнасці ад палітычных органаў. Ступень залежнасці з'яўляецца высокай, але пры гэтым выканаўчыя органы выкарыстоўваюць свае магчымасці ўплываць на суды

ў абмежаваных выпадках¹. Залежнасць звязана, перш за ўсё, з усталяванымі правіламі ўзаемадзеяння паміж палітычнай элітай і дзяржаўнымі органамі, аўтарытарнай мадэллю кіравання, адсутнасцю канкурэнтнай палітычнай сістэмы і балансу галін улады. Механізмы, якія спрыяюць падтрыманню залежнасці, закладзены таксама ў працэдурны прызначэння суддзяў і матэрыяльна-тэхнічным забеспячэнні судаў (гл. Табліцу 1). У дачыненні да судаў і выканаўчых органаў фармальныя правілы (замацаваныя ў нарматыўных актах) дапаўняюцца шырокім спектрам нефармальных правілаў, заснаваных на палітычным уплыве і арганізацыйнай залежнасці.

Табліца 1.

Змяшчэнне паўнамоцтваў прызначаць суддзяў (Канстытуцыі 1978, 1994 і 1996 года)

	1978 (1990–1994)				1994				1996				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Прэзідэнт					■		■	■	■	■	■	■	■
Старшыня ВС	■												
Парламент	■	■	■		■	■			■	■			
Мясцовыя саветы				■									

1 — прызначэнне Старшыні Вярхоўнага Суда; 2 — прызначэнне суддзяў Вярхоўнага Суда; 3 — прызначэнне суддзяў абласных судаў; 4 — прызначэнне суддзяў раённых судаў. ■ Паўнамоцтвы прызначэння суддзяў
■ Паўнамоцтвы ўзгадняць, даваць згоду на прызначэнне суддзяў

У цэлым для беларускіх судаў характэрны адносна невысокі ўзровень карупцыі (магчымасці падкупу) і адносна незалежнасць суддзяў пры прыняцці рашэнняў па большасці спраў. Залежнасць суддзяў звязаная, перш за ўсё, з практыкай адміністрацыйнага выдалення (поўнага альбо частковага выдалення суддзі з вынясення рашэння па асобных справах). Дадзеная практыка з'яўляецца сталай для Беларусі, яна ахоплівае адносна невялікую ад агульнага аб'ёму колькасць спраў, якія па тых ці іншых прычынах набылі палітычную, сацыяльную або эканамічную значнасць. У дадзеным выпадку рашэнне фактычна прымаецца не суддзём, а выканаўчымі

1 | Залежнасць заснавана на адносінах нефармальнага падначалення і ў заканадаўстве не адлюстроўваецца. Суддзя можа быць незалежны падчас вынясення рашэння па абсалютнай большасці спраў. Выканаўчыя органы ўмешваюцца, толькі калі канкрэтная справа, па тых ці іншых прычынах, мае палітычнае, эканамічнае ці сацыяльнае значэнне для прадстаўнікоў палітычнай эліты. Тады суддзя фактычна выдаляецца з працэсу вынясення рашэння.

органами, хоць фармальныя працэдуры выконваюцца. Акрамя адміністрацыйнага выдалення, для Беларусі таксама характэрнае наданне судам дадатковых, не прадугледжаных заканадаўствам, экспертных, аналітычных і ідэалагічных функцыяў. У прыватнасці, выкананне даручэнняў Прэзідэнта, падрыхтоўка нарматыўных актаў, выкананне дырэктыў і г.д. У наш час судовая сістэма арганізавана іерархічна, ключавую ролю ў кіраванні выконваюць старшыні судаў рознага ўзроўню (утвараючы свайго роду судовую вертыкаль).

Існуюць і менш жорсткія формы залежнасці суддзяў ад выканаўчых органаў, асабліва на лакальным узроўні. Напрыклад, як правіла, старшыня выканкаму можа свабодна атрымліваць інфармацыю пра ход разгляду пэўных спраў, кансультавацца пра меры пакарання, адкладаць разгляд грамадзянскіх спраў, прадбачыць іх вынік і здзяйсняць іншыя дзеянні, якія супярэчаць заканадаўству, але наўпрост не ўплываюць на правасуддзе. Суддзя (старшыня суда), у сваю чаргу, можа разлічваць на шэраг паслуг з боку выканаўчай улады, як, напрыклад: аператыўнае рашэнне пытанняў тэхнічнага забеспячэння суда, дапамога ў рашэнні кадравых пытанняў, стымуляванне ў выглядзе падарункаў і адносна дробных паслуг. Сярод формаў залежнасці суддзяў ад мясцовай улады часта таксама называюць размеркаванне доступу да субсідый на будаўніцтва дзяржаўнага жылля. Такая мадэль арганізацыі ўзаемадзеяння з судовымі органамі з'яўляецца негатыўнай, але ўспрымаецца як адносна сацыяльна бяспечная. Удзельнікі гэтых адносін успрымаюць іх як «нармальныя», «традыцыйныя», як дадатковы сродак гарантыі правапарадку і сацыяльна-палітычнай стабільнасці на мясцовым узроўні.

Як у шматлікіх недэмакратычных сістэмах, вялікае значэнне мае не толькі фармальны статус органа, але і нефармальныя сувязі, а таксама асоба кіраўніка. Уплыў тых ці іншых судовых і праваахоўных органаў можа значна мяняцца ў залежнасці ад асобы кіраўніка, хоць значэнне такой практыкі ў апошнія гады зніжаецца (пік прыходзіўся на другую палову 1990-х — пачатак 2000-х).

Старшыню Вярхоўнага Суда Валянціна Сукалу па характары біяграфіі можна аднесці да беларускай савецкай наменклатуры (міністр юстыцыі БССР у 1988–1989 гадах; загадчык дзяржаўна-прававога аддзела ЦК КПБ у 1989 годзе). Сукала з'яўляецца досыць устойлівай і легітымнай асобай і мае магчымасці лабіраваць розныя рашэнні праз выканаўчыя органы і Адміністрацыю Прэзідэнта.

Канстытуцыйны Суд наўпрост практычна не ўплывае на развіццё палітычнай і прававой сістэм. Як было адзначана вышэй, існуюць

значныя праблемы яго функцыянавання ў беларускай сістэме. Спробы павысіць статус шляхам разгляду зваротаў грамадзян і вынясення Канстытуцыйным Судом рэкамендацыйных рашэнняў па ўласнай ініцыятыве мелі абмежаваны эфект (гл. Табліцу 2). Дадзеная практыка была ўведзена і актыўна падтрымлівалася Рыгорам Васілевічам (старшыня Канстытуцыйнага Суда ў 1997–2008 гадах). Пасля змены ў 2008 годзе Дэкрэтам Прэзідэнта кіраўніцтва функцыі Канстытуцыйнага Суда былі ў пэўным сэнсе пашыраныя, але гэта прынцыпова не змяніла сітуацыі.

Табліца 2.

Асноўныя паказчыкі дзейнасці Канстытуцыйнага Суда Беларусі (1997–2009)²

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
Зняволенні		1											
Рашэнні					6	5	2	8	8	9	2		
Папярэдні кантроль												2	4

Праваахоўныя органы (МУС і пракуратура) у цэлым знаходзяцца ў залежнасці ад выканаўчых (палітычных) структур. Асаблівасцю з'яўляецца традыцыйна павышаны для недэмакратычных сістэм палітычны статус сілавых структур. Акрамя забеспячэння правапарадку і законнасці, сілавая структура разглядаюцца ў якасці важнай гарантыі стабільнасці ўлады і сродку кантролю магчымых пагроз. Асабліва важным гэта было ў другой палове 1990-х — пачатку 2000-х гадоў, сёння значэнне сілавога фактару, падобна, зніжаецца. МУС разглядаецца большасцю беларускіх аналітыкаў як важная структура, якая мае свае эканамічныя (камерцыйныя) інтарэсы і шырокія магчымасці для іх лабіравання і абароны. Вялікі ўплыў структуры МУС маюць таксама на рэгіянальным і лакальным узроўні. Працяглы час (2000–2009) міністрам унутраных спраў быў Уладзімір Навумаў, асоба блізкая да Аляксандра Лукашэнкі.

Уплыў пракуратуры як сілавой структуры за апошнія гады значна знізіўся. Рост палітычнага і адміністрацыйнага значэння прыпаў на 2000–2004 гады, калі пасаду займаў Віктар Шэйман (у камандзе Аляксандра Лукашэнкі з 1994 года). Пазней статус пракуратуры

2 | Пры складанні табліцы ўлічваліся толькі апублікаваныя заключэнні. З рашэнняў улічваліся толькі вынесеныя па выніках разгляду нарматыўных актаў. Лічбы па разглядзе нарматыўных актаў у рамках папярэдняга кантролю даюцца па Пасланнях «Аб стане канстытуцыйнай законнасці ў Рэспубліцы Беларусь» за 2008 і 2009 гады.

быў збалансаваны. Тэндэнцыя да зніжэння ролі і функцый пракуратуры працягнулася пасля прызначэння на пасаду Генеральнага пракурора Рыгора Васілевіча (2008). Трансфармацыя статусу і функцый пракуратуры ідзе, галоўным чынам, за кошт ненарматыўных фактараў — карэкціроўкі наглядных функцый, магчымасці ігнараваць пазіцыю пракурора ў судовым працэсе і г.д. У апошнія гады назіраецца зніжэнне магчымасцяў пракуратуры ўплываць на суддзю ў судовым працэсе, суддзі атрымалі больш свабоды ў ацэнцы доказаў і вынясенні апраўдальных прысудаў.

ДОСВЕД РЭФАРМАВАННЯ ПРАВАВОЙ СІСТЭМЫ

Пытанне аб рэфармаванні прававой сістэмы трапіла ў парадак дня адразу пасля атрымання Беларуссю незалежнасці. У 1992 годзе Вярхоўным Саветам Рэспублікі Беларусь была прынята Канцэпцыя судова-прававой рэформы. Нягледзячы на значныя палітычныя змены і альтэрнатыўныя праекты, дадзеная канцэпцыя працягвае дзейнічаць, асобныя яе палажэнні паступова замацоўваюцца ў заканадаўстве (гл. Табліцу 3), хоць і не рэалізуюцца ў поўнай меры, як, напрыклад, арганізацыя судзейскага самакіравання.

Асноўнымі структурнымі ператварэннямі судовай сістэмы сталі: стварэнне на аснове дзяржаўных арбітражаў сістэмы гаспадарчых судаў (1991), інтэграцыя ваенных судаў у сістэму агульных судаў Беларусі (1992), стварэнне Канстытуцыйнага Суда (1994). У перыяд палітычнага крызісу і супрацьстаяння ўладаў у 1994–1996 гады Канстытуцыйны Суд стаў важным удзельнікам палітычнага працэсу.

Нягледзячы на тое, што за апошнія гады былі аформлены заканадаўчыя ўмовы для стварэння спецыялізаваных судаў, а неабходнасць такіх судаў неаднаразова пацвярджалася ў дакументах і выступак службовых асобаў, цяпер гэты працэс фактычна замарожаны. Не ствараліся таксама спецыялізаваныя калегіі, як прамежкавы этап да стварэння судаў. Такая самая сітуацыя склалася і са стварэннем апеляцыйных інстанцый для разгляду грамадзянскіх і крымінальных спраў — у выглядзе самастойных калегій або спецыяльных складаў. Нягледзячы на тое, што неабходнасць стварэння апеляцыйнай інстанцыі адлюстравана ў розных дакументах, а таксама пацвярджалася ў публікацыях службовых асобаў (у прыватнасці, старшыні Вярхоўнага Суда, а таксама міністра юстыцыі), практычнай рэалізацыі дадзеныя структурныя ператварэнні не знайшлі. Сярод асноўных прычын адсутнасці структурных ператварэнняў называецца, як правіла, недастатковая арганізацыйная і нарматыўная падрыхтоўка, а таксама неабходнасць дадатковых фінансавых выдаткаў. Сваё значэнне мае таксама супраціў часткі судзейскай супольнасці.

У цэлым адсутнасць прагрэсу ў рэфармаванні структуры агульных судовых негатыўна адбіваецца на павышэнні эфектыўнасці працы судовай сістэмы, што прызнаецца кіраўніцтвам судовай улады і Міністэрствам юстыцыі (напрыклад, у дачыненні да апеляцыйных інстанцый). Дзейная сістэма накладвае пэўныя абмежаванні на аптымізацыю судаводства, эканомію часу, а таксама гарантыі абароны правоў удзельнікаў правазнасінаў.

Табліца 3.

Рэалізацыя асноўных палажэнняў Канцэпцыі судова-прававой рэформы (1992–2008)

	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
Стварэнне міравых судов																	
Міжраённыя (акруговыя) суды																	
Канстытуцыйны Суд			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Спецыялізаваныя суды																	
Апеляцыйныя суды																	
Апеляцыйная інстанцыя (агульныя суды)																	
Апеляцыйная інстанцыя (гаспадарчыя суды)													■	■	■	■	■
Спецыялізаваныя калегіі (патэнтная калегія ВС)							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Спецыялізаваныя калегіі ВС (іншыя)																	
Спецыялізаваныя калегіі ВГС															■	■	■
Самакіраванне суддзяў (з'езд)								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
ВС як адзіная наглядна інстанцыя																	
Магчымасць касацыйнага абскарджання рашэнняў ВС																	
Увядзенне суда прысяжных																	
Вывядзенне следчага апарату з падначалення мясцовых органаў МУС								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Стварэнне Следчага камітэта																	

Пасля ўсталявання аўтарытарнага рэжыму Канстытуцыйны Суд быў моцна рэарганізаваны (гл. вышэй). У 2008 годзе была зроблена спроба рэфармаваць Канстытуцыйны Суд шляхам перадачы яму дадатковых, не прадугледжаных Канстытуцыяй функцый. Перш-наперш, гаворка ішла пра абавязковы папярэдні кантроль законапраектаў, парадак

якога быў замацаваны ў адмысловым Дэкрэце Прэзідэнта. Табліца 2 паказвае, што пасля рэарганізацыі 2008 года значна скарацілася вынясенне рэкамендацыйных рашэнняў, а асноўная дзейнасць Канстытуцыйнага Суда зводзіцца да выканання дапаможных функцый у законатворчым працэсе. Ідэі, агучаныя новым старшынём Канстытуцыйнага Суда, аб развіцці інстытута ўскоснага доступу грамадзян да канстытуцыйнага правасуддзя пакуль не знайшлі рэалізацыі.

Асноўная праблема Канстытуцыйнага Суда ў сучаснай палітычнай сістэме — гэта яго нефункцыянальнасць, якая можа быць сапраўды пераадоленая толькі праз змены ў Канстытуцыі, што ў найбліжэйшы час з'яўляецца малаверагодным. Ініцыятывы рэарганізацыі пасля 2008 года могуць мець супярэчлівыя наступствы, але наўрад ці карэнным чынам зменяць сітуацыю.

Усталяваная практыка прэвентыўнага кантролю таксама ў цэлым супярэчыць логіцы арганізацыі канстытуцыйнай юстыцыі ў большасці краін, што прадугледжвае канцэнтрацыю на пэўных, зафіксаваных упаўнаважанымі суб'ектамі праблемах, а не на патокавым кантролі вялікіх масіваў нарматыўных актаў.

Эфектыўнасць працэдуры папярэдняга кантролю можа быць пастаўленая пад сумнеў і таму, што, праглядаеўшы за два гады 206 актаў, суд ні разу не прыйшоў да высновы аб супярэчнасці іх Канстытуцыі і, такім чынам, ні разу не спрыяў выпраўленню магчымай памылкі. Пры гэтым, як было адзначана вышэй, папярэдні кантроль стаў асноўнай формай дзейнасці канстытуцыйнай юстыцыі.

Кадровыя і арганізацыйныя змены пасля ўсталявання аўтарытарнага рэжыму закранулі агульныя і гаспадарчыя суды, але рэфармаванне судовай сістэмы працягнулася, хоць і ў трансфармаваным выглядзе. Фактычна судовая сістэма з'яўляецца адзінай галіной улады, якая перажывала якасныя змены з 1996 года. Логіку рэфармавання можна вызначыць як спробу павышэння эфектыўнасці правасуддзя пры захаванні палітычнай сістэмы. У 1997–1998 гады створаны Прэзідыум і спецыялізаваная сістэма калегій Вышэйшага Гаспадарчага Суда, значна пашыраны штат гаспадарчых судаў, заснаваны суд горада Мінска. У 1998 годзе праведзены першы з'езд суддзяў Рэспублікі Беларусь, прыняты новы гаспадарчы працэсуальны і грамадзянскі кодэкс (1998). У 1999 годзе былі прынятыя новыя крымінальна-працэсуальны, крымінальны, грамадзянскі працэсуальны кодэксы. У 2000 годзе — крымінальна-выканаўчы кодэкс. Вызначаныя палажэнні рэфармавання прававой сістэмы былі адлюстраваныя ў Канцэпцыі ўдасканалення заканадаўства (2002), якая мела асобныя

раздзелы, прысвечаныя судовай уладзе і пракуратуры. У 2006 годзе прыняты Кодэкс аб судаўпарадкаванні і статусе суддзяў. У апошнія гады былі, у пэўных аспектах, ператвораныя прынцыпы дзейнасці міліцыі (праца са зваротамі грамадзян, адносіны грамадскасці і г.д.), а таксама ішла паступовая трансфармацыя функцый пракуратуры.

Варта адзначыць, што значная частка згаданых вышэй зменаў мела пазітыўны характар, накіраваны на павышэнне эфектыўнасці сістэмы і гарантыі правоў і свабодаў, хоць пазітыўны эффект меў істотныя абмежаванні, асабліва пры разглядзе палітычна і сацыяльна значных спраў.

Варта таксама адзначыць, што не ўсе нормы і прынцыпы, нават замацаваныя ў заканадаўстве, рэалізуюцца на практыцы. Найбольш паказальным прыкладам з'яўляецца сітуацыя з органамі судзейскай супольнасці (самакіравання). Другі з'езд суддзяў, які абіраў органы судзейскага самакіравання, прайшоў у 2002 годзе. Трэці павінен быў адбыцца ў 2006 годзе, але так і не быў праведзены, нягледзячы на тое, што адпаведныя палажэнні замацаваныя ў Кодэксе аб судаўпарадкаванні. Пэўнай заменай з'езду стала нарада ў Прэзідэнта (2007), але яна не мела неабходнай легітымнасці. Такім чынам, судзейская супольнасць фактычна застаецца без легітымных органаў самакіравання, і абсалютная большасць адпаведных палажэнняў нарматыўных актаў фактычна не дзейнічае. Асноўнай прычынай затрымкі ў правядзенні з'езду называецца адсутнасць фінансавых сродкаў, але такое тлумачэнне наўрад ці цалкам адлюстроўвае рэальныя матывы.

РЭКАМЕНДАЦЫІ ПА РЭФАРМАВАННІ СУДОВАЙ СІСТЭМЫ, ПРАКУРАТУРЫ І МУС

Рэфармаванне судовай сістэмы і праваахоўных органаў можа ісці па двух мадэлях.

Першая: павышэнне эфектыўнасці працы і абароны правоў судамі, пракуратурай і органамі МУС пры захаванні аўтарытарнай палітычнай сістэмы. Другая: рэфармаванне судовай сістэмы і праваахоўных органаў ва ўмовах дэмакратызацыі палітычнай сістэмы (гэта будзе патрабаваць занясення зменаў у Канстытуцыю). Другая мадэль уяўляецца значна больш эфектыўнай для гарантыі абароны правоў грамадзян і аптымізацыі працы прававых органаў, але рэфармаванне і ў першым, і ў другім выпадку можа мець пазітыўнае ўздзеянне на грамадства і рэалізацыю прынцыпаў good government.

У любым выпадку рэформы павінны ўлічваць не толькі нарматыўны бок праблемы (прапановаў занясенне зменаў у заканадаўства),

але таксама наяўнасць палітычнай волі, прававой культуры і рэальную практыку ўзаемаадносін паміж праваахоўнымі органамі. Таксама вялікае значэнне маюць нефармальныя сувязі падначалення, карпаратыўнасці і супрацоўніцтва ў беларускай прававой сістэме.

На нашу думку, рэфармаванне павінна быць накіраванае на збліжэнне са стандартамі Еўрапейскага Саюза, што дазволіць павысіць эфектыўнасць працы прававой сістэмы, стварыць спрыяльныя ўмовы для эканамічнага развіцця і абароны правоў і свабоды грамадзян. Пры гэтым вельмі важна, каб рэфармаванне не прывяло да дэзарганізацыі працы праваахоўных органаў, таму змены павінны праводзіцца паэтапна, а магчымыя наступствы пралічвацца.

Працэдура прызначэння

Для замацавання дадатковых гарантый незалежнасці суддзяў неабходная карэкціроўка працэдуры рашэння кадравых пытанняў. Змена працэдуры не з'яўляецца самадастатковай мерай, але з'яўляецца важным механізмам гарантыі судовай незалежнасці. Змена працэдуры прызначэння павінна засноўвацца на прынцыпе: 1) балансу ўладаў, 2) выдалення з працэдуры трэціх органаў. Прызначэнне суддзяў вышэйшых судовых інстанцый (Вярхоўны Суд, Вышэйшы Гаспадарчы Суд) павінна здзяйсняцца Парлантам. У перспектыве магчыма абранне старшыняў судаў вышэйшай інстанцыі суддзямі гэтых судаў. Астатнія суддзі могуць прызначацца Прэзідэнтам. З працэдуры прызначэння павінны быць выключаныя (нават фармальна) абласныя выканаўчыя камітэты, ідэалагічныя органы і г.д. (удзел гэтых органаў прадугледжаны дзеючай інструкцыяй Міністэрства юстыцыі³). Праверка органамі нацыянальнай бяспекі кандыдатаў на пасаду суддзі павінна абмяжоўвацца пазначанымі ў заканадаўстве рамкамі. Прызначэнні на пасады суддзяў павінны здзяйсняцца на аснове публічнага конкурсу з празрыстымі крытэрамі ацэнкі кандыдатаў.

Генеральны пракурор Беларусі павінен прызначацца Парлантам, а намеснікі Генеральнага пракурора — зацвярджацца Парлантам па прадстаўленні Генеральнага пракурора.

Міністр унутраных спраў павінен прызначацца на пасаду Прэзідэнтам са згоды Парламенту (па асобнай працэдуры або пры зацвярджэнні ўсяго спісу ўраду).

3 | Пастанова Мініюсту ад 8 красавіка 2008 г. «Аб зацвярджэнні Інстытуцыі аб умовах і парадку праходжання матэрыялаў аб прызначэнні на пасаду (вызваленні ад пасады) суддзяў агульных судаў Рэспублікі Беларусь, прысваенні кваліфікацыйных класаў».

Рэфармаванне Канстытуцыйнага Суда

У актуальных умовах Канстытуцыйны Суд не выконвае сваіх функцый і патрабуе сур'ёзнага рэфармавання: змена працэдуры прызначэння суддзяў, пашырэнне кола суб'ектаў, якія маюць права звяртацца ў суд, пашырэнне кампетэнцыі. Суддзі Канстытуцыйнага Суда павінны прызначацца Парламантам на альтэрнатыўнай аснове. Старшыня Канстытуцыйнага Суда і яго намеснік павінны абірацца суддзямі.

Варта пашырыць кола суб'ектаў, якія маюць права звяртацца ў суд для вынясення абавязковых для выканання рашэнняў. Перш за ўсё, за кошт дэпутатаў Парламенту, мясцовых саветаў і грамадзян (напрыклад, у форме калектыўнага звароту).

Зніжэнне кіроўнай ролі старшыняў судаў

Для павышэння незалежнасці суддзяў таксама неабходна знізіць кіроўную залежнасць суддзяў ад старшыняў судаў. У прыватнасці, знізіць іх ролю ў ацэнцы эфектыўнасці працы суддзяў (выплата прэмій і г.д.), размеркаванне абавязкаў паміж суддзямі, фармаванне судовых складаў, арганізацыя працы па павышэнні кваліфікацыі суддзяў, наглядныя функцыі, зацвярджэнне складу экзаменацыйных камісій. Зніжэнне кіроўнай ролі можа здзяйсняцца праз больш выразную спецыялізацыю суддзяў, фармалізацыю адносін кіравання, перадачу часткі функцый органам судзейскага самакіравання.

Павышэнне ролі органаў судовага самакіравання

Неабходна далейшае развіццё органаў судовага самакіравання (органаў судзейскай супольнасці), перш-наперш, у сферы намінацыі кандыдатаў на пасаду суддзяў, вылучэння кандыдатаў на пасады старшыняў судаў, размеркаванне фінансавых сродкаў, правядзенне кваліфікацыйных экзаменаў і г.д.

Судзейскае самакіраванне павінна мець выразны зацверджаны бюджэт і фінансавацца з дзяржаўнага бюджэту ў поўным аб'ёме. Рашэнне аб арганізацыі мерапрыемстваў судзейскага самакіравання павінна як фармальна, так і рэальна прымацца судзейскай супольнасцю. Мерапрыемствы органаў судзейскага самакіравання, замацаваныя ў заканадаўстве, павінны фінансавацца ў поўным аб'ёме (у прыватнасці, гэта датычыць з'езду суддзяў).

Практыка даручэнняў

Варта цалкам выключыць практыку даручэнняў судам (асобным суддзям) з боку выканаўчых органаў (найбольш часта такія даручэнні даюцца Прэзідэнтам), а таксама выключыць практыку абавязання прымаць удзел у працы розных камісій, органаў і г.д. Гэта датычыць таксама выпадкаў, звязаных з распрацоўкай нарматыўных актаў, іх экспертызаў і г.д. Выканаўчыя органы не павінны разглядаць суды (суддзяў) як экспертныя і аналітычныя інстанцыі, якім могуць давацца абавязковыя для выканання даручэнні.

Практыка адміністрацыйнага выдалення

Неабходна ўхіліць практыку адміністрацыйнага выдалення суддзяў з прыняцця рашэнняў па пэўных справах. Падаецца, што ў дадзеным выпадку рэформа выявіцца не столькі ў змене заканадаўства, колькі ў наяўнасці палітычнай волі ў вышэйшага кіраўніцтва краіны адмовіцца ад яе і дзейнічаць выключна ў рамках прававога поля.

Збалансаванне нагрузкі на суды

У наш час застаецца актуальнай праблема росту грамадзянскага, адміністрацыйнага і гаспадарчага судаводства. Дадзеная праблема патрабуе комплекснага рашэння праз збалансаванне кадравага складу судоў усіх узроўняў, а таксама ўдасканаленне механізмаў стымулявання дасудовага рашэння спраў і ўжывання спрошчанага парадку судаводства.

Спецыялізацыя судовай сістэмы

Неабходнасць спецыялізацыі судовай сістэмы замацаваная ў заканадаўстве, але патрабуе практычнай рэалізацыі. Найбольш важным уяўляецца стварэнне сістэмы адміністрацыйных судоў (для разгляду спраў, якія ўзнікаюць з адміністрацыйна-прававых адносін). Да стварэння спецыялізаваных судоў неабходна працягнуць і фінансава забяспечыць практыку вылучэння спецыялізаваных складаў судоў і актывізаваць працэс стварэння спецыялізаваных калегій.

Тэрытарыяльная рэарганізацыя праваахоўных органаў і судовай сістэмы

Для далейшага развіцця прававой сістэмы і паслаблення нефармальна-судовай сувязяў з выканаўчымі органамі варта правесці тэрытарыяльную

рэарганізацыю сістэмы судаў і праваахоўных органаў. Арганізацыя прававой сістэмы не павінна адпавядаць адміністрацыйна-тэрытарыяльнаму падзелу, каб знізіць залежнасць ад выканаўчых органаў улады. Дадзеная рэформа з'яўляецца складаным мерапрыемствам з пункту погляду арганізацыі і патрабуе дадатковага даследавання праблем лагістыкі, эканамічных выдаткаў, кадравага забеспячэння і адаптацыі насельніцтва. Рэарганізацыя павінна закрануць усе праваахоўныя органы.

Адукацыйныя праграмы і даследаванні

У сферы ўдасканалення юрыдычнай адукацыі варта звярнуць увагу на тры фактары: 1) увядзенне ў адукацыйныя праграмы і павышэнне якасці выкладання дысцыплін па праве і прававой сістэме ЕС; 2) павышэнне моўнай падрыхтоўкі студэнтаў юрыдычных спецыяльнасцяў (у наш час узровень валодання замежнымі мовамі вельмі нізкі); 3) адмова ад нарматыўнага падыходу пры арганізацыі юрыдычнай адукацыі, якая павінна ўключаць не толькі вывучэнне нарматыўных актаў, але і практыкі іх ужывання, развіццё нормаў, а таксама іх функцыянаванне ў рэальным сацыяльным і палітычным кантэксце.

Дакладнае разуменне стану прававой сістэмы, а таксама ацэнка яе эфектыўнасці патрабуе рэгулярных комплексных даследаванняў. Зараз даследаванне праваахоўных органаў у Беларусі праходзіць у двух формах — унутранага даследавання (збор судовай статыстыкі, абмеркаванне практыкі, абмен досведам) і даследавання прававых нормаў, якія рэгулююць дзейнасць праваахоўных органаў. Дадзеная практыка не з'яўляецца дастатковай і павінна быць пашырана за кошт рэгулярных сацыяльных, эканамічных і палітычных даследаванняў судовай сістэмы і праваахоўных органаў. У прыватнасці, даследаванняў практыкі кіроўных рашэнняў, кадравай палітыкі, праяў карупцыі, размеркавання ўлады ў сістэме, адносінаў паміж праваахоўнымі органамі, матывацыі і г.д.

Скасаванне смяротнага пакарання

Паўнавартаснае супрацоўніцтва Беларусі і Еўропы немагчыма без скасавання смяротнага пакарання. Варта адзначыць, што вышэйшая мера пакарання разглядаецца ў Беларусі як выключная і ўжываецца «да поўнай адмены», акрамя таго беларускія ўлады неаднаразова дэкларавалі гатовасць абмяркоўваць магчымасці скасавання смяротнага пакарання. Колькасць людзей, якія асуджаюцца на смерць, не вялікая, і сама гэтая практыка не ўздзейнічае істотна на працу

судовай сістэмы. У сваёй бальшыні беларускае грамадства выступае за захаванне выключнай меры пакарання. Акрамя таго, скасаванне смяротнага прысуду будзе патрабаваць правядзення нацыянальнага рэферэндуму. Такім чынам, адмена смяротнага пакарання запатрабуе значнай канцэнтрацыі палітычнай волі.

Рэформа крымінальна-выканаўчай сістэмы і крымінальнай палітыкі

Беларусь патрабуе значнай рэформы крымінальна-выканаўчай сістэмы. Найперш, гэта датычыць гарантый захавання правоў асуджаных, змяншэння гвалту і нефармальнага прымусу. Сістэму выканання пакаранняў мэтазгодна вывесці з падначалення МУС. Палітыка, накіраваная на аптымізацыю мераў крымінальнай адказнасці (у прыватнасці, скарачэнне колькасці асуджаных да зняволення і шырэйшае ўжыванне альтэрнатыўных санкцый), павінна быць працягнутая і паглыбленая.

Бюджэтная дастатковасць і незалежнасць

Судовая ўлада павінна мець празрысты і незалежны бюджэт. Рэалізацыя бюджэту не павінна залежаць ад пазіцыі выканаўчых органаў (найперш Міністэрства юстыцыі). Мерапрыемствы і праграмы, звязаныя з дзейнасцю судовай улады (асабліва замацаваныя ў заканадаўстве), павінны фінансавацца ў поўным аб'ёме, але толькі са сродкаў дзяржаўнага бюджэту. Дзеля выключэння залежнасці суддзяў ад мясцовых органаў улады варта не дапушчаць рэалізацыю рэгіянальных праграм умацавання матэрыяльна-тэхнічнай базы агульных судаў коштам мясцовых матэрыяльна-тэхнічных і фінансавых рэсурсаў⁴.

Стварэнне адзінага Следчага камітэта

Варта вывесці функцыі следства з паўнамоцтва пракуратуры, Камітэта дзяржаўнай бяспекі, Камітэта дзяржаўнага кантролю і Міністэрства ўнутраных спраў. Для ажыццяўлення следства па крымінальных справах неабходна стварыць самастойны следчы камітэт, падпарадкаваны Ураду. На прамежкавым этапе неабходна аднавіць незалежнасць следства ад тэрытарыяльных упраўленняў міліцыі ў форме асобнага Следчага камітэта пры МУС. Стварэнне Следчага камітэта павінна здзяйсняцца паэтапна, бо звязана са значнымі арганізацыйнымі складанасцямі і патрабуе значных змен у заканадаўстве.

4 | Такая магчымасць прадугледжана Указам Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 13 красавіка 2001 г. «Аб некаторых пытаннях фінансавання агульных судаў Рэспублікі Беларусь».

СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС

У дадзены момант праваахоўныя органы Беларусі і ЕС здзяйсняюць разнастайнае супрацоўніцтва, у прыватнасці, па лініі Інтэрполу, аховы мяжы, барацьбы з пазапраўнай міграцыяй, наркагандлем і г.д. Супрацоўніцтва ўключае як непасрэднае працоўнае ўзаемадзеянне, так і стажыроўкі, абмен досведам, абмен тэхналогіямі і, у асобных галінах, тэхнічную дапамогу. Пры гэтым захоўваецца значны патэнцыял паглыблення супрацоўніцтва, для чаго можа быць скарыстаная платформа «Усходняга партнёрства».

Супрацоўніцтва павінна ўключаць практычныя мерапрыемствы па актуалізацыі на палітычным узроўні паглыблення судова-прававой рэформы ў Беларусі — пажадана з акрэслення этапаў, тэрмінаў і механізмаў ацэнкі эфектыўнасці. Асабліва гэта датычыць захавання гарантый судовай незалежнасці і судзейскага самакіравання.

Для павышэння эфектыўнасці судова-прававой рэформы неабходна распрацаваць дадатковыя праграмы матэрыяльна-тэхнічнай дапамогі судам, праваахоўным органам і крымінальна-выканаўчай сістэме. Паралельна павінны быць удасканалены і пашыраны праграмы павышэння кваліфікацыі, стажыровак і абмену досведам.

Супрацоўніцтва павінна спрыяць фармаванню ў Беларусі пэўнага плану падрыхтоўкі да скасавання смяротнага пакарання. План павінен уключаць працу з грамадскай думкай Беларусі, грамадзянскія ініцыятывы і кампанію ў СМІ.

У супрацоўніцтве з еўрапейскімі ўніверсітэтамі мэтазгодна распрацоўваць праграмы дапамогі ў мадэрнізацыі сістэмы юрыдычнай адукацыі і даследаванняў у Беларусі.

Асобная праграма павінна стымуляваць і паглыбляць прамыя кантакты і супрацоўніцтва паміж органамі судовага самакіравання Беларусі і краін ЕС.

Новыя сябры Еўрапейскага Саюза рэалізуюць у наш час важныя мерапрыемствы па ўдасканаленні працы праваахоўных органаў, барацьбе з карупцыяй і г.д. — і гэты досвед мог бы быць цікавы і карысны для Беларусі, якая сутыкаецца з падобнымі праблемамі. Для абмеркавання бягучых праблем можна стварыць працоўную групу з прадстаўнікоў краін ЕС і Беларусі для абмену досведам і кансультавання.



Міхаіл Пастухоў (Мінск),
доктар юрыдычных навук,
прафесар, сябра кіраўніцтва
Беларускай асацыяцыі журналістаў,
суддзя Канстытуцыйнага Суда
(красавік 1994 — студзень 1997)

СМІ Ў БЕЛАРУСІ: ЦЯЖКІ ШЛЯХ ДА СВАБОДЫ СЛОВА

УВОДЗІНЫ

У адпаведнасці з артыкулам 19 Усеагульнай дэкларацыі правоў чалавека, кожны чалавек мае права на свабоду перакананняў і на свабоднае выражэнне іх. Гэта права ўключае свабоду бесперашкодна прытрымлівацца сваіх перакананняў і свабоду шукаць, атрымліваць і распаўсюджаць інфармацыю і ідэі любымі сродкамі, незалежна ад дзяржаўных межаў.

Дадзеная норма атрымала канкрэтызацыю ў артыкуле 19 Пакту ААН аб грамадзянскіх і палітычных правах. У частцы 1 артыкула фіксуецца права кожнага чалавека бесперашкодна прытрымлівацца сваіх меркаванняў. Частка 2 вызначае, што гэта права ўключае свабоду шукаць, атрымліваць і распаўсюджаць рознага роду інфармацыю і ідэі незалежна ад дзяржаўных межаў вусна, пісьмова або праз друк або мастацкія формы выражэння, або іншымі спосабамі па сваім выбары. Паводле часткі 3, дазваляюцца некаторыя абмежаванні ў рэалізацыі гэтага права, але яны павінны быць усталяваныя законам і з'яўляцца неабходнымі: а) для павагі правоў і рэпутацыі іншых асобаў; б) для аховы дзяржаўнай бяспекі, грамадскага парадку, здароўя або маральнасці насельніцтва.

Адпаведныя нормы ёсць і ў заканадаўстве Рэспублікі Беларусь. Аднак яны не ў поўнай меры забяспечваюць права на свабоду перакананняў і на іх свабоднае выражэнне. Гэта робіцца найбольш відавочным пры вывучэнні сітуацыі ў сферы дзейнасці мас-медыя.

На 01.09.2010 у Рэспубліцы Беларусь зарэгістравана 1320 перыядычных друкаваных выданняў (653 газеты, 623 часопісы, 36 бюлетэняў, 7 каталогаў, 1 альманах) і 9 інфармацыйных агенцтваў. З іх 397 друкаваных выданняў заснаваныя дзяржаўнымі органамі, прадпрыемствамі і ўстановамі. У сваёй сістэме яны ўтвараюць своеасаблівую «ідэалагічную вертыкаль»: рэспубліканскія выданні — абласныя — раённыя (гарадскія), а таксама ведамасныя выданні. На іх развіццё з дзяржаўнага бюджэту штогод вылучаюцца значныя субсідыі. Сярод недзяржаўных друкаваных СМІ пераважаюць вузкатэматычныя, забаўляльныя і рэкламныя выданні. Што датычыць недзяржаўных выданняў агульнапалітычнай скіраванасці (уласна незалежных СМІ), то іх, па падліках Беларускай асацыяцыі журналістаў, засталася не больш за 20 (у 2001 годзе іх было больш за 50).

У сферы электронных мас-медыя дамінуючае становішча займае Нацыянальная дзяржаўная тэлерадыёкампанія, якая з'яўляецца «цэнтральнай дзяржаўнай установай Рэспублікі Беларусь, якія забяспечвае асвятленне дзяржаўнай палітыкі праз тэлерадыёвяшчанне, а таксама выконвае іншыя асобныя функцыі рэспубліканскага органа дзяржаўнага кіравання ў межах паўнамоцтваў, усталяваных заканадаўчымі актамі» (гл. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь № 174 ад 24 красавіка 2003 г. «Аб некаторых пытаннях Нацыянальнай дзяржаўнай тэлерадыёкампаніі Рэспублікі Беларусь» са зменамі і дадаткамі // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь, 2009, №118, 1/10688).

У Беларусі зарэгістравана 236 тэле- і радыёпраграм, з іх 78 — тэлевізійных і 158 — радыёвяшчальных. Большасць электронных мас-медыя (164) заснавана на дзяржаўнай форме ўласнасці. У якасці заснавальнікаў рэгіянальных тэле- і радыёпраграм выступаюць, як правіла, мясцовыя органы ўлады. Што датычыць недзяржаўных тэле- і радыёпраграм, то іх інфармацыйная палітыка знаходзіцца пад моцным кантролем уладаў, нават да зацвярджэння праграм вяшчання.

Сітуацыя са СМІ ў Беларусі выклікае вялікую заклапочанасць міжнародных экспертаў. Так, па выніках 2008 года «Рэпарцёры без межаў» (Сусветны рэйтынг свабоды прэсы) адвялі Беларусі 154-ае месца з 173 краін; Freedom House (Справаздача аб свабодзе прэсы ў свеце) — 188-ае месца з 195 краін. Па выніках 2009 года арганізацыя

Freedom House назвала Беларусь у ліку краін, дзе свабода слова парушалася часцей за ўсё (189-ае месца з 196-ці).

ЗАКАНАДАЎСТВА РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ АБ СРОДКАХ МАСАВАЙ ІНФАРМАЦЫІ

У Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь ёсць два артыкулы, непасрэдна прысвечаныя свабодзе выражэння меркаванняў і свабодзе інфармацыі. У адпаведнасці з артыкулам 33 Канстытуцыі кожнаму гарантуецца свабода меркаванняў, перакананняў і іх свабоднае выражэнне. Ніхто не можа быць прымушаны да выражэння сваіх перакананняў або адмаўлення ад іх. Манапалізацыя сродкаў масавай інфармацыі дзяржавай, грамадскімі аб'яднаннямі або асобнымі грамадзянамі, а таксама цензура не дапушчаецца. Паводле артыкула 34 Канстытуцыі кожнаму гарантуецца права на атрыманне, захоўванне і распаўсюджванне поўнай, пэўнай і своечасовай інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў, грамадскіх аб'яднанняў, аб палітычным, эканамічным і міжнародным жыцці, аб стане навакольнага асяроддзя.

Праўда, у частцы 3 гэтага артыкула прадугледжваецца магчымасць абмежавання «заканадаўствам» выкарыстання інфармацыі «...у мэтах абароны гонару, годнасці, асабістага і сямейнага жыцця грамадзян і поўнага ажыццяўлення імі сваіх правоў» (варта звярнуць увагу на выкарыстанне ў канстытуцыйнай норме слова «заканадаўства», бо гэта дазваляе ўводзіць абмежавальныя меры ў сферы інфармацыі не толькі ў форме законаў, але і на ўзроўні падзаконных актаў. Такая практыка, як будзе паказана ніжэй, у Беларусі з'яўляецца даволі распаўсюджанай. — *Заўв. аўтара*).

Канстытуцыйныя нормы аб свабодзе выражэння меркаванняў і свабодзе інфармацыі атрымалі пэўнае развіццё ў Законе «Аб сродках масавай інфармацыі», які быў прыняты беларускім парламентам 17 ліпеня 2008 года і ўвайшоў у сілу 8 лютага 2009 года (гл. Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь, 2008, №196).

У параўнанні з дзейным раней Законам «Аб друку і іншых сродках масавай інфармацыі» ад 13 студзеня 1995 года (са зменамі і дадаткамі), новы Закон пашырыў сферу прававога рэгулявання адносінаў, звязаных з дзейнасцю СМІ. У прыватнасці, у ім упершыню гаворыцца аб неабходнасці дзяржаўнай рэгістрацыі СМІ, якія распаўсюджваюцца праз глабальнае камп'ютарнае сеціва Інтэрнэт. Прычым рэгламентацыя гэтых пытанняў павінна здзяйсняцца на ўзроўні пастановаў

Ураду (арт. 11 Закона). На наш погляд, гэта з'яўляецца сур'ёзным адхіленнем ад міжнародных стандартаў у сферы дзейнасці СМІ.

У Законе захоўваецца досыць складаная працэдура дзяржаўнай рэгістрацыі (перарэгістрацыі) сродкаў масавай інфармацыі (раздзел 2). Так, першапачаткова неабходна стварыць і зарэгістраваць рэдакцыю сродка масавай інфармацыі ў якасці юрыдычнай асобы. Пасля гэтага трэба падаць у рэспубліканскі орган дзяржаўнага кіравання ў сферы масавай інфармацыі (функцыі гэтага органа выконвае Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь. — *Заўв. аўтара*) заяву вызначанай формы з адпаведнымі дакументамі. Дадзены орган прымае рашэнне аб рэгістрацыі (або нерэгістрацыі) сродка масавай інфармацыі.

Па новым Законе замежныя юрыдычныя асобы, а таксама замежныя грамадзяне і асобы без грамадзянства, якія не пражываюць стала на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь, могуць засноўваць сродкі масавай інфармацыі толькі разам з беларускімі юрыдычнымі асобамі і, адпаведна, з грамадзянамі Рэспублікі Беларусь. Са спісу заснавальнікаў СМІ выключаюцца некаторыя катэгорыі фізічных асобаў, а менавіта: тыя, што адбываюць пакаранне па выраку суда; тыя, што раней выступалі ў якасці заснавальніка СМІ, калі яго выпуск быў спынены (на працягу трох гадоў з дня ўваходу ў сілу рашэння суда); пазбаўленыя ва ўсталяваным парадку права займацца дзейнасцю, звязанай з вытворчасцю і выпускам сродка масавай інфармацыі (ч. 3 арт. 10 Закона). У той жа час дапушчаецца магчымасць вызвалення асобных СМІ ад працэдуры дзяржаўнай рэгістрацыі (ч. 7 арт. 13 Закона). У прыватнасці, гаворка ідзе аб выданнях, спецыяльна заснаваных дзяржаўнымі органамі і іншымі дзяржаўнымі арганізацыямі для распаўсюджвання іх афіцыйных заяў, а таксама для афіцыйнага апублікавання прававых актаў; радыё- і тэлепраграм, якія распаўсюджваюцца па сетках і абмежаваныя памяшканнямі і тэрыторыяй адной арганізацыі або маюць не больш як 10 абанентаў; друкаваных СМІ, якія выходзяць у свет накладам, які не перавышае 299 асобнікаў. Апошні выпадак датычыць так званых маланакладных выданняў, якія выдаюцца невялікім накладам і маюць абмежаваную тэрыторыю распаўсюджвання.

У новай рэдакцыі выкладзены артыкул аб акрэдытацыі СМІ і журналістаў. Паводле артыкула 35 Закона, журналісты могуць па запытах рэдакцый атрымаць акрэдытацыю пры адпаведных дзяржаўных органах. Такая фармулёўка прыводзіць да таго, што дзяржаўныя органы без усякіх тлумачэнняў адмаўляюць у акрэдытацыі журналістам незалежных газет. Па сутнасці на

нелегальным становішчы вымушаныя працаваць карэспандэнты замежных сродкаў масавай інфармацыі, паколькі Закон (ч. 4 арт. 35) забараняе іх дзейнасць без адпаведнай акрэдытацыі (па заканадаўстве Беларусі карэспандэнтаў замежных СМІ на тэрыторыі краіны акрэдытуе Міністэрства замежных спраў. — *Заўв. аўтара*).

Распаўсюджванне сродкаў масавай інфармацыі ў Беларусі павінна здзяйсняцца ў дакладнай адпаведнасці з парадкам, усталяваным заканадаўствам. Так, кожнае друкаванае выданне павінна змяшчаць адпаведныя выходныя дадзеныя (аб назве друкаванага СМІ, яго заснавальніках, галоўным рэдактары, парадкавым нумары выдання, даце яго выпуску і часе падпісання ў друк, цане, накладзе і іншыя дадзеныя).

У Законе (арт. 17) адзначаецца, што прадукцыя замежнага СМІ, якая распаўсюджаецца на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь без змены формы і зместу, можа быць распаўсюджана ў Рэспубліцы Беларусь толькі пасля атрымання адпаведнага дазволу ў Міністэрстве інфармацыі Рэспублікі Беларусь.

Закон (арт. 23) усталёўвае парадак, паводле якога рэдакцыі друкаваных СМІ абавязаны накіроўваць бясплатныя асобнікі ў адрас цэлага шэрагу дзяржаўных органаў і ўстаноў па спісе, вызначаным Саветам Міністраў Рэспублікі Беларусь.

Раздзел 9 Закона прысвечаны адказнасці за парушэнне заканадаўства аб СМІ. У залежнасці ад «цяжару зробленага» вызначаецца тры віды мер уздзеяння, якія могуць ужывацца ў дачыненні рэдакцый СМІ: 1) пільмовае папярэджанне; 2) прыпыненне выпуску СМІ; 3) спыненне выпуску СМІ.

Падставай для адказнасці можа паслужыць любое парушэнне заканадаўства аб сродках масавай інфармацыі. У прыватнасці, адным з іх можа быць «распаўсюджанне няспраўджанай інфармацыі, якая можа прынесці шкоду дзяржаўным або грамадскім інтарэсам» (п. 1.2 арт. 49 Закона).

Выпуск сродка масавай інфармацыі можа быць прыпынены на тэрмін да трох месяцаў па рашэнні Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь у двух выпадках: 1) калі рэдакцыі СМІ або заснавальніку СМІ вынесенае пільмовае папярэджанне і рэдакцыя альбо заснавальнік не выправілі парушэнні, якія паслужылі падставай для вынясення папярэджання, альбо не паведамілі ў Міністэрства інфармацыі аб

іх выпраўленні з прадстаўленнем пацвярджальных дакументаў; 2) калі Міністэрства інфармацыі прадставіла ў суд позову аб спыненні выпуску СМІ.

У якасці падстаў для спынення выпуску СМІ прадугледжваюцца наступныя выпадкі: 1) аднаразовае парушэнне палажэнняў Закона аб СМІ, якія ўсталёўваюць парадак распаўсюджвання прадукцыі замежнымі сродкамі масавай інфармацыі, афіцыйных інфармацыйных паведамленняў і (або) матэрыялаў, прадукцыі эратычнага характару, а таксама парадак ажыццяўлення тэлевізійнага вяшчання і радыёвяшчання; 2) вынясенне на працягу года юрыдычнай асобе, на якую ўскладзеныя функцыі рэдакцыі сродка масавай інфармацыі, альбо заснавальніку (заснавальнікам) СМІ двух і больш пісьмовых папярэджанняў; 3) атрыманне пасведчання аб дзяржаўнай рэгістрацыі сродка масавай інфармацыі з парушэннем заканадаўства Рэспублікі Беларусь праз занясенне загадзя ілжывых звестак у дакументы, прадстаўленыя для дзяржаўнай рэгістрацыі.

Ініцыяваць пытанне аб спыненні выпуску СМІ можа ў агульным парадку Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь. Аднак такім правам надзеленыя і органы пракуратуры. Так, пракурор можа прадставіць у суд позову аб спыненні выпуску СМІ у выпадку, калі службовай асобе юрыдычнай асобы, на якую ўскладзеныя функцыі рэдакцыі, альбо заснавальніку (заснавальнікам) СМІ на працягу года былі вынесены два і больш афіцыйных папярэджанняў пракурора аб недапушчальнасці паўторнага здзяйснення правапарушэнняў, якія цягнуць за сабой адказнасць, усталяваную Законам або іншымі актамі заканадаўства Рэспублікі Беларусь (ч. 4 арт. 51 Закона).

У заключных палажэннях Закона змяшчаецца патрабаванне да ўсіх сродкаў масавай інфармацыі прайсці перарэгістрацыю на працягу года пасля ўваходу закона ў сілу. У мэтах рэалізацыі гэтага загаду Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь запатрабавала ад рэдакцый зарэгістраваных СМІ падаць неабходную інфармацыю ва ўсталяванай форме (у друкаваным і электронным выглядзе).

Па дадзеных Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь, працэдуру перарэгістрацыі прайшлі 1075 друкаваных СМІ, 211 тэле- і радыёпраграм, 6 інфармацыйных агенцтваў. У той жа час не прайшлі перарэгістрацыю (у першую чаргу праз непрадстаўленне або несвоечасовае прадстаўленне патрабаваных дакументаў) 230 друкаваных СМІ (з іх 179 — недзяржаўныя СМІ), 17 электронных СМІ, 3 інфармацыйныя агенцтвы.

Што датычыць рэгістрацыі новых СМІ, то першапачаткова гэты працэс праходзіў з мінімальнай колькасцю адмоў з боку рэгіструючага органа. Стан змяніўся 7 кастрычніка 2009 года, калі Міністэрства інфармацыі ўнесла змены ў форму заявы аб дзяржаўнай рэгістрацыі СМІ, уключыўшы ў яго дадатковыя звесткі аб кваліфікацыі галоўнага рэдактара (ён павінен мець не менш за пяць гадоў працы на кіруючых пасадах у сферы СМІ), а таксама аб памяшканні, у якім размяшчаецца рэдакцыя СМІ (яно павінна адказваць усім патрабаванням, якія выстаўляюцца да офіснага памяшкання). Усталяванне такіх умоў стварыла бар'ер для рэгістрацыі новых незалежных выданняў. Па дадзеных Беларускай асацыяцыі журналістаў, з пачатку 2010 года як мінімум 8 заснавальнікаў газет атрымалі адмовы ў рэгістрацыі са спасылкай на адсутнасць належнай кваліфікацыі галоўнага рэдактара або неадпаведнасць арандаванага памяшкання выстаўленым патрабаванням.

Замест згаданай у Законе аб СМІ пастановы Ураду (арт. 11), якой планавалася вызначыць працэдуру дзяржаўнай рэгістрацыі Інтэрнэт-рэсурсаў, 1 лютага 2010 года быў выдадзены прэзідэнцкі Указ № 60 «Аб мерах па ўдасканаленні выкарыстання нацыянальнага сегмента сеціва Інтэрнэт» (гл. Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь, 2010, № 29, 1/11368).

Указ выдадзены «ў мэтах забяспечыць абарону інтарэсаў асобы, грамадства і дзяржавы ў інфармацыйнай сферы, стварыць умовы для далейшага развіцця нацыянальнага сегмента глабальнага камп'ютарнага сеціва Інтэрнэт, павысіць якасць і даступнасць прадстаўленай грамадзянам і юрыдычным асобам інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў, іншых арганізацый і Інтэрнэт-паслуг».

У дадзеным акце змяшчаецца шэраг мер, накіраваных на абмежаванне правоў ўладальнікаў і карыстальнікаў Інтэрнэт-рэсурсаў. Так, уводзіцца дзяржаўная рэгістрацыя інфармацыйных сетак, сістэм і рэсурсаў нацыянальнага сегмента сеціва Інтэрнэт, размешчаных на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь; вызначаецца абавязак пастаўшчыкоў Інтэрнэт-паслуг здзяйсняць ідэнтыфікацыю абаненцкага абсталявання, улік і захаванне звестак аб абаненцкім абсталяванні, а таксама звестак аб аказаных паслугах; на ўласнікаў пунктаў калектыўнага карыстання Інтэрнэт-паслугамі (напрыклад, Інтэрнэт-кавярань) альбо ўпаўнаважаных імі асобаў ускладаецца абавязак здзяйсняць ідэнтыфікацыю карыстальнікаў, улік і захаванне іх персанальных дадзеных, а таксама звестак аб Інтэрнэт-паслугах, аказаных пунктамі калектыўнага карыстання.

Характэрная дэталёў Указа: па патрабаванні органаў, якія ажыццяўляюць апэратыўна-вышуковую дзейнасць, органаў пракуратуры і папярэдняга расследавання, органаў Камітэта дзяржаўнага кантролю, падатковых органаў, судоў ім павінны быць прадастаўленыя звесткі аб абаненцкім абсталяванні, персанальныя дадзеныя карыстальнікаў, а таксама звесткі аб аказаных Інтэрнэт-паслугах.

Яшчэ адно новаўвядзенне Указа складаецца ў тым, што на запыт карыстальнікаў Інтэрнэту (напрыклад, устаноў адукацыі, бацькоў) пастаўшчыкі Інтэрнэт-паслуг могуць абмяжоўваць доступ карыстальнікаў да інфармацыі, калі яе змест пераследуе наступныя мэты: 1) ажыццяўленне экстрэмісцкай дзейнасці; 2) незаконнае абарачэнне зброі, боезапасаў, выбуховых прыстасаванняў, выбуховых, радыеактыўных, атрутных, моцнадзейных, таксічных рэчываў, наркатыхных сродкаў, псіхатропных рэчываў і іх прэкурсораў; 3) садзейнічанне незаконнай міграцыі і гандлю людзьмі; 4) распаўсюджванне парнаграфічных матэрыялаў; прапаганда гвалту, жорсткасці і іншых дзеянняў, забароненых заканадаўствам.

Ва Указе адзначаецца, што размяшчэнне і распаўсюджванне ў сеціве Інтэрнэт інфармацыйных паведамленняў і (або) матэрыялаў, запазычаных з інфармацыйнага рэсурсу інфармацыйнага агенцтва, іншага сродка масавай інфармацыі, які распаўсюджваецца праз Інтэрнэт, здзяйсняюцца з выкарыстаннем адрасавання (гіперспасылкі) на першакрыніцу інфармацыі і (або) сродак масавай інфармацыі, якія раней распаўсюдзілі гэтыя інфармацыйныя паведамленні і (або) матэрыялы, калі ўладальнікам такіх паведамленняў і (або) матэрыялаў не ўсталяваныя іншыя ўмовы іх распаўсюджвання (п. 9).

Парушэнне патрабаванняў, вызначаных Указам, прызнаецца грубым парушэннем заканадаўства і цягне за сабой адказнасць. Так, кантралюючыя органы могуць вынесці ва ўсталяваным парадку юрыдычным асобам і прадпрымальнікам, якія зрабілі такія парушэнні, загады аб выпраўленні выяўленых парушэнняў з указаннем тэрміну, на працягу якога яны павінны быць выпраўлены. Пры выяўленні грубых парушэнняў заканадаўства, а таксама ў выпадку паўторных парушэнняў на працягу 6 месяцаў пасля вынясення загаду юрыдычнай асобе або прадпрымальніку могуць прыпыніць аказанне Інтэрнэт-паслуг.

Спецыяльна ўпаўнаважаным органам у сферы бяспекі выкарыстання сегмента сеціва Інтэрнэт з'яўляецца Аператыўна-аналітычны цэнтр пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, на які ўскладаюцца значныя, у тым ліку каардынуючыя, паўнамоцтвы (п. 13).

На падставе і ў якасці працягу прэзідэнцкага Указа № 60 была выдадзена пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь № 644 ад 29 красавіка 2010 года «Аб некаторых пытаннях удасканалення выкарыстання нацыянальнага сегмента глабальнага камп'ютарнага сеціва Інтэрнэт» (гл. Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь, 2010, № 108, 5/31750).

У адпаведнасці з дадзенай пастановай створаны Дзяржаўны рэестр інфармацыйных сетак, сістэм і рэсурсаў нацыянальнага сегмента глабальнага камп'ютарнага сеціва Інтэрнэт, размешчаных на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь. Міністэрству сувязі і інфарматызацыі было даручана да 1 ліпеня 2010 года забяспечыць дзяржаўную рэгістрацыю гэтых сетак, сістэм і рэсурсаў.

На практыцы пры рэалізацыі палажэнняў указа Прэзідэнта і пастановы Ураду паўсталі сур'ёзныя праблемы. Яны выцякалі з кароткіх тэрмінаў, на працягу якіх патрабавалася правесці кампанію па рэгістрацыі адносна вялікай колькасці Інтэрнэт-рэсурсаў (на 01.06.2010 іх налічвалася звыш 30000. — *Заўв. аўтара*). Па актуальных дадзеных, у Міністэрства сувязі і інфарматызацыі паступіла звыш 25000 заяў аб рэгістрацыі інфармацыйных сетак, сістэм і рэсурсаў.

29 чэрвеня 2010 года Аператыўна-аналітычны цэнтр пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь (орган, створаны на падставе засакрэчаных актаў Прэзідэнта) разам з Міністэрствам сувязі і інфарматызацыі прынялі сумесную пастанову №4/11 «Аб зацвярджэнні Палажэння аб парадку абмежавання доступу карыстальнікаў Інтэрнэт-паслуг да інфармацыі, забароненай да распаўсюджвання ў адпаведнасці з заканадаўчымі актамі» (гл. электронны бюлетэнь Беларускай асацыяцыі журналістаў «СМІ ў Беларусі», №3 (18) травень-чэрвень 2010 г.: www.baj.by).

У адпаведнасці з гэтай пастановай пастаўшыкі Інтэрнэт-паслуг у Беларусі абавязаныя ўвесці ў эксплуатацыю сістэму абмежавання доступу да пэўных Інтэрнэт-рэсурсаў і забяспечыць яе якаснае функцыянаванне. Пад забарону трапляе інфармацыя, забароненая да распаўсюджвання ў адпаведнасці з беларускім заканадаўствам: экстрэмісцкія і парнаграфічныя матэрыялы, матэрыялы аб незаконным абарачэнні зброі і боезапасаў, а таксама інфармацыя, што садзейнічае гандлю людзьмі і змяшчае прапаганду гвалту.

У абавязковым парадку пастаўшыкі Інтэрнэт-паслуг павінны абмяжоўваць доступ карыстальнікаў да інфармацыі, забароненай да распаўсюджвання, па патрабаванні дзяржаўных органаў, а

таксама арганізацый адукацыі і культуры. Для ўсіх астатніх груп карыстальнікаў такія паслугі аказваюцца на іх запыт.

Паводле дадзенага акту, фармаваннем спісу абмежаванага доступу займаецца Дзяржаўная інспекцыя па электрасувязі на падставе рашэнняў «кіраўнікоў Камітэта дзяржаўнага кантролю, Генеральнай пракуратуры, Аператыўна-аналітычнага цэнтра пры Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, рэспубліканскіх органаў дзяржаўнага кіравання».

АНАЛІЗ СІТУАЦЫІ Ў СФЕРЫ СВАБОДЫ СЛОВА І ІНФАРМАЦЫІ

Новы Закон «Аб сродках масавай інфармацыі», насуперак абвешчаным у ім дэмакратычным прынцыпам, не стаў прававой гарантыяй свабоды слова і інфармацыі. Ён усталяваў шэраг абмежаванняў у дзейнасці СМІ і журналістаў.

Па-ранейшаму ў інфармацыйнай сферы Беларусі дамінуюць дзяржаўныя друкаваныя і электронныя СМІ. Яны атрымоўваюць значныя фінансавыя датацыі з рэспубліканскага бюджэту. Так, у бюджэце на 2010 год на развіццё сродкаў масавай інфармацыі была выдаткаваная сума ў 55 млн. долараў ЗША. З іх больш за 80% сродкаў прыпадала на тэлебачанне і радыёвяшчанне.

Незалежныя грамадска-палітычныя выданні вымушаныя дзейнічаць на свой страх і рызыку. Больш за тое, суб'екты гаспадарання ствараюць для іх дзейнасці разнастайныя перашкоды. Так, з сістэмы распаўсюджвання друкаваных СМІ выключаныя практычна ўсе незалежныя выданні. Вяртанне ў гэтую сістэму газет «Народная воля», «Наша Ніва», а таксама рэгіянальных выданняў «Бабруйскі кур'ер» і «Ганцавіцкі час» праблему ў цэлым не вырашыла.

Паўсюднай з'явай стала нематываванае адмова дзяржаўных органаў прадставіць інфармацыю журналістам незалежных СМІ. Падставай для такой пазіцыі з'яўляецца папраўка ў Закон «Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь» (арт. 22-1). У адпаведнасці з гэтай папраўкай, дзяржаўныя службоўцы абавязаныя ўзгадняць з кіраўніком органа любыя матэрыялы, якія могуць быць апублікаваныя (агучаныя) у СМІ.

Аktуальнай працягвае заставацца праблема акрэдытацыі журналістаў пры органах дзяржаўнай улады. Прадстаўнікам незалежных СМІ нярэдка адмаўляюць у акрэдытацыі. Што датычыць карэспандэнтаў замежных СМІ, то іх акрэдытацыя на тэрыторыі Беларусі займаецца

Міністэрства замежных спраў. Да яго кампетэнцыі адносіцца таксама падаванне дазволу на адкрыццё карэспандэнцкіх пунктаў у Беларусі. Такія дазволы Міністэрства замежных спраў дае вельмі выбарачна. Напрыклад, польскі тэлеканал «Белсат» ужо некалькі разоў атрымліваў адмову на прапанову адкрыць карэспандэнцкі пункт у Мінску. Дзейнасць карэспандэнтаў замежных СМІ на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь без акрэдытацыі прызнаецца правапарушэннем. Органы пракуратуры разам з органамі дзяржаўнай бяспекі выяўляюць такіх журналістаў і афіцыйна папярэджваюць іх аб недапушчальнасці такой дзейнасці.

У выпадку парушэння рэдакцыямі СМІ патрабаванняў заканадаўства аб СМІ ў іх адрас могуць быць вынесеныя пісьмовыя папярэджанні з боку Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь. Так, 16 і 17 лістапада 2009 года такія папярэджанні былі вынесеныя адразу чатыром незалежным газетам: «Народнай волі», «Нашай Ніве», «Комсомольской правде в Беларуси» і «Ва-Банкь», а 24 студзеня 2010 года газета «Народная воля» атрымала другое папярэджанне.

Перыядычна журналісты незалежных СМІ пераследуюцца ў сувязі з тым, што яны выкрываюць прадстаўнікоў улады. Так, у лютым-сакавіку 2010 года супрацоўнікі праваахоўных органаў правялі ператрусы на працоўных месцах і ў кватэрах карэспандэнтаў газеты «Народная воля» Марыны Коктыш і Святланы Калінкінай, у офісе Інтэрнэт-сайту «Хартыя'97» і ў кватэры, дзе жыве рэдактар сайту Наталля Разіна, а таксама ў кватэры журналісткі Ірыны Халіп. Ва ўсіх выпадках шукалі і канфіскавалі носьбіты інфармацыі — камп'ютары, дыскі, USB-носьбіты, карты памяці фотаапаратаў. Ператрусы праводзіліся ў рамках крымінальнай справы аб паклёпе ў дачыненні да былога начальніка УКДБ па Гомельскай вобласці Івана Каржа. Журналістаў падазравалі ў спрычыненасці да распаўсюджвання паклёпніцкай інфармацыі. Іх неаднаразова выклікалі на допыты. Знойдзеныя пры ператрусах носьбіты інфармацыі былі накіраваныя на экспертызу. Пасля яе правядзення яны былі далучаныя да матэрыялаў крымінальнай справы ў якасці рэчыўных доказаў.

18 траўня 2010 года ў шматлікіх рэгіёнах Беларусі праваахоўныя органы правялі ператрусы ў офісах і кватэрах актывістаў кампаніі «Гавары праўду», а таксама журналістаў, звязаных з гэтай кампаніяй. Ператрусы суправаджаліся канфіскацыяй камп'ютарнага абсталявання, носьбітаў інфармацыі, друкаванай літаратуры, наяўных грошай. У выніку ператрусаў былі затрыманыя лідар кампаніі Уладзімір Някляеў і яшчэ два актывісты кампаніі. У далейшым яны былі вызваленыя, але засталіся пад падазрэннем у рамках крымінальнай

справы, узбуджанай па артыкуле 250 Крымінальнага кодэксу («Распаўсюджванне ілжывай інфармацыі аб асобах і паслугах»).

Летам 2010 года Міністэрства інфармацыі Рэспублікі Беларусь вынесла шэраг новых папярэджанняў у адрас незалежных выданняў. У прыватнасці, папярэджанні атрымалі газеты: «Народная воля» (трэцяе папярэджанне), «Салідарнасць», «Новы час», «Наша Ніва» (адразу два папярэджанні).

13 верасня 2010 года газета «Народная воля» атрымала яшчэ адно (чацвёртае па ліку) папярэджанне за публікацыю крытычных матэрыялаў «КДБ адправіў дзяржкантроль у накаўт» і «У КДБ разгортваецца новы карупцыйны скандал». Тым самым, самая ўплывовая незалежная газета краіны з вялікім накладам знаходзіцца пад пагрозай закрыцця.

Беларускія ўлады працягваюць пераследаваць журналістаў, якія супрацоўнічаюць з замежнымі СМІ і якія не атрымалі акрэдытацыі ў Рэспубліцы Беларусь. У першую чаргу, гаворка ідзе аб незалежным тэлеканале «Белсат», які вяшчае на Беларусь з тэрыторыі Польшчы. Карэспандэнтам гэтага тэлеканалу неаднаразова выносіліся папярэджанні з боку органаў пракуратуры і КДБ. 3 лютага 2010 года супрацоўнікі міліцыі спрабавалі трапіць у мінскую кватэру, якую арандаваў прадстаўнік «Белсат» Міхась Янчук. Журналісты, якія знаходзіліся ў гэтай кватэры, правялі ў міліцэйскай аблозе каля паўтары гадзіны.

Пад кантролем міліцыі знаходзяцца і распаўсюджвальнікі незалежных выданняў. Па дзеючым заканадаўстве яны павінны мець ліцэнзію на рознічны гандаль, гандляваць у спецыяльна абсталяваных месцах і распаўсюджваць толькі зарэгістраваныя друкаваныя выданні. Пры парушэнні дадзеных патрабаванняў распаўсюджвальнікі могуць прыцягвацца да адміністрацыйнай адказнасці, а друкаваная прадукцыя падлягае канфіскацыі. Улетку 2010 года ў горадзе Віцебску супрацоўнікі міліцыі неаднаразова затрымлівалі, а суды прыцягвалі да адміністрацыйнай адказнасці распаўсюджвальнікаў незарэгістраванай газеты «Віцебскі кур'ер». Усе спробы заснавальнікаў газеты зарэгістраваць яе ў Міністэрстве інфармацыі не мелі поспеху. Пасля гэтага газету пачалі выдаваць у Расіі і ўвозіць на тэрыторыю Беларусі, што з'яўляецца парушэннем заканадаўства аб сродках масавай інфармацыі.

Чарговы выпадак пераследу газеты меў месца 8 кастрычніка 2010 года, калі супрацоўнікі міліцыі арыштавалі ўвесь наклад газеты «Віцебскі

кур'ер» (11 тыс. асобнікаў). Перавозчык накладу Віктар Рэмнеў быў аштрафаваны судом на 35 базавых велічынь (1 млн. 225 тыс. рублёў) за «незаконнае распаўсюджванне друкаванага выдання».

У кантэксце аналізу сітуацыі ў сферы СМІ варта адзначыць і загадкавую смерць вядомага журналіста і грамадскага дзеяча, кіраўніка навіннага апазіцыйнага сайту «Хартыя'97» Алега Бябеніна. Яго знайшлі павешаным 3 верасня 2010 года на ўласным лецішчы. Прадстаўнікі следства разглядаюць у якасці асноўнай версіі самазабойства. Аднак сябры і калегі журналіста выказваюць сумненні адносна прычын яго смерці, тым больш, што Алег Бябенін прымаў актыўны ўдзел у перадвыбарнай кампаніі аднаго з кандыдатаў у прэзідэнты Андрэя Саннікава. Расследаванне акалічнасцяў дадзенай справы працягваецца. Яно знаходзіцца пад пільным кантролем журналісцкай грамадскай Беларусі, АБСЕ, іншых міжнародных арганізацый. Гэта ўжо трэці выпадак падазронай смерці апазіцыйных беларускіх журналістаў на працягу апошніх дзесяці гадоў.

МІЖНАРОДНАЕ СУПРАЦОЎНІЦТВА Ў СФЕРЫ СМІ

Рэспубліка Беларусь з'яўляецца паўнапраўным сябрам Арганізацыі Аб'яднаных Нацый, а таксама шэрагу рэгіянальных арганізацый, у тым ліку Арганізацыі па бяспецы і супрацоўніцтве ў Еўропе (АБСЕ). У гэтай сувязі яна абавязалася выконваць міжнародныя дамовы, прынятыя ў рамках дадзеных арганізацый.

Адной з такіх дамоў, што датычаць дзейнасці сродкаў масавай інфармацыі, з'яўляецца Дакумент Капенгагенскай нарады Канферэнцыі па чалавечым вымярэнні НБСЕ, прыняты 29 чэрвеня 1990 года. У ім дзяржавы-ўдзельніцы пацвердзілі, што «кожны чалавек мае права на свабоду выражэння свайго меркавання, уключаючы права на зносіны. Гэта права ўключае свабоду прытрымлівацца свайго меркавання, атрымліваць і распаўсюджаць інфармацыю і ідзі без умяшання з боку дзяржаўных уладаў і незалежна ад дзяржаўных межаў. Ажыццяўленне гэтага права можа быць прадметам толькі такіх абмежаванняў, што вызначаны законам і адпавядаюць міжнародным стандартам».

Шэраг гарантый свабоды сродкаў масавай інфармацыі прадугледжваецца ў выніковых дакументах Стамбульскага саміту АБСЕ 1999 года. У прыватнасці, кіраўнікі дзяржаў-сябраў узялі на сябе абавязанні «...распачаць усе неабходныя меры па стварэнні спрыяльных умоў для дзейнасці свабодных і незалежных сродкаў масавай інфармацыі і бесперашкоднага трансмежавага і ўнутрыдзяржаўнага патокаў інфармацыі...».

Аднак варта прызнаць, што на практыцы ўлады Беларусі ігнаруюць узятыя на сябе перад міжнароднай супольнасцю абавязанні. Незалежныя мас-медыя вымушаныя функцыянаваць у няроўных эканамічных умовах у параўнанні з так званымі дзяржаўнымі медыя, маюць праблемы з доступам да інфармацыі, а таксама з распаўсюджваннем інфармацыі, зазнаюць сур'ёзны ціск з боку дзяржаўных органаў.

На жаль, да цяперашняга часу Рэспубліка Беларусь не з'яўляецца сябрам Савета Еўропы, і таму на яе фармальна не распаўсюджваюцца дакументы, прынятыя ў рамках гэтай арганізацыі.

У той жа час Беларусь падала заяўку на ўваход у склад Савета Еўропы. Гэта абавязвае ўлады Беларусі рэалізаваць меры, накіраваныя на прывядзенне нацыянальнага заканадаўства ў адпаведнасць са стандартамі Савета Еўропы, у тым ліку нормамі Канвенцыі аб абароне правоў чалавека і асноўных свабодаў 1950 года. У артыкуле 10 дадзенай Канвенцыі абвешчаецца права кожнага чалавека на свабоду выражэння меркаванняў, якое ўключае свабоду прытрымлівацца свайго меркавання і свабоду атрымліваць і распаўсюджаць інфармацыю і ідэі без умяшання з боку дзяржаўных органаў і незалежна ад дзяржаўных межаў.

У якасці пазітыўнага факту варта прызнаць развіццё дыялогу паміж уладамі Беларусі і Еўрапейскім Саюзам. У красавіку 2008 года ў Мінску адкрылася прадстаўніцтва Камісіі ЕС. Досыць паспяхова развіваюцца кантакты асноўных інстытутаў ЕС (Еўрапарламенту і Еўракамісіі) з грамадзянскай супольнасцю Беларусі. У прыватнасці, рэалізуюцца праекты, накіраваныя на пашырэнне інфармацыйнага абмену ў розных сферах, а таксама праекты, што садзейнічаюць студэнцкай мабільнасці, пасляўніверсітэцкай адукацыі. Шэраг дзяржаў-сябраў ЕС ініцыявалі праекты ў сферы мас-медыя (напрыклад, Польшча — праекты «Белсат» і «Радые Рацыя»).

Новыя магчымасці для развіцця супрацоўніцтва Беларусі і Еўрапейскага Саюза адкрывае праграма «Усходняе партнёрства», старт якой дадзены 7 траўня 2009 года ў Празе. У прынятай па выніках саміту Дэкларацыі адзначалася, што ініцыятыва «Усходняе партнёрства» засноўваецца на прыхільнасці такім прынцыпам, як дэмакратыя, вяршэнства закону і павага правоў чалавека і асноўных свабодаў. Яе галоўная мэта — збліжэнне Еўрапейскага Саюза з шасцю краінамі былога Савецкага Саюза: Малдовай, Украінай, Беларуссю, Азербайджанам, Арменіяй, Грузіяй.

Адной з прыярытэтных задач развіцця партнёрства з Еўрапейскім Саюзам з'яўляецца забеспячэнне свабоды слова як аднаго з фундаментальных правоў чалавека і асновы выканання ўсіх астатніх яго правоў.

Беларускія ўлады прадэманстравалі гатовасць да партнёрства з ЕС наўзамен на эканамічныя прэферэнцыі. Аднак пакуль рэальных крокаў па лібералізацыі становішча ў краіне не зроблена. Агульнанацыянальны дыялог з грамадзянскай супольнасцю ўлады так і не наладзілі. Наадварот, умацніліся рэпрэсіі ў дачыненні да палітычных апанентаў, не прызнаюцца новыя грамадскія арганізацыі і ініцыятывы, працягваецца пераслед незалежных друкаваных выданняў і свабодных журналістаў.

Мяркуем, што ў такіх умовах дыялог еўрапейскіх структур з беларускімі ўладамі немагчымы. Для яго распачынення ўлады павінны прызнаць у якасці асновы еўрапейскія стандарты ва ўсіх сферах дзейнасці, у тым ліку, у сферы мас-медыя.

ПЕРШАЧАРГОВЫЯ МЕРЫ ПА ПАЛЯПШЭННІ СІТУАЦЫІ Ў СФЕРЫ СМІ

У якасці неадкладных мер у дадзенай сферы варта адзначыць:

- 1) забеспячэнне роўных эканамічных ўмоў для сродкаў масавай інфармацыі розных формаў уласнасці;
- 2) спрашчэнне працэдуры заснавання новых СМІ, у тым ліку абмеркаванне пытання аб увядзенні заяўнага прынцыпу ў дачыненні да друкаваных СМІ;
- 3) спыненне спробы ўварвання ў нацыянальны сегмент сеціва Інтэрнэт;
- 4) забеспячэнне доступу журналістаў СМІ да інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў і прадугледжанне адказнасці прадстаўнікоў улады за адмову або ўхіленне ад прадастаўлення інфармацыі;
- 5) зняцце неабгрунтаваных перашкод у справе акрэдытацыі карэспандэнтаў пры дзяржаўных органах, іншых дзяржаўных арганізацый, а таксама спрашчэнне парадаку адкрыцця карэспандэнцкіх пунктаў (прадстаўніцтваў) замежных СМІ у Беларусі;
- 6) прывядзенне дзейнага заканадаўства аб СМІ у адпаведнасць з міжнароднымі (еўрапейскімі) стандартамі.

Канкрэтызуюм вышэйзгаданыя прапановы.

1. Асноўнай праблемай, з якой зараз сутыкаюцца незалежныя сродкі масавай інфармацыі, з'яўляецца эканамічная дыскрымінацыя ў параўнанні з дзяржаўнымі СМІ. Такое становішча супярэчыць артыкулу 13 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь, які сведчыць: «Дзяржава прадстаўляе ўсім роўныя правы для ажыццяўлення гаспадарчай і іншай дзейнасці, акрамя забароненай законам, і гарантуе роўную абарону і роўныя ўмовы для развіцця ўсіх форм уласнасці».

У гэтай сувязі прапаноўваецца ажыццявіць праграму прыватызацыі аб'ектаў, якія забяспечваюць дзейнасць сродкаў масавай інфармацыі (друкарняў, прадпрыемстваў, што займаюцца распаўсюджваннем і продажам газетнай прадукцыі, сродкаў, якія забяспечваюць трансляванне тэле- і радыёперадач) і, тым самым, стварыць роўныя эканамічныя ўмовы дзейнасці СМІ ўсіх формаў уласнасці.

2. У мэтах рэалізацыі палажэнняў артыкулаў 33 і 34 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь неабходна максімальна спрасціць працэдуру стварэння сродкаў масавай інфармацыі. Дзейны парадак складаны і працяглы і, што самае галоўнае, палітычна арыентаваны. У гэтай сувязі функцыі рэгіструючага органа варта перадаць Грамадскаму савету па сродках масавай інфармацыі. Для вылучэння частот на вяршчыне можа быць створаны Назіральны савет па тэлебачанні і радыёвяшчанні.

3. Кантроль над інфармацыйнай дзейнасцю ў сеціве Інтэрнэт можа таксама здзяйсняць Грамадскі савет па сродках масавай інфармацыі. Да яго кампетэнцыі варта таксама аднесці разгляд скаргаў асобаў, што маюць дачыненне да выкарыстання і распаўсюджвання інфармацыі ў сеціве Інтэрнэт.

4. Артыкул 34 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь гарантуе грамадзянам права на атрыманне, захоўванне і распаўсюджванне поўнай, спраўджанай і своечасовай інфармацыі аб дзейнасці дзяржаўных органаў, аб палітычным, эканамічным, культурным і міжнародным жыцці, стане навакольнага асяроддзя. У гэтай сувязі ўсе бар'еры на гэтым шляху варта прыбраць, у тым ліку і прававыя акты, аб якіх ішла размова вышэй (арт. 22–1 Закона «Аб дзяржаўнай службе ў Рэспубліцы Беларусь»).

5. Інстытут акрэдытацыі пакліканы садзейнічаць журналісцкай працы, а не ствараць для яе перашкоды. Выпадкі адмовы ў акрэдытацыі павінны быць сапраўды матываваныя і могуць быць прадметам судовага абскарджання. Аналагічным чынам варта выдаліць перашкоды на шляху адкрыцця карэспандэнцкіх пунктаў

(прадстаўніцтваў) замежных СМІ ў Беларусі. З гэтай мэтай неабходна ўвесці заяўны прынцып рашэння пытання з магчымасцю абскарджання адмовы ў Міжнародным трацейскім судзе.

6. У справе прывядзення заканадаўства Рэспублікі Беларусь у сферы СМІ ў адпаведнасць з міжнароднымі і еўрапейскімі стандартамі неабходна ва ўсталяваным парадку скасаваць акты, якія будуць прызнаныя неканстытуцыйнымі, а таксама прыняць новыя, больш дэмакратычныя законы. Акрамя прававых актаў, непасрэдна датычных дзейнасці СМІ, варта выключыць з заканадаўства нормы, якія істотна абмяжоўваюць свабоду слова і інфармацыі. У прыватнасці, гаворка ідзе аб такіх адыёзных артыкулах Крымінальнага кодэксу, як: «Паклёп у дачыненні да Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь» (арт. 367), «Абразы Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь» (арт. 368), «Абразы прадстаўніка ўлады» (арт. 369), «Дыскрэдытацыя Рэспублікі Беларусь» (арт. 369–1).

Новыя законы аб СМІ павінны рыхтавацца з удзелам прадстаўнікоў журналісцкай супольнасці ў шчыльным кантакце з міжнароднымі экспертамі ў дадзенай сферы.

НАСТУПНЫЯ МЕРЫ ПА ПАЛЯПШЭННІ СІТУАЦЫІ Ў СФЕРЫ СМІ

Неабходнай умовай аздараўлення сітуацыі ў сферы СМІ з'яўляецца яе дэмакратызацыя і вызваленне ад прыгнёту (кантролю) дзяржавы. Пасля рэалізацыі гэтай умовы можна казаць аб наступных кроках трансфармацыі СМІ, ператварэнні іх у незалежныя і плюралістычныя крыніцы інфармацыі.

На новым этапе развіцця сферы мас-медыя павінна быць абмеркавана пытанне аб прыватызацыі так званых дзяржаўных СМІ (друкаваных і электронных). Што датычыць цэнтралізаванага дзяржаўнага тэлебачання і радыёвяшчання, то яно павінна стаць асновай для стварэння грамадскага і прыватнага вяшчання.

Дзейнасць усіх сродкаў масавай інфармацыі павінна знаходзіцца пад кантролем не дзяржаўных органаў, а органаў журналісцкага самакіравання. Для папярэдняга дазволу інфармацыйных спрэчак мэтазгодна ўвесці пасаду Амбудсмена па пытаннях прэсы.

Сітуацыя ў сферы СМІ Беларусі можа кардынальна змяніцца ў лепшы бок толькі тады, калі будзе прынята новае заканадаўства, якое будзе ў поўнай меры адпавядаць міжнародным і еўрапейскім стандартам.



Леанід Каліценя (Мінск),
магістр палітычных навук,
дырэктар ГА «Цэнтр
сацыяльных інавацый»

БЕЛАРУСЬ – ЕС: МІГРАЦЫЯ, ПАМЕЖНАЯ ПАЛІТЫКА, ВІЗАВЫЯ ПЫТАННІ

ГІСТОРЫЯ ПЫТАННЯ, ДАСЛЕДАВАННІ

На працягу апошніх дзесяці гадоў візавая палітыка ва ўзаемаадносінах ЕС і Беларусі знаходзілася пад уплывам маштабных палітычных працэсаў: уваходу краін-суседзяў (Польшчы, Літвы і Латвіі) у Шэнгенскую зону ў сувязі з пашырэннем ЕС і палітычнага крызісу ў адносінах ЕС і Беларусі, які выліўся ў санкцыі ЕС у адносінах да шэрагу вышэйшых службовых асобаў беларускай дзяржавы.

ПАШЫРЭННЕ ЕС І ДАСЛЕДАВАННЕ ЎПЛЫВУ ГЭТАГА ПРАЦЭСУ НА ВІЗАВУЮ ПАЛІТЫКУ

Пашырэнне ЕС на Усход было вырашальным фактарам, які паўплываў на развіццё візавай палітыкі. Ключавым гістарычным момантам можна лічыць працэс пераходу краін-кандыдатаў на ўваходжанне ў ЕС на працэдуру выдачы візаў Шэнгенскай зоны. У гэтым сэнсе самым адчувальным для беларусаў быў працэс пераходу двух найбліжэйшых да Беларусі краін — Літвы і Польшчы, бо ў іх ідзе самы вялікі паток жадаючых наведаць ЕС.

Краіны «старой» Еўропы (Германія, Францыя, Італія і г.д.) пачалі выдаваць для ўезду на сваю тэрыторыю шэнгенскія візы

грамадзянам Беларусі яшчэ ў першыя гады незалежнасці Беларусі. Усходнееўрапейскія краіны (Польшча, Літва, Латвія, Эстонія, Чэхія, Венгрыя) да 2003 года фармавалі сваю візавую палітыку на аснове двухбаковых дамоўленасцяў з МЗС РБ. З 2003 года ім прыйшлося прыводзіць свае візавыя працэдурныя ў адпаведнасць з правіламі Шэнгенскага пагаднення. Гэтыя правілы ў фармальным выглядзе ўяўляюць сабою агульныя консульскія інструкцыі (АКІ — англ. ССІ), якія ўсталёўваюць правілы, працэдурныя і ўмовы выдачы кароткатэрміновых візаў.

Даўжэй за ўсіх (да 1 кастрычніка 2003 года) бязвізавы рэжым уезду для беларускіх грамадзян трымала Польшча. У гэты перыяд большасць краін Усходняй Еўропы (Літва, Латвія, Эстонія, Чэхія, Венгрыя і інш.) ужо выдавалі нацыянальныя візы, якія не давалі права наведвання краін Шэнгенскага пагаднення. Гэты этап быў неабходны як пераходны, з перспекывай выдачы шэнгенскіх візаў консульствамі гэтых краін.

1 траўня 2004 года адбылося далучэнне да Еўрасаюза Чэхіі, Венгрыі, Польшчы, Славакіі, Славеніі, Эстоніі, Латвіі, Літвы. Гэты момант можна лічыць індикатарам фармавання асноў візавага рэжыму, які мы маем на дадзены момант. Пераход з нацыянальных на шэнгенскія візы (2008 год) зрабіў атрыманне візы даражэйшым і больш працяглым, але адначасова і больш зручным варыянтам, з пункту погляду колькасці дасяжных для наведвання краін (у параўнанні з нацыянальнай).

Новы Візавы кодэкс¹, які ўвайшоў у сілу 5 красавіка 2010 года, уяўляе сабою пачатак новага этапу аптымізацыі і гарманізацыі ўжывання візавага права ЕС. Новаўвядзенні, прынятыя ў гэтым дакуменце, асноўнай сваёй мэтай ставілі спрашчэнне працы консульскіх службаў краін-удзельніц Шэнгенскай зоны, а таксама ўніфікацыю працэсу атрымання гэтых візаў. З пункту погляду заяўніка, змены выліліся ў больш строгія патрабаванні да тэрмінаў дзеяння пашпарту, істотнае скарачэнне анкеты, упарадкаванне ўмоў атрымання бясплатных віз, скасаванне транзітных візаў, фіксацыі максімальнага тэрміну разгляду да 15 дзён і г.д.. Найбольш прагрэсіўным новаўвядзеннем стала з'яўленне магчымасці падаць апеляцыю на рашэнне консула аб адмове ў атрыманні візы², заснаванае на абавязковым абгрунтаванні консульствам такога рашэння.

1 | Рэгламент (ЕС) № 810/2009 Еўрапейскага Парламенту і Савета ад 13 ліпеня 2009 года, які ўсталяваў Кодэкс Супольнасці аб візах (Візавы кодэкс).

2 | Уводзіца з 5.04.2011.

Уплыў вышэйпералічаных змен на грамадскую думку краін-суседзяў ЕС даследаваўся на ўсім працягу працэсу фармавання візавай палітыкі. З 2004 года Фонд Стэфана Баторыя (Польшча) рэгулярна праводзіў сацыялагічнае даследаванне-маніторынг на тэрыторыі Беларусі, Украіны, Малдовы і Расіі. Мэтай праекту было павышэнне стандартаў абслугавання замежнікаў на знешняй мяжы ЕС, удасканаленне дзеяння візавай сістэмы. У якасці партнёраў былі вылучаныя НДА краін, на тэрыторыі якіх праводзілася даследаванне³. Такім чынам, за параўнальна невялікі тэрмін, на працягу 5 гадоў вёўся маніторынг працэсу атрымання візаў як у краіны «старой» Еўропы, так і ў краіны-кандыдаты на ўваход у Еўрасаюз.

Да 2006 года на падставе даследавання консульстваў Бельгіі, Вялікабрытаніі, Германіі, Польшчы, Фінляндыі, Францыі, Чэшскай Рэспублікі і аналізу «адмысловых выпадкаў» (case-studies) быў падрыхтаваны і прэзентаваны падрабязны даклад «Візавая палітыка краін-сябраў Еўрапейскага Саюза»⁴. Асноўныя вынікі даследавання могуць быць сфармуляваныя ў наступных тэзісах:

1. У краінах Шэнгенскай зоны, з аднаго боку, існуюць працэдуры прыязныя да заяўнікаў (прыкладам служаць консульствы Фінляндыі), з іншага боку — складаныя і незразумелыя (гэта паказвае прыклад Францыі).
2. 28% адмоў у выдачы візы атрымоўваюць пры індывідуальнай падачы беларускія грамадзяне (доля адмоў для ўкраінцаў — 14%, для малдаван — 10, расійцаў — 2%).
3. Ацэнка цяжасці візавай працэдуры заяўнікамі ў большай ступені залежыць ад стаўлення супрацоўнікаў консульстваў да наведнікаў, а не ад такіх «аб'ектыўных» фактараў, як час чакання ў чарзе або адсотак адхіленых заяў.
4. Імідж Еўрапейскага Саюза ў вачах усходніх суседзяў у значнай ступені ствараецца візавай палітыкай ЕС, бо менавіта гэтая палітыка датычыцца сотняў тысяч звычайных грамадзян. Консульскія працэдуры і практыка ўспрымаюцца грамадзянамі Усходняй Еўропы як зверка дэкларацый аб сяброўскіх кантактах з сапраўднымі намерамі краін-сябраў ЕС.

3 | На тэрыторыі Беларусі партнёрам праекту цягам 5 гадоў (2004–2009 гг.) было грамадскае аб'яднанне «Цэнтр сацыяльных інавацый».

4 | Boratyński, J. Visa Policies of the European Union Member States — Monitoring Report (2006) Stefan Batory Foundation Warsaw, 2006 [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://www.batory.org.pl/doc/monitoring-of-eu-visa-policies.pdf> Дата доступу: 19.09.2010.

У 2008 годзе, калі працэс пераходу консульскіх сістэм краін-«пачаткоўцаў» на шэнгенскія візы быў скончаны, было праведзена чарговае даследаванне 9-ці сістэм выдачы віз у ЕС — у Чэхіі, Германіі, Фінляндыі, Францыі, Італіі, Латвіі, Літве, Польшчы, Вялікабрытаніі⁵.

Найбольш важныя для нас высновы:

1. Узмацненне ролі Польшчы і Літвы ў рашэнні пытання якасці візавых працэдур (у 2007 годзе польскае і літоўскае консульствы выдалі больш за 444000 візаў; для параўнання: за той самы тэрмін французскае, нямецкае і італьянскае консульствы разам выдалі 142000 візаў).
2. Прыняцце Літвой і Польшчай шэнгенскага візавага рэжыму пагоршыла ўспрыманне заяўнікамі практычна ўсіх аспектаў консульскіх паслуг у гэтых краінах.
3. У параўнанні з 2007 годам катастрафічна паменшылася колькасць візаў, выдадзеных беларусам, у найбольшай ступені ў Польшчу — на 73%, і Літву — на 52%.
4. Кошт шэнгенскіх візаў для беларусаў з'яўляецца самым высокім у рэгіёне (60 еўра супраць 35 еўра для ўкраінцаў, малдаван і расійцаў).
5. Адсотак адмоў у візе для беларусаў знізіўся на 10–15%.

Патрабуе ўвагі той факт, што на працягу ўсяго перыяду станаўлення сучаснай візавай палітыкі Польшча імкнецца мэтанакіравана прытрымлівацца ліберальнай сістэмы выдачы візаў. Яшчэ ў 2003 годзе ў сувязі з увядзеннем з 1 ліпеня 2003 года поўнамаштабнага візавага рэжыму паміж Польшчай і Беларуссю, польскі бок прапанаваў ужыць варыянт так званай «візавай асіметрыі». «Візавая асіметрыя» складаецца ў тым, што польскі бок гатовы не спаганяць плату за свае візы пры адначасовай адмове ад увядзення візавага рэжыму Беларуссю⁶. На жаль, гэты варыянт не знайшоў падтрымкі ў беларускім МЗС.

5 | Было сабрана і апрацавана 1062 інтэрв'ю. Chajewski, L. Changes in Visa Policies of the EU Member States. New Monitoring Report (May 2009) Stefan Batory Foundation Warsaw, 2009 [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: http://www.batory.org.pl/doc/Visa_Report_2009.pdf Дата доступу: 19.09.2010.

6 | Белорусская деловая газета, 27.02.2003 [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://bdg.by/news/news.htm?39823,3> Дата доступу: 19.09.2010.

Пасля ўваходу ў ЕС Польшча працягнула гэтую палітыку, рэалізаваўшы праект выдачы нацыянальнай польскай візы з мінімальным консульскім зборам. Гэта было зроблена, каб, па словах віцэ-міністра МЗС Польшчы Паўла Коваля: «...Пасля ўваходу краіны ў Шэнген яна заставалася адкрытай для „ўсходніх суседзяў“, і мяккая візавая палітыка Польшчы павінна спрыяць прасоўванню каштоўнасцяў еўрапейскай дэмакратыі на постсавецкай прасторы»⁷.

Яшчэ адным важным і прыкметным дзеяннем у гэтым кірунку было прыняцце закона аб «Карце паляка» (23 верасня 2003 года). Уладальнік Карты мае права атрымаць доўгатэрміновую шматразовую візу, працаваць або вучыцца ў Польшчы і нават ездзіць чыгункай з 37-адсоткавай зніжкай. Прэтэндаваць на атрыманне Карты паляка могуць тыя, у каго бацька, маці, бабуля, дзядуля, прабабуля або прадзядуля былі палякамі. Неабходна валодаць польскай мовай на базавым узроўні. Па дадзеных польскай статыстыкі, у Беларусі пражывае 900 тысяч асобаў польскага паходжання, якія тэрэтычна могуць прэтэндаваць на атрыманне Карты паляка.

Значэнне візавай палітыкі ў агульнай палітычнай сітуацыі нельга недаацэньваць. Даследаванне, праведзенае Беларускамі інстытутам стратэгічных даследаванняў (БІСД) і апублікаванае ў 2010 годзе, канстатуе наяўнасць у грамадскай думцы беларусаў выразнай узаемасувязі паміж магчымасцю наведвання краін ЕС і падтрымкай еўрапейскіх каштоўнасцяў ды палітыкі. Даследчыкі дайшлі да важнай для нас высновы аб тым, што: «...Рэсурс павелічэння падтрымкі еўрапейскай арыентацыі, у першую чаргу, складаецца ў паслабленні „візавага бар'еру“ паміж ЕС і Беларуссю...», бо «...ва ўсіх узроставых групх частае наведванне ЕС прыводзіць да росту падтрымкі еўраінтэграцыі мінімум на некалькі дзясяткаў адсоткаў»⁸.

Візавая палітыка МЗС РБ у дачыненні да краін ЕС фармулюецца досыць проста. У неаднаразовых заявах прадстаўнікоў МЗС Беларусі канца 90-х — пачатку 2000-х дэкларавалася, што «візавая палітыка Рэспублікі Беларусь ва ўзаемаадносінах з іншымі краінамі рэалізуецца на парытэтай аснове. Парадак уезду ў Беларусь для грамадзян большасці краін свету адэкватны той візавай працэдуры, якая ўжываецца гэтымі дзяржавамі ў дачыненні нашых грамадзян, і будуюцца, як правіла, па прыцыпе ўзаемнасці, які распаўсюджваецца і на стаўкі консульскіх

7 | Силицкий, В.; Мельянцов, Д.; Пикулик, А. Беларусь и мир: геополитический выбор и безопасность сквозь призму экономики и культуры. // Белорусский институт стратегических исследований [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa_010610_ru_geopolit.pdf Дата доступу: 19.09.2010

8 | Там жа.

збораў за выдачу візаў»⁹. Зараз (на 01.01.2010) кошт аднаразовай беларускай візы для грамадзян краін ЕС роўны 60 еўра.

Дынаміка колькасці выдачы беларускіх візаў за апошнія гады:

- у 2006 годзе выдадзена 419000 візаў,
- у 2007 годзе — 447000 візаў,
- у 2008 годзе — 463000 візаў.

Характэрны той факт, што менавіта турыстычныя візы ў 2008 годзе атрымалі 5,7% (каля 24000) наведнікаў РБ, што амаль удвая менш, чым у 2007 годзе — калі іх было 11% (каля 52000). Гэта значыць, што змяншэнне ўдвая колькасці грамадзян, якія выязджаюць за межы РБ у Літву і Польшчу, суправаджалася змяншэннем удвая колькасці турыстаў, што наведваюць Беларусь. Прытрымліваючыся парадыгмы «парытэтных» рэагаванняў, Беларусь таксама ўсталявала кошт уезнай візы для замежнікаў у 60 еўра, хоць выйгрыш ад такога кроку вельмі сумнеўны. Гэта факт хутчэй паказвае, што Беларусь пакуль не мае самастойнай і выразнай стратэгіі візавай палітыкі ў дачыненні да краін ЕС: паводле заяў супрацоўнікаў Міністэрства спорту і турызму РБ, варта чакаць зніжэння кошту візаў у мэтах развіцця ўезнага турызму, зыходзячы з заяў МЗС аб «парытэтных» дзеяннях. Паказальным прыкладам можа служыць факт працяглых і складаных перамоў з Літвой, Латвіяй і Польшчай аб прымежавым руху. Зрух у гэтым пытанні адбыўся толькі ў 2010 годзе і быў выкліканы хутчэй пэўнымі зменамі знешнепалітычнага кантэксту.

Працоўная міграцыя беларусаў з'яўляецца складаным для вывучэння і кантролю, але важным і часта недаацэненым фактарам палітыкі ў цэлым.

Як паказваюць праведзеныя ў Беларусі сацыялагічныя апытанні, выехаць за межы краіны на працу жадае каля 30% эканамічна актыўнага насельніцтва. Дакладнай статыстыкі па гэтым пытанні не вядзецца, аднак ускосныя дадзеныя з расійскіх крыніц кажуць пра тое, што ў Расіі працуюць каля 300 тысяч беларусаў-мігрантаў¹⁰.

9 | Каментар прэс-службы МЗС Беларусі ў сувязі з усталяваннем ставак консульскіх збораў за афармленне ўезных візаў у Рэспубліку Беларусь, гл.: Официальный сайт МИД РБ [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://www.mfa.gov.by/ru/press/news/d0cd60ee1f495c11.html> Дата доступу: 19.09.2010.

10 | Павел Барадзін: «...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 ад 17 лістапада 2005 г. [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://www.rg.ru/2005/11/17/konferencia.html> Дата доступу: 19.09.2010.

Па ацэнках Сусветнага банка 2005 года, за мяжой працавалі каля 400 тысяч беларусаў, якія прывезлі ў краіну прыкладна 1 млрд. USD, што склала 5% ВУП краіны. Вялікая частка гэтых людзей працуе ў Расіі¹¹.

Каля 60% працоўных мігрантаў — мужчыны. Дамінуючая ўзроставая група — ад 40 да 49 гадоў, траціна мігрантаў, якія працуюць за мяжой, адносіцца да гэтага ўзросту. 45–50% тых, хто выязджае за мяжу на заробкі, мае вышэйшую адукацыю.

Стала павялічваецца колькасць студэнтаў, якія навучаюцца ў Літве, дзе знаходзіцца беларускі ўніверсітэт у эміграцыі, у Польшчы, дзе шматлікія ўніверсітэты рэзервуюць месцы для беларускіх студэнтаў, і ў іншых краінах.

Апошнія даследаванні рынку працы Беларусі¹² пацвярджаюць тэзіс аб тым, што працоўная міграцыя і замежная дыяспара істотна не ўплываюць на развіццё краіны, эканомікі і грамадства. Аднак, нягледзячы на тое, што міграцыя закранае толькі невялікую частку працоўных рэсурсаў, для вельмі вялікай часткі моладзі і працадольнага насельніцтва эміграцыя ўяўляецца цалкам прымальным варыянтам іх жыццёвых планаў.

Важна мець на ўвазе, што працоўная міграцыя ўяўляе сабою не столькі эканамічны, колькі культурна-палітычны фактар. Беларусы, якія працуюць па-за межамі сваёй краіны, прывозяць не толькі грошы, але і культурныя навыкі, асаблівасці арганізацыі працы і г.д. Патрабуе ўвагі той факт, што культурная дыфузія ў Беларусі адбываецца ў асноўным менавіта з усходнім суседам. Паводле сацыялагічных дадзеных, каля 65% грамадзян Беларусі ніколі не былі ў краінах Еўропы або іншых краінах свету (па-за былым СССР і сучаснай СНД). Больш або менш інтэнсіўныя паездкі ў Еўропу закранаюць толькі частку беларускага насельніцтва, тых, хто задзейнічаны ў прымежавым гандалі, бізнес-кантактах, палітычных і грамадскіх дзеячар, студэнтаў і турыстаў.

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

12 | Мацкевич, С. Рынки труда и возможности трудоустройства. Тенденции и проблемы в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине. ETF (European Training Foundation), 2010. [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/%28getAttachment%29/19664750B47DE48FC12577BD0048DE32/\\$File/NOTE-8A9HKF.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/%28getAttachment%29/19664750B47DE48FC12577BD0048DE32/$File/NOTE-8A9HKF.pdf) Дата доступу: 19.09.2010.

Палітыка Польшчы ў кірунку лібералізацыі візавага рэжыму была паклікана змяніць складзены дысбаланс міграцыі, аднак пра яе паспяховасць казаць не выпадае. Праект «Карта паляка» ахоплівае толькі этнічных палякаў, а нацыянальная віза не робіць даступнымі ўсе магчымасці перамяшчэння па ЕС для яе ўладальніка. Відавочна, што высілкаў аднаго палітычнага актара недастаткова для змены сітуацыі.

Узаемадзеянне ЕС і Беларусі ў прымежавых пытаннях, пытаннях нелегальнай міграцыі прасоўваецца досыць паспяхова. Калі ў галіне візавай палітыкі мы назіраем пэўную напружанасць паміж ЕС і Беларуссю, то ў галіне тэхнічнага супрацоўніцтва ўсё выглядае значна пазітыўней. Дзяржпагранкамітэт актыўна супрацоўнічае з такімі міжнароднымі арганізацыямі, як Еўракамісія, ПРААН, АБСЕ, МАГАТЭ і інш. Дзякуючы фінансавай дапамозе Еўракамісіі органы памежнай службы Беларусі былі істотна пераабсталяваныя. Так, з 2000 года ў рамках сумесных праектаў засвоена каля 20 млн. еўра. Беларусь паспяхова ўдзельнічае ў міжнародных праграмах па прадухіленні гандлю наркотыкамі (БУМАД-1, БУМАД-2, БУМАД-3), па арганізацыі сістэмы іміграцыйнага кантролю і кіравання мяжой (БОМБЕЛ-1, БОМБЕЛ-2), па спыненні гандлю жанчынамі¹³.

Памежная інфраструктура паляпшаецца: зроблена аўтаматызацыя пунктаў пропуску, абноўлены кіналагічны цэнтр у г. Смаргонь, створаны Цэнтр часовага знаходжання імігрантаў у г. Брэст, рэалізавана некалькі буйных праектаў з ЕС па дэмаркацыі беларуска-літоўскай і беларуска-латвійскай мяжы, узмацненні памежнага кантролю на беларуска-ўкраінскай мяжы і г.д. Са студзеня гэтага года здзяйсняецца рэалізацыя другога этапу праекту па павышэнні эфектыўнасці падзелу і працы з міграцыйнымі патокамі на мяжы і ўнутры краін (ЭНЕЙ-3) з бюджэтам у амаль 900 тысяч еўра. Праектам прадугледжваецца абсталяванне органаў памежнай службы тэхнічнымі сродкамі дактыласкапіявання асобаў, затрыманых на мяжы, стварэнне сістэмы інфармацыі аб краінах паходжання мігрантаў. Тым самым Беларусь актыўна займаецца мадэрнізацыяй сваёй памежнай службы.

Колькаснымі індыкатарамі працы службы могуць служыць такія лічбы:

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

1. З 1996 года беларускія памежнікі затрымалі на мяжы больш за 20 тысяч пазакраўных мігрантаў.
2. За 2008 год не прапушчана праз мяжу каля 14 тысяч чалавек з падробленымі і несапраўднымі дакументамі.

І хоць грамадскага кантролю за працай гэтых праектаў няма, па прычыне іх закрытасці, у цэлым сумнявацца ў спакойным і працоўным характары атрымання тэхнічнай дапамогі не выпадае. Ваенная дысцыпліна і прамая іерархічная падпарадкаванасць выканаўцаў робяць вышэйпералічаныя праекты простымі ў рэалізацыі.

УПЛЫЎ «ВЯЛІКАЙ ПАЛІТЫКІ» НА ВІЗАВАЕ ПЫТАННЕ

Сярод краін-«новых суседзяў» Еўрасаюза Беларусь займае ўнікальнае месца. У параўнанні з іншымі постсавецкімі краінамі, Беларусь выбрала кардынальна іншы шлях развіцця, вярнуўшыся да аўтарытарнага характару палітычнага рэжыму. Гэты выбар паслужыў падставай для пачатку канфрантацыі ЕС і беларускага палітычнага кіраўніцтва, што, вядома ж, адбілася на візавай палітыцы абодвух суб'ектаў.

Еўрасаюз не прызнаў вынікі Рэферэндуму 1996 года, а ў верасні 1997 года ўвёў санкцыі ў дачыненні да Беларусі. Стаўшы непасрэдным суседам ЕС, Беларусь толькі фармальна ўваходзіла ў Еўрапейскую палітыку добрасуседства (ЕПД).

У 2004 годзе Савет Еўропы апублікаваў даклад аб знікненнях у Беларусі ў 1999–2000 гады палітыкаў і журналіста. Пасля гэтага Брусэль занёс у спіс няўезных у краіны Еўрасаюза беларускіх службоўцаў, якія падазраюцца ў дачыненні да знікненняў. Гэты спіс быў папоўнены пасля парламенцкіх выбараў у снежні 2004 года. У красавіку 2006 года спіс быў пашыраны да 37 чалавек, адказных, па меркаванні ЕС, за парушэнне правоў чалавека падчас чарговых выбараў прэзідэнта. У кастрычніку 2006 года спіс няўезных папоўнілі яшчэ чатыры чалавекі: судзі і дзяржабвінаваўцы — за прысуд экс-кандыдату ў прэзідэнты Аляксандру Казуліну і актывістам незарэгістраванай арганізацыі «Партнёрства». Акрамя таго, рахункі і маёмасць усіх прадстаўнікоў дзяржструктур, што ўвайшлі ў спіс, у краінах ЕС і ў 10 краінах Еўропы, якія далучыліся да санкцый, былі замарожаныя.

Ці была падобная палітыка дзейснай — нельга сказаць адзначна, але, як мы бачым з вынікаў даследавання Фонду Стэфана Баторыя, пэўным чынам яна паўплывала і на візавую палітыку, і на грамадзян Беларусі, што выявілася ў рэстрыктыўным, а часам і дыскрымінацыйным характары візавых працэдур і ў высокім адсотку адмоў.

Трэба аддаць належнае складанасці сітуацыі, у якой працуюць консульскія службы краін ЕС у Беларусі. Іх праца праходзіць у сітуацыі недэмакратычнага знешняга асяроддзя. Гэта накладвае адбітак на ўзаемаадносіны пасольскіх і консульскіх устаноў з прадстаўнікамі беларускай дзяржавы і беларускай грамадзянскай супольнасці і выяўляецца ў наступных 2 формах:

1. Дыпламатычныя прадстаўніцтвы краін ЕС, выказваючы палітычную волю сваіх краін у непрызнанні вынікаў несправядлівых выбараў, выстаўляючы патрабаванні да непрыняцця парушэнняў правоў чалавека ў Беларусі, уводзячы санкцыі ў дачыненні да асобных беларускіх службоўцаў, усё ж дэ-факта змушаныя падтрымліваць пэўны ўзровень (і даволі высокі) супрацоўніцтва з беларускімі ўладамі. Гэтага патрабуюць і эканамічныя інтарэсы, і інтарэсы забеспячэння бяспекі ў рэгіёне, і нават нормы дэмакратычных працэдур, якія абавязваюць улічваць меркаванне процілеглага боку, якім бы яно ні было. У такіх складаных умовах дзейнасці амбасад і консульстваў, паводзіны асобных іх прадстаўнікоў набываюць амбівалентны характар. З аднаго боку, трэба падтрымліваць інстытуты грамадзянскай супольнасці Беларусі, з іншага — такая дзейнасць не павінна сапсаваць адносіны з беларускім рэжымам. У выніку палітыка ЕС і яго прадстаўніцтваў у дачыненні да Беларусі ў перыяд з 2000-га па 2007 год была ў большай ступені дэкларатыўнай і рытарычнай, чым нацэленай на «пэўны вынік».
2. Даследаванне Фонду Стэфана Баторыя прадэманстравала пэўную неадпаведнасць дэклараваных ЕС дэмакратычных прынцыпаў і практычнай дзейнасці па выдачы візаў і перасячэнні мяжы. Маецца на ўвазе непрыязнасць супрацоўнікаў консульстваў у дачыненні да заяўнікаў, неабходнасць выстойваць вялікія чэргі, працягласць і часта незразумеласць візавай працэдур, валютарызм у дачыненні да спісаў падаваных дакументаў, адсутнасць тлумачэнняў прычын адмоў у выдачы візаў і г.д. Гэта дазваляе высунуць наступны тэзіс: пры адсутнасці грамадскага кантролю дзейнасць дыпламатычных устаноў

набывае характар, які дапушчае парушэнні правоў замежных грамадзян. Сапраўды, амбасады і консульствы, знаходзячыся за межамі тэрыторыі сваіх краін, толькі ў малой ступені падпадаюць пад грамадзянскі кантроль і залежаць толькі ад вышэйшых дзяржаўных структур Міністэрства замежных спраў, ператвараючыся ў закрытыя, непразрыстыя ўстановы. Замежныя (у дадзеным выпадку беларускія) грамадзяне, як правіла, пазбаўлены магчымасці самастойна абараніць свае правы (толькі нямецкая сістэма прадугледжвае механізмы судовай абароны). Такім чынам, дыпламатычныя ўстановы краін Еўрасаюза, дэкларуючы прыхільнасць прынцыпам дэмакратыі і правоў чалавека, у рэальнасці самі ж часта парушаюць гэтыя прынцыпы ў візавай палітыцы¹⁴.

ДАМОВЫ АБ СПРАШЧЭННІ ВІЗАВАГА РЭЖЫМУ

Для разумення сітуацыі неабходны яшчэ адзін штрих. Беларусь і яе постсавецкія краіны-суседзі нельга лічыць «ахвярамі» еўрапейскай візавай палітыкі. Палітычная воля да спрашчэння візавага рэжыму ў ЕС ёсць, і лепшым прыкладам можа служыць падпісанне Дамовы аб спрашчэнні візавага рэжыму паміж ЕС і Украінай, а таксама ЕС і Расіяй у чэрвені 2007 года.

Дамова прадугледжвае:

- зніжэнне візавага збору да 35 еўра;
- спрашчэнне на ўзаемнай аснове працэдуры выдачы кароткатэрміновых візаў для асобаў, якія маюць намер знаходзіцца ў краіне тэрмінам да 90 сутак;
- выдачу бясплатных візаў пэўным катэгорыям грамадзян;
- магчымасць атрымання шматразовых візаў і доўгатэрміновых — да 5 гадоў.

Дамова аб рэадмісіі ўводзіць парадак ідэнтыфікацыі і вяртання нелегальных мігрантаў, а таксама спрашчэнне іх транзітнага праезду. Дамова не распаўсюджваецца на Данію, Ірландыю і Вялікабрытанію і вядома не вырашае ўсіх праблем, выяўленых падчас даследаванняў Фондам Стэфана Баторыя, але істотна зніжае колькасць нараканняў на дзеянні консульскіх службаў. Беларусь не падпісала падобнай дамовы праз тое, што пакуль не мае самастойнай і выразнай стратэгіі візавай палітыкі ў дачыненні да краін ЕС і не зацікаўленая ў пашырэнні магчымасцяў

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

грамадзян знаёміцца з заходнееўрапейскімі каштоўнасцямі. Візавае пытанне стала закладнікам супярэчнасцяў на больш высокім палітычным узроўні. Трэба разумець, што прайгралі пры гэтым простыя грамадзяне Беларусі, але не палітычнае кіраўніцтва Беларусі ў іх вачах. Паводле case-studies, сабраных Фондам Стэфана Баторыя, беларусы былі схільныя выстаўляць прэтэнзіі па візавых праблемах толькі ЕС. Невысокая палітычная дасведчанасць беларусаў і ідэалагічная кампанія ў беларускіх дзяржаўных і прадзяржаўных СМІ (якія дамінуюць на мясцовай медыя-прасторы) зрабілі дастаткова для фармавання такой грамадскай думкі. Трэба разумець: спрашчэнне візавага рэжыму з ЕС не з'яўляецца прадметам клопату беларускага ўраду і яго пасіўнасць у працэсе спрашчэння — гэта не памылка ўраду, а следства яго палітычнага курсу.

Разуменне гэтага прывяло да таго, што Еўракамісія падрыхтавала прапановы для мандату дэлегацыі ЕС па распачацці перамоў увосень 2010 года адносна праекту дамовы аб спрашчэнні візавага рэжыму і рэадмісіі паміж Еўрасаюзам і Беларуссю.

Самастойныя дзеянні ўрадаў краін-суседзяў ужо далі свае вынікі. На працягу 2010 года падчас візітаў у Польшчу і Латвію кіраўніка беларускага МЗС Сяргея Мартынава былі падпісаныя дамовы аб спрошчаным парадку паездак жыхароў прымежавых тэрыторый. Дамоўленасць аб такой самай дамове з Літвой падпісаная 20 кастрычніка 2010 года падчас візіту прэзідэнта Літвы Далі Грыбаўскайце ў Мінск. Усе гэтыя дамовы пакуль яшчэ не ратыфікаваныя ўсімі парламентамі, і таму іх нельга лічыць канчатковай зменай сітуацыі. Перамовы па прымежавым руху былі досыць працяглымі і складанымі, прычым беларускі бок ніколі не быў лакаматывам гэтых перамоў, а хутчэй наадварот. Працэс канчатковага ўрэгулявання гэтага пытання таксама, магчыма, будзе няпросты, хоць пазітыўны вынік, мабыць, ужо не за гарамі.

ГЕАПАЛІТЫЧНЫ АСПЕКТ

З разгляду прымежавай палітыкі Беларусі нельга выключыць геапалітычны кантэкст, які складаецца ў транзітным становішчы паміж Расіяй і ЕС.

Беларуская эканоміка ў вялікай ступені арыентаваная на расійскі рынак і рынак СНД, але дынаміка працэсу на працягу апошніх 10 гадоў паказвае ўзмацненне заходняга вектару. Калі ў

1999 годзе амаль 61% беларускага экспарту ішло ў краіны СНД, у тым ліку 54,5% — у Расію, то ў 2008 годзе сітуацыя выглядала інакш — толькі 32% экспарту выходзіла ў Расію. Пры гэтым яна па-ранейшаму застаецца галоўным рынкам для беларускіх тавараў. Экспарт у краіны па-за СНД склаў 56,2%, у тым ліку, у Еўрасаюз — 44%.

Беларусь і Расія маюць агульную мытную прастору са студзеня 1995 года, але ў 2009 годзе была падпісана новая дамова аб Мытным саюзе, пакліканая істытуцыйна пакласці канец гандлёвым «войнам» паміж краінамі («газавая» ў 2004-м, «нафтавая» ў 2006-м, «малочная» ў 2009-м).

Палітычная праблема ў тым, што цягам апошніх 15 гадоў узаемаадносін Расіі і Беларусі маюць вельмі няроўны характар. Чаргаванне «саюзнабудаўнічых» дамоў спалучаецца з серыяй гандлёвых войнаў.

Фундаментальны чыннік гэтых эканамічных войнаў — гэта частыя скокі кіраўніцтва Беларусі ад прыняцця палітычных рашэнняў дзеля імгненнага прапагандысцкага эфекту да нежадання плаціць непралічаны загалова кошт эканамічных наступстваў гэтых палітычных рашэнняў. Узнікненню канфліктаў спрыяе даўняя практыка асабістых дамоўленасцяў уладаў дзвюх краін у процівагу стварэнню празрыстых істытуцыйных механізмаў вырашэння канфліктаў¹⁵.

У якасці перавагаў ад МС Беларусь мяркуе атрымаць у перспектыве Адзіную эканамічную прастору, а Расія — перанос нацыянальных пратэкцыянісцкіх бар'ераў на знешнія межы саюзу. Рэальным вынікам МС апроч досыць цямных эканамічных выгадаў можа стаць замацаванне тэхналагічнай адсталасці эканомік краін-удзельніц саюзу. 70% беларускага экспарту ў ЕС ужо зараз складае толькі 3 віды тавару — нафтапрадукты, калійныя ўгнаенні і вырабы з чорных металаў. Адсутнасць прасоўвання ў тэхналагічным плане робіць перспектыву становішча эканомікі Беларусі ў сусветным размеркаванні працы вельмі незайздроснай.

Такім чынам, геапалітычныя фактары надаюць амбівалентны характар палітыцы беларускіх уладаў, аднак такі стан не можа

15 | З інтэрв'ю С. Чалага выданню Лента.Ру 21.01.2010 [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://www.lenta.ru/conf/chaly/> Дата доступу: 19.09.2010.

трываць бясконца. Рана ці позна прыйдзеца рабіць выбар, якому палітычнаму вектару аддаць перавагу — расійскаму або еўрапейскаму. Непрыняцце рашэння аўтаматычна штурхае Беларусь да расійскага вектару, з усімі магчымымі рызыкамі для дзяржаўнасці, эканомікі і г.д.

Аднак для інтэграцыі ў Еўрапейскую эканамічную прастору і супольнасць (дапушчальна ў далёкай перспектыве) існуе мноства ўнутрыструктурных беларускіх бар'ераў: аўтарытарная палітычная сістэма, цэнтралізаваная эканоміка, слабасць грамадзянскай супольнасці і г.д., хоць адзін факт задае вельмі важны акцэнт: паводле сацыялагічных апытанняў, у 2009 годзе адбыўся пэўны пералом у грамадскай свядомасці: упершыню за ўвесь час існавання незалежнай Беларусі колькасць прыхільнікаў еўрапейскага выбару перавысіла колькасць прыхільнікаў саюзу з Расіяй. Разуумеючы дадзеную сітуацыю такім чынам, можна прыблізна сфармуляваць набор прапановаў, якія могуць быць не толькі прымальнымі, але нават у чымсьці фасілітуючымі прыняцце рашэнняў беларускім урадам.

ПУНКТЫ СУДАКРАНАННЯ З ЕС/ЕПД/УП

Вышэйапісаная сітуацыя ўзаемаадносін ЕС і Беларусі ў аспекце візавай і памежнай палітыкі ўяўляе сабою прыклад пэўнага тупіка далейшага развіцця адносін у падыходах, сфармаваных у сярэдзіне 90-х гадоў ХХ стагоддзя. Дзякуючы лагійнаму даследаванню, праведзенаму Фондам Баторыя, мы можам бачыць гэта праз зафіксаваныя ў лічбах і фактах індыкатары.

Сітуацыя з узаемаадносін ЕС і Беларусі змянілася пасля дэкларацыі праграмы «Усходняе партнёрства» 3 снежня 2008 года. Дзякуючы прынцыпова змястоўнай адкрытасці і гнуткасці праграмы з'яўляецца магчымасць пачаць вырашаць тыя праблемы, якія былі адзначаныя вышэй:

- 1) разрыў паміж дэклараванай і рэальнай візавай палітыкай ЕС у дачыненні да грамадзян Беларусі;
- 2) адсутнасць паразумення і каардынацыі паміж МЗС Беларусі і адпаведнымі структурамі ЕС у рэалізацыі ўзаемавыгаднага ажыццяўлення сваіх абавязкаў;
- 3) наяўнасць бар'ераў для кантактаў паміж звычайнымі людзьмі.

Для рашэння гэтых праблем у праграме УП прапануецца двухузроўневая схема двухбаковых і шматбаковых мерапрыемстваў, якія дазваляюць у перспектыве ўлічыць усе

нюансы і асаблівасці кожнай краіны-партнёра для «палітычнага збліжэння і эканамічнай інтэграцыі». Пункт 3.3. Паведамленні Еўрапейскай Камісіі для Еўрапейскага Парламенту і Еўрапейскага Савета «Усходняе партнёрства» наўпрост кажа пра тое, «што мабільнасць з'яўляецца ключавым і беспамылковым паказчыкам для вызначэння ступені ўзаемадзеяння з ЕС, а развіццё мабільнасці ў бяспечным асяроддзі павінна быць прыярытэтам Усходняга партнёрства»¹⁶.

Ён прадугледжвае:

1. Перамовы адносна спрашчэння візавага рэжыму.
2. Адмену візавага збору для ўсіх грамадзян.
3. Перамовы аб бязвізавым рэжыме.
4. Мэтанакіраванае адкрыццё рынку працоўнай сілы Еўрапейскага Саюза для грамадзян з краін-партнёраў.
5. Мабільнасць у бяспечным асяроддзі (абмен тэхналогіямі і інфармацыяй у сферы бяспекі).

Для рэалізацыі гэтых досыць амбітных планаў ЕС бярэ на сябе абавязанні:

1. Дапамагаць партнёрам у распрацоўцы працэдур памежнага кантролю высокай якасці на знешніх межах.
2. Аказваць партнёрам падтрымку ва ўсталяванні эфектыўнага рэжыму абароны інфармацыі, які дазволіць ім выкарыстаць аператыўную інфармацыю разам з Еўраполам і Еўраюстам у кантэксце двухбаковых дамоў.
3. Даваць партнёрам спецыяльны статус у адпаведных органах ЕС, калі гэта мэтазгодна.
4. Аказваць партнёрам падтрымку ў прыняцці і эфектыўным увядзенні нацыянальных стратэгий, якія адпавядаюць стандартам ЕС, накіраваных на рашучую барацьбу з арганізаванай злачыннасцю, гандлем людзьмі, карупцыяй на высокім узроўні, а таксама на прадухіленне адмывання грошай і фінансавання тэрарызму.

Такім чынам, мы бачым, што практычна ўсе пытанні, звязаныя з праблемамі, адзначанымі вышэй, могуць быць вырашаныя ў рамках праграмы УП.

16 | Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета «Восточное партнерство» {SEC (2008) 2974} [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf Дата доступу: 19.09.2010.

Праблемы могуць быць вырашаныя, як правільна заўважана ў самім дакуменце, «пры наяўнасці палітычнай волі». Гэтая палітычная воля павінна прысутнічаць як з боку ЕС, так і з беларускага боку. Аднак мы разумеем, што маем у рэальнасці нявырашаны канфлікт паміж дэмакратычнымі каштоўнасцямі ЕС і аўтарытарным палітычным рэжымам РБ, які ставіць пад сумнеў здзяйсняльнасць вышэйназваных добрых намераў. Маецца на ўвазе, што гэтыя намеры могуць ажыццявіцца пры наяўнасці пэўных умоў, яны не дасягаюцца «аўтаматычна», «самі сабою», простым падпісаннем дакументаў.

Гэты аспект праблем ва ўзаемаадносінах ЕС і Беларусі звязаны з іншай асаблівасцю праграмы УП — наяўнасцю дылемы паміж прагматыкай і дэмакратычнымі каштоўнасцямі¹⁷. Уключэнне беларускага рэжыму ў адносіны партнёрства і супрацоўніцтва з ЕС азначае прызнанне за ім здольнасці да дыялогу з уласнай грамадзянскай супольнасцю, да захавання дэмакратычных прынцыпаў і г.д. Пры гэтым усім еўрапейскім палітыкам зразумела, што замест дыялогу, у найлепшым выпадку, будзе імітацыя, і дэмакратычных ператварэнняў у абмен на эканамічныя і інфраструктурныя прэферэнцыі не выпадае чакаць у найбліжэйшай гістарычнай перспектыве. Супярэчнасць паміж прагматыкай сітуацыі і каштоўнасцямі ўстаноўкамі патрабуе адмысловага рашэння або сістэмы ўзважаных рашэнняў, пакліканых утрымаць далікатны баланс прагматыкі і дэмакратычных каштоўнасцяў.

РЭКАМЕНДАЦЫІ

Калі мы кажам пра неабходнасць адмовы ад тупіковай палітыкі ўмоўнага падыходу (падтрымка ў абмен на дэмакратычныя рэформы), уласцівай праграмам другой паловы 90-х гадоў, то варта адзначыць, што УП прапануе інструментальны падыход — стварэнне інструментаў патэнцыйнага супрацоўніцтва без папярэдніх умоў. Асноўная «разыначка», закладзеная ў ініцыятыве УП, можа быць сфармуляваная так: інструментальны падыход замест умоўнага падыходу. Выкарыстоўваючы гэтую асаблівасць УП, можна вырашыць дылему паміж прагматыкай і каштоўнасцямі.

Прапанаваныя дзеянні можна падзяліць або ранжаваць па наступных катэгорыях, у залежнасці ад іх простасці і часовай перспектывы атрымання аддачы:

17 | Водолажская, Т.; Егоров, А. Повестка дня для форума гражданского общества [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: <http://eurobelarus.info/content/view/3552/53/> Дата доступу: 19.09.2010.

1. Кароткатэрміновыя (тэхнічныя).
2. Сярэднетэрміновыя (PR).
3. Доўгатэрміновыя (палітычна-дыпламатычныя).

Кароткатэрміновыя задачы

Першачарговыя задачы, рашэнне якіх паказала б сур'ёзнасць намераў ЕС у развіцці партнёрскіх адносінаў, можна пачынаць вырашаць ужо зараз. Такія рашэнні былі б адчувальныя для шырокай масы простых грамадзян Беларусі, і ў гэтым ёсць відавочнае запатрабаванне. Кароткатэрміновыя задачы ў большасці носяць тэхнічны характар. Рэстрыктыўны характар візавых працэдур даўно ўжо не столькі абараняе ЕС ад нелегальнай міграцыі, колькі ўзмацняе адмоўны імідж ЕС сярод беларусаў і сярод грамадзян ЕС, якія працуюць у РБ. Такім чынам, першарадныя тэхнічныя задачы ўключаюць у сябе:

1. Уласна візавае пытанне: павелічэнне долі шматразовых гадавых візаў, што выдаюцца для грамадзян РБ, якія часта перасякаюць мяжу, зніжэнне візавага збору да 35 еўра (0 у перспектыве), пашырэнне спісу палёгкавых катэгорый асобаў, што маюць магчымасць атрымаць візу бясплатна.
2. Паляпшэнне якасці абслугоўвання консульскіх службаў праз павышэнне кампетэнцый персаналу, фармаванне доўгатэрміновай праграмы па аптымізацыі, рэаініцыяцыі і спрашчэнні працэдур атрымання шэнгенскіх візаў, уключаючы рэгістрацыю заявы на візу он-лайн¹⁸.
3. Увядзенне права апеляцыі на рашэнне аб адмове ў выдачы візы як нормы і простага механізму рэалізацыі гэтага права.

Сярэднетэрміновыя задачы

У якасці ж сярэднетэрміновых (атрыманне выніку) задач, трэба ставіць наладжванне супрацоўніцтва консульскіх службаў з грамадзянскай супольнасцю Беларусі. Маецца на ўвазе партнёрскае ўзаемадзеянне, а не донарска-акцэптарскія адносіны. Напрыклад, гэта мог бы быць рэгулярны маніторынг дзейнасці консульскіх службаў у Беларусі і публічная дыскусія па атрыманых выніках. Удасканаленне візавай працэдур можа стаць прыкладам празрыстага і адкрытага абмеркавання значных грамадскіх пытанняў.

18 | Першай выкарыстала консульская служба Вялікабрытаніі, з 2008 года Літва, а з 2009 года Польшча.

Такіх прыкладаў на тэрыторыі сённяшняй Беларусі вельмі мала, а запатрабаванне ў іх вялікая. Шматлікія атрыбуты дэмакратычнай культуры не перадаюцца праз веды, толькі праз навыві. «Візавае пытанне» — гэта той выпадак, калі прыклад рэальнага абмеркавання неабходны абодвум бакам — консульскім службам і грамадзянскай супольнасці.

Развіццём такога працэсу магло б стаць стварэнне разам з аўтарытэтнымі беларускімі НДА «Інфа-цэнтр Еўрапейскай супольнасці», які напачатку забяспечваў бы:

- інфармаванне шырокай аўдыторыі пра актуальныя асаблівасці візавых працэдур, праграм і г.д.;
- кансультаванне пэўных асобаў;
- папярэднюю падрыхтоўку дакументаў;
- распрацоўку і ажыццяўленне інфармацыйных кампаній па фармаванні становага стаўлення да візавай працэдур, ЕС, яго палітыкі і г.д.

Пасля гэты цэнтр мог бы быць загрузаны фасілітацыяй даследчых і PR-праграм ЕС на тэрыторыі Беларусі. Зразумела, што падобная задача збольшага ляжыць на плечах прадстаўніцтва ЕС у РБ, але практыка яго працы ў «спецыфічных» беларускіх умовах паказвае што:

- 1) прадстаўніцтва ЕС — афіцыйная структура, і гэта накладвае занадта высокую адказнасць, а таму можна зразумець нясхільнасць яго штатных супрацоўнікаў да інавацый, самастойнасці, гнуткасці і г.д.;
- 2) досвед Польшчы (самастойная ліберальная візавая палітыка) і Кішынёўскага візавага цэнтру (ініцыятыва МЗС Венгрыі) прадэманстраваў, што нашы непасрэдня суседзі лепш спраўляюцца з ажыццяўленнем інавацыйных палітычных дзеянняў (politics);
- 3) платформа УП «Кантакты паміж людзьмі» патрабуе для пачатку хоць нейкага інфраструктурнага забеспячэння, і Цэнтр мог бы служыць гэтым забеспячэннем як мінімум на пачатковым этапе¹⁹.

19 | Трэба мець на ўвазе, што тут прадстаўлена толькі апісанне функцыянальнага месца з назвай «Інфа-цэнтр Еўрапейскай супольнасці», а не пэўны канкрэтны праект. Запаўненне гэтага месца зместам ёсць асобнае пытанне канцэпттуалізацыі, абмеркавання з зацікаўленымі асобамі і г.д.

Доўгатэрміновыя задачы

Калі казаць пра дзеянні, якія працуюць на вынік у досыць далёкай перспектыве, то гэта шэраг дзеянняў, якія патрабуюць доўгатэрміновых высілкаў, але і эфекты ад іх можна атрымаць больш дасканалыя.

1. Перш-наперш, гэты пачатак перамоў як унутры ЕС, так і з упаўнаважанымі органамі РБ на тэму «адкрыцця рынку працоўнай сілы Еўрапейскага Саюза для грамадзян з Беларусі»²⁰, гэта значыць, стварэнне ўмоў для пераарыентацыі найбольш эканамічна актыўнай часткі беларускага грамадства на заходні вектар працаўладкавання, асабліва гэта датычыцца высокаадудкаванай і высокакваліфікаванай працоўнай сілы. Маецца на ўвазе працаўладкаванне без змены рэзідэнтуры ў РБ гэтых працоўных рэсурсаў у перспектыве. Гэтак жа важны патэнцыял па прыцягненні інвестыцый у эканоміку РБ пры развіцці гэтага працэсу.
2. Неабходна падтрымка і ўзмацненне працэсу, пачатага ў памежнай палітыцы: працяг сумесных праграм па спыненні крыміналу, якія маюць на мэце паглыбленне інтэграцыі і гарманізацыі памежных і мытных службаў ЕС і Беларусі.

Спіс скарачэнняў:

ЕС — Еўрапейскі Саюз

МЗС — Міністэрства замежных спраў

НДА — Недзяржаўная арганізацыя

ПРААН — Праграма развіцця ААН

АБСЕ — Арганізацыя па бяспецы і супрацоўніцтве ў Еўропе

МАГАТЭ — Міжнароднае агенцтва па атамнай энергіі

МС — Мытны саюз

ЕПД — Еўрапейская палітыка добрасуседства

УП — Усходняе партнёрства

20 | Сообщение Европейской Комиссии для Европейского Парламента и Европейского Совета «Восточное партнерство», {SEC (2008) 2974} [Электронны рэсурс]. Рэжым доступу: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_ru.pdf Дата доступу: 19.09.2010.



Аляксандр Чубрык (Мінск),
магістр эканамічных навук, вяду-
чы навуковы супрацоўнік CASE —
Цэнтра сацыяльна-эканамічных
даследаванняў (Польшча),
намеснік дырэктара CASE-Belarus

АКТУАЛЬНЫ СТАН СПРАЎ І ПЕРСПЕКТЫВЫ СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС: САЦЫЯЛЬНА-ЭКАНАМІЧНЫ І ІНФРАСТРУКТУРНЫ АСПЕКТЫ

ЭКАНОМІКА

Актualityны стан і асноўныя праблемы

У плане рэфармавання эканомікі Беларусь значна адстае ад стандартаў развітай прамысловай эканомікі. Паводле ацэнак Еўрапейскага банка рэканструкцыі і развіцця (ЕБРР), сярэдняе арыфметычнае дзевяці трансфармацыйных індыкатараў для Беларусі ў 2008 годзе раўналася 2 (1 адпавядае планавай эканоміцы, 4,33 — стандартам рынкавай эканомікі). Найбольшы прагрэс быў дасягнуты ў лібералізацыі цэнаў (адзнака «3-»), малой прыватызацыі і лібералізацыі знешняга гандлю і валютнага рынку (адзнака «2+»). Аднак нават гэты прагрэс не дазволіў краіне дасягнуць узроўню рэфармавання, характэрнага для краін — новых сябраў ЕС, якія па ўсіх гэтых паказчыках дасягнулі параметраў развітай рынкавай эканомікі (Рыс. 1).

Кароткія вынікі трансфармацыі эканомікі Беларусі прадстаўленыя ў Табліцы 1. У цэлым за апошнія гады максімальны прагрэс быў дасягнуты ў 2008 годзе (+0,15). Яшчэ +0,07 Беларусь атрымала ў 2009 годзе. Аднак у 2008-м Беларусь толькі вярнулася да таго ўзроўню рынкавых рэформ, які ўжо быў дасягнуты ў 1995-м. Узровень рэфармавання, да якога Беларусь «адкацілася» за 1996–1998

Рыс. 1.

Прагрэс у рэфармаванні эканомікі: Беларусь і краіны — новыя сябры ЕС.



Заўвага. Значэнне дзяленняў складае 0,33. Напрыклад, значэнне 1,33 эквівалентна адзнацы ЕБРР «1+», 1,67 — адзнацы «2».

■ Беларусь ■ Новыя сябры ЕС.

Крыніца: ЕБРР (Transition Report 2009: Transition in Crisis).

гады (-0,48), праіснаваў менавіта да 2008 года; паляпшэнні, якія назіраліся ў 2000–2003 гадах, датычыліся ў асноўным банкаўскай сістэмы і часткова лібералізацыі цэнаў.

Табліца 1.

Беларусь: прагрэс у кірунках рэфармаў

Паказчык / значэнне	Крытэр ЕБРР (адзнака)	Асаблівасці Беларусі	Апошнія змены
Прыватызацыя буйных прадпрыемстваў / 1,67	Комплексная праграма амаль падрыхтаваная да ўкаранення; заключаны шэраг здзелак (2)	У 2008 г. зацверджаны спіс прадпрыемстваў (каля 700), якія падпадаюць пад акцыянаванне і прыватызацыю; распачата акцыянаванне; прададзены шэраг буйных прадпрыемстваў.	2008 (+0,67)
Малая прыватызацыя / 2,33	Значная доля прыватызавана (2)	Значная доля малых прадпрыемстваў — у прыватнай уласнасці (асабліва ў сферы паслуг), аднак з 1995 г. малая прыватызацыя практычна спынена.	2003 (+0,33)

Табліца 1 (працяг).

Беларусь: прагрэс у кірунках рэформаў

Паказчык / значэнне	Крытэр ЕБРР (адзнака)	Асаблівасці Беларусі	Апошнія змены
Рэструктурызацыя прадпрыемстваў / 1,67	Памяркоўна-цвёрдая палітыка выдзялення крэдытаў і субсідый, але слабое выкананне заканадаўства аб банкруцтве і недастатковасць дзеянняў па ўзмацненні канкурэнцыі і карпаратыўнага кіравання (2)	Захоўваецца сістэма мяккіх бюджэтных абмежаванняў у шэрагу галін і для асобных прадпрыемстваў (прамыя субсідыі і падатковыя льготы). Закон аб банкруцтве не ўжываецца ў дачыненні да дзяржпрадпрыемстваў. У 2008 г. была скасаваная «залатая акцыя» — норма, якая дазваляла ўводзіць дзяржаўнае кіраванне нават на прыватным прадпрыемстве, створаным у працэсе прыватызацыі.	2008 (+0,67)
Лібералізацыя цэнаў / 3,00	Значны прагрэс у сферы лібералізацыі цэнаў, але дзяржзакупу па нярынкавых цэнах застаюцца значнымі (3)	Дагэтуль існуе рэгуляванне цэнаў на «сацыяльна значныя» тавары, камунальныя паслугі; прадпрыемствы павінны рэгістраваць цэны ў Міністэрстве эканомікі, павышэнне цэнаў звыш нарматываў (існуюць з 1998 г., пераглядаюцца штогод) павінна абгрунтоўвацца ¹ .	2009 (+0,33); да гэтага: 2007 (+0,33), 1999 (-0,33), 1998 (-1,33)
Лібералізацыя знешняга гандлю і валютнага рынку / 2,33	Пэўная лібералізацыя кантролю над экспартам і імпартам; амаль поўная канверсаванасць увогуле, аднак з не да канца празрыстым валютным рэжымам (магчыма з некалькімі валютнымі курсамі) (2)	Захоўваецца абавязковы продаж валютнай выручкі; кіраваны валютны курс (да 2008 г. — дэ-факта да долара, дэ-юрэ — да расійскага рубля, у 2008 г. — да долара, з 2009 г. — да кошыка валют (долар, еўра, расійскі рубель)); з 2002 г. уведзена канверсаванасць беларускага рубля па бягучых аперацыях ²	2002 (+0,33)

- 1 | У мемарандуме, падпісаным Беларуссю для атрымання крэдыту МВФ, беларускі бок працягнуў лібералізацыю цэнаў. У прыватнасці, у 2009 г. адбыліся некаторыя значныя паляпшэнні (дазволена не рэгістраваць цану на новыя тавары, а таксама скасавана рэгуляванне гандлёвых надбавак для пераважнай большасці тавараў і паслуг). Тым не менш, пасля дэвальвацыі (2 студзеня 2009 г.) урад парушыў адрозна некалькі сваіх пастановаў — накіраваў праверкі ў арганізацыі, якія за надатна істотна, на іх меркаванні, павысілі цэны (нават на тавары, што не ўваходзілі ў спіс «сацыяльна значных»).
- 2 | У выпадку цяжкай сітуацыі на валютным рынку Нацыянальны банк практыкуе асаблівыя меры, якія можна разглядаць як абмежаванне

Табліца 1 (працяг).

Беларусь: прагрэс у кірунках рэформаў

Паказчык / значэнне	Крытэр ЕБРР (адзнака)	Асаблівасці Беларусі	Апошнія змены
Палітыка па забеспячэнні канкурэнцыі / 2	Неабходныя заканадаўства і інстытуты існуюць; пэўнае зніжэнне бар'ераў уваходу і спягнення з дамінуючых фірм (2)	Параметры, па якіх кампанія можа быць аднесена да дамінуючай, занадта цвёрдыя: для гэтага можа быць дастаткова дамінавання на рэгіянальным рынку. Да такіх прадпрыемстваў ужываюцца меры, якія можна аднесці да рэгулявання цэнаў, у прыватнасці, абмежаванне рэнтабельнасці. Фактычна, канкурэнцыя хутчэй стрымліваецца, чым заахвочваецца.	1994 (+1)
Банкаўская рэформа і лібералізацыя працэнтных ставак / 2,33	Значная лібералізацыя працэнтных ставак і размеркавання крэдыту; абмежаванае выкарыстанне дырэктывных крэдытаў і лімітаў працэнтных ставак (2)	Захоўваецца практыка рэгулявання працэнтных ставак у цэлым па банкаўскай сістэме (прывязка да стаўкі рэфінансавання) і складаная сістэма «льготных» ставак; доля двух дзяржаўных банкаў у банкаўскай сістэме складае каля 3/4; значныя аб'ёмы дырэктывнага крэдытавання ў рамках дзяржпраграм ³ .	2009 (+0,33); да гэтага: 2007 (+0,33)

канверсаванасці па бягучых аперацыях. Напрыклад, у канцы 2008 г. было забаронена купляць валюту на Беларускай валютна-фондавай біржы для здзелак, якія патрабуюць перадаплаты. Гэтае абмежаванне было знята ў красавіку 2009 г., калі сітуацыя трохі палепшылася. Варта адзначыць, што ў згаданым мемарандуме з МВФ Беларусь узяла абавязанне не абмяжоўваць канверсаванасць нацыянальнай валюты па бягучых аперацыях.

- 3 | У канцы 2008 — пачатку 2009 г. адбыліся пэўныя паляпшэнні: было прынята рашэнне аб прадстаўленні доступу да кіравання сродкамі, вылучанымі ў рамках дзяржпраграм, на конкурснай аснове (раней такая магчымасць была толькі ў шасці ўпаўнаважаных банкаў); значна вырасла доля замежнага капіталу ў банкаўскай сістэме, а таксама была павышана максімальная дапушчальная доля ўдзелу замежнага капіталу ў банкаўскай сістэме Беларусі (з 25 да 50%). Далейшая лібералізацыя банкаўскай сістэмы прадугледжана і згаданым мемарандумам. Тым не менш, важны складнік рэформы — стварэнне Агенцтва развіцця, на якое былі ўскладзены функцыі фінансавання дзяржаўных праграм (адна з умоў МВФ), — дагэтуль не рэалізаваны.
- 4 | Аднак усе гэтыя меры пакідаюць сітуацыю з развіццём фондавага рынку ў рамках адзнакі «2».
- 5 | Больш падрабязна гл. раздзелы 3, 4 і 7.
- 6 | Дарогі (+1) і тэлекамунацыі (+1).

Табліца 1 (працяг).

Беларусь: прагрэс у кірунках рэформаў

Паказчык / значэнне	Крытэр ЕБРР (адзнака)	Асаблівасці Беларусі	Апошнія змены
Фондавыя рынкі і небанкаўскія фінансавыя інстытуты / 2	Стварэнне фондавых бірж і прафесійных удзельнікаў фондавых рынкаў; гандаль дзяржаўнымі каштоўнымі паперамі; рудыментарныя заканадаўчыя і рэгуляторныя рамкі выпуску і гандлю каштоўнымі паперамі (2)	У 2008 г. была прынята «Праграма развіцця фондавага рынку» і распачата яе рэалізацыя. Былі прынятыя меры, накіраваныя на: <ul style="list-style-type: none"> павелічэнне аб'ёму здзелак з карпаратыўнымі каштоўнымі паперамі, (паэтапная адмена маратоўнага адчужэння акцый, набытых у працэсе льготнай прыватызацыі); стварэнне новых інструментаў фондавага рынку і допуск банкаў да прафесійнай і біржавай дзейнасці з каштоўнымі паперамі⁴. 	1992 (+1)
Агульная рэформа інфраструктуры / 1,33	Невялікі прагрэс у тэлекамунацыях (2) і дарогах (2); астатнія кампаненты індэкса (чыгунка, электраэнергетыка, водазабеспячэнне і каналізацыя) — адзнака 1, г.зн. сістэма ў асноўным не зведала змен ⁵ .		1999 (+0,33) ⁶

Крыніца: ЕБРР, Даследчы цэнтр ІПМ (Інстытута прыватызацыі і менеджменту).

У 2009 годзе беларускі ўрад (Савет Міністраў і Адміністрацыя Прэзідэнта) падрыхтавалі сумесны план мерапрыемстваў па лібералізацыі эканомікі, які прадугледжвае наступныя важныя напрамкі лібералізацыі:

- скарачэнне колькасці і спрашчэнне адміністрацыйных і тэхнічных працэдур;
- спрашчэнне працэдур сертыфікацыі;
- спрашчэнне падатковай сістэмы і зніжэнне падатковай нагрузкі;
- лібералізацыя цэнаў («пашырэнне сферы ўжывання свабодных цэнаў (тарыфаў), гандлёвых надбавак»);
- пераход да конкурснай формы размяшчэння заданняў па крэдытаванні банкамі праектаў у рамках дзяржпраграм;
- развіццё фондавых рынкаў;
- частковая лібералізацыя рынку працы;
- пашырэнне допуску малых прадпрыемстваў да ўдзелу ў дзяржаўных закупках і інш.

Да дадзенага дакумента прыкладаецца Ліст аб намерах, Мемарандум аб эканамічнай і фінансавай палітыцы і Тэхнічны мемарандум аб узаемаразуменні, падпісаныя беларускім урадам і Нацыянальным банкам з аднаго боку і Міжнародным валютным фондам — з іншага. У

гэтых дакументах замацаваныя абавязанні беларускага боку, узятыя наўзамен на атрыманне крэдыту Stand-By ад МВФ (абумоўленасць фінансавання), у прыватнасці: рэформы ў банкаўскай сістэме, змена фіскальнай палітыкі (планаванне бездэфіцытнага бюджэту), паляпшэнне дзелавога і інвестыцыйнага клімату і інш., а таксама крытэры, па якіх мяркуецца адсочваць прагрэс у дадзеных сферах.

Найважнейшым напрамкам структурных змен павінна стаць прыватызацыя. Беларусь узяла на сябе цэлы шэраг абавязанняў перад МВФ: унесці ў Палату прадстаўнікоў праект закона аб прыватызацыі, стварыць Агенцтва па прыватызацыі і прадаць пяць буйных прадпрыемстваў. На сёння прагрэс у выкананні гэтых абавязанняў нязначны; тым не менш, можна чакаць актывізацыі прыватызацыі ў 2011 годзе⁷, паколькі яна можа спрыяць рашэнню шэрагу праблем, якія стаяць перад Беларуссю. Па-першае, гэта слабая інтэграванасць у рынкі краін па-за СНД — туды Беларусь экспартуе ў асноўным паўсыравінныя тавары, а прыход замежных інвестараў з гэтых краін мог бы спрыяць пашырэнню прысутнасці Беларусі на гэтых рынках. Па-другое, гэта стары тып менеджменту і часта старая, перанятая з савецкіх часоў, тэхналогія (замежныя інвестары або нацыянальны прыватны бізнес могуць прынесці на былыя дзяржаўныя прадпрыемствы і новыя тэхналогіі, і новы менеджмент). Па-трэцяе, буйная прыватызацыя можа быць спосабам папаўнення бюджэту і фінансавання дэфіцыту бягучага рахунку плацёжнага балансу.

Відавочна, прыватызацыя прынясе з сабою рэструктурызацыю прададзеных прадпрыемстваў, што створыць пэўны ціск на рынак працы і сістэму сацыяльнай абароны. Аднак у сярэднетэрміновым перыядзе (аб гэтым сведчыць досвед краін — новых сябраў ЕС) яна будзе спрыяць фармаванню кластараў малых прадпрыемстваў, якія будуць абслугоўваць прыватызаваныя прадпрыемствы, што дазволіць (прынамсі, часткова) абсарбаваць вызваленую працоўную сілу. Акрамя таго, прыватызацыя можа пацягнуць за сабою змены мадэлі функцыянавання эканомікі, паколькі запатрабуе павышэння празрыстасці адміністрацыйных працэдур, паляпшэння сітуацыі з выкананнем кантрактаў і вяршэнствам закону, а таксама абароны правоў уласнасці.

Паглыбленне супрацоўніцтва з ЕС

Уяўляецца, што мадэль супрацоўніцтва з МВФ (абумоўленае фінансаванне) магла б быць эфектыўнай і ў супрацоўніцтве Беларусі

7 | У цяперашні час пазіцыя неабходнасці прыватызацыі (найперш праз продаж замежным інвестарам) прасоўваецца Нацыянальным банкам.

Табліца 2.

**Асноўныя паказчыкі эканамічнага развіцця Беларусі
ў 2003–2009 гг.**

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Намінальны ВУП	BYR трлн	36,565	49,991	65,067	79,231	97,165	128,828	136,789
Намінальны ВУП	USD млрд	17,7	23,1	30,2	36,9	45,2	60,3	49,0
Рост рэальнага ВУП	% г/г	7,0	11,4	9,4	9,9	8,6	10,0	0,2
Прамысловая вытворчасць	% г/г	7,1	15,9	10,5	11,3	8,5	10,8	-2,8
Сельскагаспадарчая вытворчасць	% г/г	6,6	12,6	1,7	6,1	4,1	8,9	1,3
Індэкс спажывецкіх цэнаў (ІСЦ)	% г/г с/п	28,4	18,1	10,3	7,0	8,4	14,8	13,0
ІСЦ	% г/г к/п	25,4	14,4	8,0	6,6	12,1	13,3	10,1
Індэкс цэнаў вытворцаў прамысловай прадукцыі	% г/г с/п	37,5	24,1	12,1	8,3	16,2	14,7	14,5
ІЦВПП	% г/г к/п	28,1	18,8	10,0	8,5	17,1	16,4	11,3
Экспарт (т/п, USD)	% г/г	24,4	35,7	15,8	21,8	24,3	35,5	-33,0
Імпарт (т/п, USD)	% г/г	25,1	40,3	3,0	33,0	27,9	37,6	-27,1
Бягучы рахунак	USD млн	-424	-1206	510	-1512	-2944	-5263	-6402
Бягучы рахунак	% ВУП	-2,4	-5,2	1,7	-4,1	-6,6	-8,7	-13,1
Прамыя замежныя інвестыцыі (чыстыя)	USD млн	170	163	303	351	1770	2143	2149
Міжнародныя рэзервы	USD млн	474	770	1297	1383	4182	3467	5653
Сальда дзяржбюджэту	% ВУП	-1,6	0,0	-0,6	2,2	0,6	0,9	-0,7
Унутраны дзяржаўны доўг	% ВУП к/п	5,5	5,7	5,8	6,5	6,4	6,7	5,8
Знешні доўг (сукупны)	% ВУП к/п	23,7	21,4	17,9	18,6	28,4	24,6	45,0
Грашовая база	% г/г к/п	50	42	74	20	38	12	-11
Абменны курс (НББ)	BYR/USD с/п	2075	2160	2154	2145	2146	2136	2793
	BYR/USD к/п	2156	2170	2152	2140	2150	2200	2863
	BYR/EUR с/п	2353	2684	2681	2692	2937	3135	3885
	BYR/EUR к/п	2695	2956	2550	2817	3167	3077	4106

Крыніцы: Белстат, Міністэрства фінансаў, НББ, Даследчы цэнтр ІПМ.

з ЕС. Важным напрамкам кааперацыі магло б стаць выдзяленне тэхнічнай дапамогі ў падрыхтоўцы заканадаўства, неабходнага для рэфармавання палітыкі па забеспячэнні канкурэнцыі, развіцця фондавага рынку і рэструктурызацыі прадпрыемстваў, а таксама іншых структурных рэформ. Фінансавая падтрымка з боку ЕС магла б выдзяляцца для пераадолення сацыяльных наступстваў крызісу і рэструктурызацыі (план рэфармавання эканомікі можа быць узгоднены з ЕС і павінен уключаць выразныя паказчыкі, па якіх можна было б адсочваць прагрэс падчас рэформ).

У доўгатэрміновым перыядзе бясспрэчную цікавасць для Беларусі ўяўляла б падпісанне дамовы аб свабодным гандлі з ЕС. Такая дамова, аднак, патрабавала б сяброўства Беларусі ў СГА і, адпаведна, рэалізацыі цэлага шэрагу эканамічных рэформ. Акрамя таго, яно запатрабавала б перагляду дамовы аб Мытным саюзе з Расіяй. Яно прадугледжвае адзіныя мыты супраць трэціх краін, і таму ў выпадку стварэння зоны свабоднага гандлю паміж Беларуссю і ЕС у Расіі паўстала б неабходнасць барацьбы з імпартам праз тэрыторыю Беларусі.

САЦЫЯЛЬНАЯ СФЕРА

Актуальны стан і асноўныя праблемы

Пенсійная сістэма. У Беларусі захоўваецца размеркавальная пенсійная сістэма, у якой адсутнічае другі ўзровень (абавязковыя назапашвальныя схемы) і практычна адсутнічае трэці ўзровень (добрахвотныя назапашвальныя схемы). Узровень пенсійнага падатку ў Беларусі адзін з самых высокіх у свеце (35% ад фонду заробтнай платы, з якіх 29 адсоткавых пунктаў ідзе на фармаванне пенсійнага фонду, астатняе — на выплату розных дапамог). Гэта абумоўлена цяжкай дэмаграфічнай сітуацыяй: у Беларусі на 1 пенсіянера прыпадае ўсяго 1,4 занятых, працадаўцы якіх выплачваюць унёскі ў Фонд сацыяльнай абароны насельніцтва (размеркавальная сістэма лічыцца ўстойлівай пры суадносінах 1:3). Паводле ацэнак Даследчага цэнтра ІПМ, заснаваным на дэмаграфічных прагнозах ААН, ужо ў найбліжэйшыя гады пенсійны фонд пачне генераваць дэфіцыт, які на працягу дзесяці гадоў будзе дасягаць некалькіх адсоткаў ад ВУП штогод. Сітуацыю можа палепшыць павышэнне пенсійнага веку, аднак гэта толькі адкладзе праблему.

Дадатковай праблемай з'яўляецца ўзровень жыцця пенсіянераў: хоць пераважная большасць пенсій у Беларусі перавышае пражытковы мінімум, праблема беднасці сярод пенсіянераў можа абвастрыцца з павышэннем тарыфаў на камунальныя паслугі і ва ўмовах падзення рэальнай заробтнай платы, якое назіраецца ва ўмовах эканамічнага

крызісу. Механізмы адраснай сацыяльнай дапамогі, якія дазволілі б знізіць вастрывню гэтай праблемы, недастаткова развітыя.

Сістэма сацыяльнай абароны. Нягледзячы на скасаванне цэлага шэрагу сацыяльных ільгот у снежні 2007 года, у Беларусі захоўваецца складаная сістэма льгот, якія часта выдзяляюцца не ў залежнасці ад узроўню прыбыткаў, а ў залежнасці ад прыналежнасці да сацыяльнай групы. У выніку найбяднейшыя 20% хатніх гаспадарак (якія паведамлілі пра атрыманне льгот і дапамог) у 2008 годзе атрымлівалі ўсяго на 37% больш ільгот і датацый, чым найбольш забяспечаныя 20% насельніцтва. І хоць у параўнанні з папярэднімі гадамі сітуацыя прыкметна палепшылася, па шэрагу пазіцый (паслугі грамадскага транспарту, жыллё і камунальныя паслугі, санаторна-курортнае лячэнне, лекі і інш.) найбольш забяспечаныя хатнія гаспадаркі атрымлівалі большы аб'ём ільгот.

Акрамя таго, некаторыя сацыяльна слабыя групы (напрыклад бяздомныя) не трапляюць пад дзеянне сістэмы сацыяльнай абароны. Сістэма сацыяльнай абароны іншых груп (напрыклад, людзей з абмежаванай дзеездольнасцю) пабудаваная на добрым узроўні, але практычна адсутнічае інфраструктура для паўнаважнага ўдзелу гэтых людзей у жыцці грамадства. Даступнасць сацыяльнай дапамогі часта абмежаваная і можа залежаць, напрыклад, ад месца пражывання або нават ад стану здароўя індывідаў. Напрыклад, людзі, якія жывуць у сельскай мясцовасці, атрымліваюць у 1,7 раза менш ільгот, чым гарадскія жыхары, хоць узровень бедных сярод сельскага насельніцтва больш як удвая перавышае аналагічны паказчык для гарадскога насельніцтва. З апошніх паляпшэнняў варта адзначыць паляпшэнне доступу да інфармацыі і спрашчэнне працэдур звароту па сацыяльную дапамогу (пасля ўвядзення прынцыпу «адно акно»). Адной з праблем сістэмы сацыяльнай абароны з'яўляецца невысокая ступень каардынацыі паміж дзяржаўнымі органамі і НДА.

Ахова здароўя. Сістэма аховы здароўя практычна не зведала змен у параўнанні з савецкай мадэллю (і сёння дзяржава не плануе пераходу да страхавой медыцыны). У значнай ступені яна застаецца у кампетэнцыі і ва ўласнасці дзяржавы, хоць за гэты час і была створана сетка прыватных устаноў аховы здароўя. Хоць фармальныя паказчыкі, якія характарызуюць сістэму аховы здароўя (колькасць лекараў, койка-месцаў і г.д.), з'яўляюцца цалкам здавальняючымі, якасць медыцынскага абслугавання ацэньваецца большасцю насельніцтва як невысокая⁸. Урад распачаў крокі па павышэнні эфектыўнасці дзяржаўных устаноў аховы здароўя, аднак іх дзейнасць застаецца абмежаванай з прычыны ціску, што аказвае на сістэму першаснай

медыцынскай і сацыяльнай дапамогі рост колькасці людзей сталага веку. Па ацэнках Сусветнай арганізацыі аховы здароўя, каля 11% усяго жыцця сярэдні жыхар Беларусі праводзіць у стане хваробы або інваліднасці. Каб павялічыць долю жыцця ў добрым стане здароўя, неабходна развіваць менавіта сістэму першаснай медыцынскай дапамогі (г.зн. сістэмы папярэджання хвароб, а не іх лячэння), а таксама скараціць разрыў ва ўзроўні медыцынскага забеспячэння паміж сельскімі і гарадскімі тэрыторыямі.

Паглыбленне супрацоўніцтва з ЕС

Адной з ключавых праблем сістэмы сацыяльнай абароны Беларусі з'яўляецца практычна поўная адсутнасць сацыяльнай падтрымкі беспрацоўных. Рызыка беднасці сярод гэтай катэгорыі насельніцтва ў 3–4 разы перавышае рызыку беднасці для астатніх груп насельніцтва. Ва ўмовах негатыўнага ўплыву сусветнага эканамічнага крызісу на эканоміку Беларусі змена сістэмы сацыяльнай абароны беспрацоўных (і сістэмы сацыяльнай абароны ў цэлым) набывае ключавое значэнне. У гэтым кірунку магла б аказацца тэхнічная і іншая дапамога з боку краін — сябраў ЕС. Акрамя таго, у сярэднетэрміновым перыядзе супрацоўніцтва можа быць наладжана ў сферы рэфармавання пенсійнай сістэмы і сістэмы аховы здароўя. Найбольш плённае супрацоўніцтва ў гэтай сферы магло б будавацца паміж Беларуссю і краінамі — новымі сябрамі ЕС, якія нядаўна самі прайшлі праз рэфармаванне згаданых сістэм.

ТРАНСПАРТ І ДАРОЖНАЯ ІНФРАСТРУКТУРА

Стан сектару і праблемы, якія стаяць перад ім

Транспартны сектар Беларусі ўключае ў сябе аўтамабільны, гарадскі электрычны, чыгуначны, паветраны і водны транспарт. Кіраванне сектарам здзяйсняе Міністэрства транспарту Беларусі, у падначаленні якога знаходзіцца таксама адзіны аператар чыгунк у краіне — Беларуска чыгунка. У апошнія гады назіралася зніжэнне эфектыўнасці працы дадзенага сектару ў сувязі з пагаршэннем тэхнічнага забеспячэння грузавых і транспартных перавозак, выкліканага старэннем рухомага складу і запаволеннем тэмпаў абнаўлення яго парку. Каля 60% грузавых аўтамабіляў і 70% аўтобусаў эксплуатаюцца больш за 10 гадоў,

8 | Напрыклад, паводле дадзеных нацыянальнага апытання, праведзенага ў рамках даследавання «Асаблівасці сацыяльных кантрактаў у Беларусі» Беларускага інстытута стратэгічных даследаванняў, у 2008 г. больш за палову (51,3%) рэспандэнтаў казалі, што дзяржава не забяспечвае якаснага медыцынскага абслугоўвання, у той час як

сярэдні тэрмін службы грузавых цеплавозаў складае ад 12 да 27 гадоў. На фоне адзначанага за апошнія гады росту эканомікі Беларусі адбывалася зніжэнне інтэнсіўнасці грузавых чыгуначных перавозак.

Нягледзячы на заяўленыя планы ўраду Беларусі па рэфармаванні і рэструктурызацыі Беларускай чыгункі, ніякіх рэальных крокаў у дадзеным напрамку зроблена не было, і яна захавала статус манопольнага аператара. Далейшае развіццё сектару чыгуначных перавозак абцяжарана, у першую чаргу, у сувязі з адсутнасцю дастатковага ўзроўню інвестыцый, дзейным перакрываваемым субсідаваннем паміж пасажырскімі і грузавымі перавозкамі, наяўнасцю спадарожнай дзейнасці (сацыяльная інфраструктура — дзіцячыя сады, паліклінікі, жылы фонд і г.д.).

Аўтамабільныя перавозкі застаюцца ў большай ступені адкрытымі для канкурэнцыі, нягледзячы на тое, што дзяржаўныя транспартныя прадпрыемствы працягваюць карыстацца прывілеяваным становішчам, у параўнанні з іх канкурэнтамі з прыватных кампаній. Беларусь традыцыйна з'яўляецца транзітным калідорам пры транспартоўцы грузаў з Еўропы ў Расію, праз яе праходзіць дзве траціны ўсяго транзіту. Аднак далейшае развіццё міжнародных транзітных перавозак праз Беларусь стрымліваецца высокім коштам транзіту, абавязковым мытным суправаджэннем асобных катэгорый грузаў, нізкім узроўнем прадарожнага сэрвісу, рэгулярнай практыкай канфіскацыі грузаў.

Да аднаго з фактараў, якія стрымліваюць развіццё сектару аўтамабільнага транспарту і міжнародных транзітных перавозак, варта аднесці дрэнную якасць дарог. У сувязі з хранічным недафінансаваннем для 84% дарог прапушчаныя тэрміны капітальнага рамонту і рэканструкцыі.

Варта адзначыць яшчэ шэраг праблем, якія стрымліваюць развіццё транзітных перавозак аўтамабільным і чыгуначным транспартам:

- складанасць праходжання мытнага, карантыннага і іншых відаў кантролю на памежных чыгуначных станцыях з прычыны недастатковага абсталявання пунктаў кантролю сучаснымі тэхнічнымі сродкамі;
- слабая прапускная здольнасць аўтадарожных памежных пунктаў пропуску і мытнага афармлення, у прыватнасці, у сувязі з недастатковай аўтаматызацыяй сістэмы кантролю праходжання транспартных сродкаў праз мяжу.

амаль усе рэспандэнты (97,5%) сказалі, што дзяржава павінна яго забяспечваць. Пры гэтым 14,2% насельніцтва адзначылі нізкую якасць медыцынскага абслугоўвання сярод пяці ключавых праблем, характэрных для Беларусі (у спісе з 24 патэнцыйных праблем).

Паглыбленне кааперацыі з ЕС

Супрацоўніцтва з ЕС у транспартным сектары можа здзяйсняцца па наступных напрамках:

- аказанне тэхнічнай дапамогі ў правядзенні рэфармавання/рэструктурызацыі Беларускай чыгункі з мэтай аддзялення функцый кіравання ёю ад рэалізацыі транспартных паслуг;
- аказанне тэхнічнай дапамогі ў стварэнні незалежнага рэгулюючага органа, які б забяспечваў прыняцце інвестыцыйных і іншых рашэнняў незалежна ад уплыву спажываўцоў транспартных паслуг і арганізацый, што займаюцца будаўніцтвам і рамонтам чыгуначных шляхоў і аб'ектаў інфраструктуры. У перспектыве, дадзены орган таксама мог бы рэгуляваць доступ прыватных транспартных і экспедытарскіх кампаній на рынак чыгуначных перавозак;
- рэалізацыя сумесных праектаў па развіцці дарог і дарожнай інфраструктуры. Тэрыторыю Беларусі перасякаюць два транс'еўрапейскія транспартныя калідоры: II (Захад — Усход) і IX (Поўнач — Поўдзень) з адгалінаваннем IX Б. У рамках транс'еўрапейскага транспартнага калідору II праходзіць аўтамабільная дарога М-1/Е-30 Брэст — Мінск — мяжа з Расійскай Федэрацыяй працягласцю ў 606 км. Яна з'яўляецца часткай Крыцкага калідору II Берлін — Варшава — Мінск — Масква — Ніжні Ноўгарад, які злучае Германію, Польшчу, Беларусь і Расію. У сувязі з тым, што па дадзеным кірунку праходзяць асноўныя патокі паміж Захадам і Усходам, Еўрапейскі Саюз адносіць дадзены транспартны калідор да аднаго з самых высокіх прыярытэтаў. Аўтамабільная дарога М-8/Е-95 мяжа з Расійскай Федэрацыяй — Віцебск — Гомель — мяжа з Украінай перасякае тэрыторыю РБ з поўначы на поўдзень, мае працягласць 456 км і з'яўляецца часткай Крыцкага транспартнага калідору IX, які злучае Фінляндыю, Літву, Расію, Беларусь, Украіну, Малдову, Румынію, Балгарыю і Грэцыю. Адгалінаванне гэтага калідору IX В Гомель — Мінск — Вільнюс — Клайпеда/Калінінград працягласцю па Беларусі ў 468 км забяспечвае выхад з Усходняй Украіны і Цэнтральнай Расіі да спецыялізаваных марскіх партоў Клайпеды, Вентспілса і Калінінграда. У верасні 2004 года Еўрапейскай камісіяй была створаная група высокага ўзроўню па падаўжэнні асноўных транс'еўрапейскіх транспартных сетак у сумежныя краіны і рэгіёны, у склад якой уваходзяць прадстаўнікі Беларусі. На аснове існых і прагназаваных транспартных патокаў дадзенай групай ухваленыя пяць транспартных восяў, якія злучаюць ЕС з сумежнымі краінамі. Беларускім бокам на разгляд групы быў прапанаваны шэраг праектаў, у тым ліку мадэрнізацыя аўтамабільнай дарогі М-1/Е-30. Дадзены праект быў падтрыманы прадстаўнікамі

Польшчы, Германіі і Расіі і з досыць высокай доляй верагоднасці можа быць уключаны ў спіс прыярытэтных. Праект мадэрнізацыі дарогі Гомель — Мінск — Вільнюс — Клайпеда/Калінінград быў падтрыманы Літвой;

- кааперацыя ў галіне павелічэння прапускной здольнасці аўтадарожных памежных пунктаў пропуску і мытнага афармлення, а таксама пунктаў на памежных чыгуначных станцыях, і аказанне дапамогі ў павышэнні іх абсталяванасці сучаснымі сродкамі кантролю;
- спрашчэнне працэдур адкрыцця візаў беларускім кіроўцам-міжнароднікам у амбасадах краін-сябраў ЕС;
- выдзяленне большай колькасці дазволаў на перавозкі грузаў для беларускіх аўтамабільных перавозчыкаў у ЕС.
- Кааперацыя з ЕС дазволіць развіваць транзітную галіну, прычым як транспартную (аўтамабільныя і чыгуначныя шляхі), так і трубаправодную.

ІНФРАСТРУКТУРА (ТЭЛЕКАМУНІКАЦЫІ)

Стан сектару і праблемы, якія стаяць перад ім

За развіццё сектару тэлекамунікацый у Беларусі адказвае Міністэрства сувязі і інфарматызацыі. У сектары захоўваюцца цэнтралізацыя і высокая ступень уплыву дзяржавы, пры гэтым базавыя тэлекамунікацыйныя паслугі рэалізуюцца па зніжаных цэнах за кошт перакрываванага субсідавання. Нацыянальным аператарам электрасувязі з'яўляецца РУП «Белтэлекам», што ўваходзіць у структуру Мінсвязі і непасрэдна яму падпарадкоўваецца. «Белтэлекам» з'яўляецца манапалістам у галіне знешніх каналаў сувязі і мясцовай тэлефоннай сувязі (фіксаваная тэлефонія). Усе мабільныя аператары для ажыццяўлення міжнародных званкоў абавязаныя выкарыстоўваць толькі магутнасці «Белтэлекаму». Правайдэры паслуг доступу да Інтэрнэту таксама павінны арандаваць каналы «Белтэлекаму». Прадстаўнікі Мінсвязі прызнаюць неабходнасць скасавання манаполіі «Белтэлекаму», але пры гэтым заяўляюць, што працэс не можа быць хуткі.

У кастрычніку 2008 года Палатай прадстаўнікоў Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь прыняты праект Закона Рэспублікі Беларусь «Аб унясенні змен і дадаткаў у Закон Рэспублікі Беларусь „Аб электрасувязі“». Дадзены законапраект накіраваны на далейшую лібералізацыю ў сектары і спыненне перакрываванага субсідавання, ён мяркуе ўсталяванне роўных умоў для суб'ектаў гаспадарання на рынку паслуг электрасувязі, ажыццяўленне дзейнасці ў галіне электрасувязі ў адпаведнасці з базавымі прынцыпамі,

прадугледжанымі заканадаўствам Еўрапейскага Саюза, а таксама патрабаваннямі Сусветнай гандлёвай арганізацыі. Разам з тым, варта адзначыць, што на стадыі праекту дадзены закон знаходзіцца ўжо некалькі гадоў. У той жа час, па дадзеных Міністэрства сувязі, пры скасаванні манаполіі «Белтэлекаму» на міжнародную сувязь і захаванне наяўнага ўзроўню тарыфаў на сувязь страты для «Белтэлекаму» могуць дасягнуць 20–30% ад цяперашніх прыбыткаў, г.зн. захаванне перакрываванага субсідавання ў сегменце фіксаванай тэлефаніі і прадстаўленне льготыў асобным катэгорыям грамадзян не спрыяе правядзенню рынкавых рэформ і не стымулюе далейшага развіцця сектару. На сённяшні дзень перакрываванае субсідаванне дазваляе «Белтэлекаму» коштам завышаных тарыфаў на міжнародную сувязь пакрываць страты ад прадстаўлення паслуг сувязі ўнутры краіны. Напрыклад, абаненцкая плата для фізічных асобаў пакрывае 41% выдаткаў «Белтэлекаму», для юрыдычных асобаў — 64%.

Сегмент рынку, які адносіцца да мабільнай сувязі, адкрыты для канкурэнцыі. Колькасць абанентаў мабільнай сувязі ў Беларусі зараз удвая перавышае колькасць абанентаў фіксаванай сувязі. Канкурэнцыя паміж мабільнымі аператарамі за абанентаў узмацняецца, хоць рынак мабільнай сувязі, па меркаванні аналітыкаў, яшчэ не насычаны. Канкурэнцыя паміж аператарамі пазітыўна адбіваецца на апошніх карыстальніках, паколькі вядзе да зніжэння тарыфаў на мабільную сувязь. У той жа час аператары мабільнай сувязі, якія маюць долю дзяржавы ва ўласнасці, абавязаныя развіваць мабільную сувязь у аграгарадках і сельскай мясцовасці, як прадугледжана Праграмай адраджэння і развіцця вёскі на 2005–2010 гады. Мабільная сувязь у сельскай мясцовасці не пакрывае выдаткаў мабільных аператараў, але аператары працягваюць выконваць дзяржаўныя праграмы і павялічваюць узровень пакрыцця тэрыторыі краіны мабільнай сувяззю.

Паглыбленне кааперацыі з ЕС

Аднымі з напрамкаў супрацоўніцтва з ЕС у сектары тэлекамунікацый могуць быць:

- аказанне тэхнічнай дапамогі па лібералізацыі сектару і прывядзенне дзейнасці ў галіне электрасувязі ў адпаведнасць з базавымі прынцыпамі, прадугледжанымі заканадаўствам ЕС;
- аказанне тэхнічнай дапамогі ў стварэнні незалежнага органа, які рэгулюе дзейнасць тэлекамунікацыйнага сектару;
- акцыянаванне РУП «Белтэлекам».

Кааперацыя з ЕС будзе спрыяць развіццю сектару тэлекамунікацый, стварэнню канкурэнтнага і прывабнага бізнес-асяроддзя.



Аляксандр Чубрык (Мінск),
магістр эканамічных навук, вяду-
чы навуковы супрацоўнік CASE —
Цэнтра сацыяльна-эканамічных
даследаванняў (Польшча),
намеснік дырэктара CASE-Belarus

ЭНЕРГЕТЫКА, АБАРОНА НАВАКОЛЬНАГА АСЯРОДДЗЯ І БАРАЦЬБА СА ЗМЕНАЙ КЛІМАТУ: АСНОЎНЫЯ ТЭНДЭНЦЫ РАЗВІЦЦА І ПЕРСПЕКТЫВЫ СУПРАЦОЎНІЦТВА З ЕС

ЭНЕРГЕТЫКА

Кароткая характарыстыка энергетычнага сектару і праблемы, якія стаяць перад ім

Энергетычны сектар Беларусі адыгрывае важную ролю ў эканоміцы краіны, яго ўдзельная вага ў агульным аб'ёме прамысловай вытворчасці дасягае 30%, а ў ВУП — каля 10%. Ён уключае ў сябе газавы, нафтавы і электраэнергетычны сектары. Газавы сектар прадстаўлены ААТ «Белтрансгаз» (50% належыць расійскаму «Газпраму»), які адказвае за транспартоўку і транзіт расійскага прыроднага газу; прадпрыемства эксплуатае больш за 2500 км газаводу (у аднаніткавым вылічэнні). ААТ «Белтрансгаз» таксама выконвае аператарскія функцыі па эксплуатацыі магістральнага газаводу Ямал-Еўропа, працягласцю ў 575 км, што знаходзіцца ва ўласнасці ААТ «Газпрам». Да газавога сектару Беларусі таксама адносіцца дзяржаўнае вытворчае аб'яднанне «Белтопгаз», якое займаецца размеркаваннем і рознічным продажам газу ў Беларусі. Абодва вышэйназваныя прадпрыемствы падначаленыя Міністэрству энергетыкі Рэспублікі Беларусь. Вялікае значэнне газавога сектару для беларускай эканомікі тлумачыцца высокай доляй газу (65%) у першасным спажыванні энергарэсурсаў, пры гэтым 98,6% ад агульнага аб'ёму газу пастаўляецца з Расіі.

Нафтавы сектар у асноўным падначалены канцэрну «Беларусь-нафта». Ён прадстаўлены нафтаперапрацоўчымі прадпрыемствамі (ААТ «Мазырскі НПЗ» і ААТ «Нафтан») і ВА «Беларусьнафта», якое здзяйсняе здабычу нафты (штогод здабываецца каля 2 млн. тон нафты — 10% ад патрэбаў) і газу, перапрацоўку і рэалізацыю вуглевадароднай сыравіны. Да нафтавага сектару таксама адносяцца прадпрыемствы па транспартоўцы нафты, якія з'яўляюцца часткай сістэмы магістральных транскантынентальных нафтаправодаў «Дружба» — важнага транзітнага калідору для экспарту расійскай нафты. РУП «Гомельтранснафта Дружба» забяспечвае транзіт расійскай і казахстанскай нафты ў Польшчу, Германію, Украіну, Венгрыю, Славакію, Чэхію, а таксама пастаўку расійскай і беларускай нафты на ААТ «Мазырскі НПЗ», транспартоўку беларускай нафты на экспарт. Працягласць нафтаправодаў, змешчаных у эксплуатацыі дадзенага прадпрыемства складае амаль 2000 кіламетраў у аднаніткавым вылічэнні. Асноўная задача НРУПТН «Дружба» — гэта дастаўка нафты спажыўцам краін Заходняй Еўропы, Латвіі, Літвы, Беларусі па сістэме нафтаправодаў «Дружба» ад радовішчаў Цюменскай поўначы, Татарыі, Паволжжа і Башкірыі. Дадзенае прадпрыемства эксплуатае 1068 км нафтаправодаў. Да нафтавага сектару Беларусі таксама можна аднесці дзяржаўнае ЗАТ «Беларуская нафтавая кампанія» (БНК), якое здзяйсняе экспарт асноўных нафтапрадуктаў вытворчасці ААТ «Нафтан» і ААТ «Мазырскі НПЗ».

Электраэнергетычны сектар уключае электрастанцыі, кацельні, трансфарматарныя падстанцыі, электрычныя і цеплавыя сеткі, звязаныя адзіным рэжымам і бесперапыннасцю працы. Кіраванне дадзеным сектарам ажыццяўляецца дзяржаўным вытворчым аб'яднаннем «Белэнерга», якое знаходзіцца ў падначаленні Міністэрства энергетыкі Рэспублікі Беларусь. Энергасістэма краіны мае высакавольтныя электраэнергетычныя сувязі паміж РУП Аблэнерга (абласнымі аб'яднаннямі) і энергасістэмамі сумежных дзяржаў (Расіі, Украіны, Літвы, Польшчы). Беларусь можа цалкам забяспечыць сябе электраэнергіяй, аднак па эканамічных меркаваннях (эканамічная выгада) у летні час частка яе імпартаецца: у прыватнасці, у 2009 годзе з Расіі было пастаўлена 2,908 млрд. квт/г (каля 10% ад агульнага аб'ёму вырабленай электраэнергіі).

Беларусь з'яўляецца адной з нешматлікіх краін Усходняй Еўропы, дзе не была праведзеная рэструктурызацыя энергетычнага сектару, які па-ранейшаму застаецца ў поўнай дзяржаўнай

уласнасці і захоўвае цвёрдую вертыкальна інтэграваную структуру. Больш за тое, на сённяшні дзень прыватызацыя электрычных сетак і падстанцый заканадаўча забароненая. Рэгуляванне сектару здзяйсняецца Міністэрствам эканомікі (яно адказвае за ўсталяванне тарыфу на электраэнергію, у яго кампетэнцыі знаходзяцца развіццё беларускай энергетычнай сістэмы і інвестыцыйная палітыка) і Міністэрствам энергетыкі. У Беларусі не існуе спецыяльнага «Закона аб электраэнергіі», хоць ёсць заканадаўства аб «магістральных трубаправодах» і «газазабеспячэнні». Ва ўрадзе Беларусі разглядаецца магчымасць рэструктурызацыі энергетычнага сектару, аднак канчатковае рашэнне па дадзенай праблеме яшчэ не прынята. У прыватнасці, Стратэгія развіцця энергетычнага патэнцыялу Беларусі, зацверджаная пастановай ураду, прадугледжвае стварэнне да 2015 года рэспубліканскага оптавага рынку электраэнергіі, аддзяленне выпрацоўкі электраэнергіі ад яе перадачы і ўвядзенне апэратара рынку электраэнергіі з функцыямі каардынатора ўсіх закупаў і продажаў энергіі і магутнасці ў адпаведнасці з правіламі рынку.

Пытанне аб неабходнасці рэструктурызацыі дадзенага сектару паўстала ў сувязі з тым, што сёння энергетыка Беларусі сутыкаецца з сур'ёзнымі праблемамі. У першую чаргу, варта адзначыць той факт, што энергетычная сістэма блізкая да максімальнай выпрацоўкі генеруючых магутнасцяў. Другой важнай праблемай з'яўляецца высокая залежнасць ад імпартаванага з Расіі газу і яго высокая доля ў партфелі электрастанцый: з выкарыстаннем газу выпрацоўваецца 95% электраэнергіі, 78,2% цяпла. Да трэцяй праблемы варта аднесці нізкую эфектыўнасць (значна ніжэй за заходнія стандарты) як генеруючых магутнасцяў, так і інфраструктуры энергетычнага сектару, а таксама значныя страты электра- і цеплаэнергіі ў сетках. Чацвёртай праблемай з'яўляецца хранічнае недаінвеставанне ў энергетычны сектар. У якасці пятай праблемы варта адзначыць немагчымасць ацэнкі выдаткаў вытворчасці, перадачы і размеркавання на ўзроўні прадпрыемства ў сувязі з недастатковай адкрытасцю дзейнасці і цвёрдай вертыкальнай інтэграванасцю сектару.

Вырашыць дадзеныя праблемы немагчыма без ажыццяўлення маштабных інвестыцый у генеруючыя, размеркавальныя і перадавальныя магутнасці, запатрабаванне ў якіх не можа быць задаволена за кошт такіх крыніц, як бюджэт і інвестыцыйны фонд Міністэрства энергетыкі, сродкі прадпрыемстваў і крэдыты. У сувязі з гэтым паўстае пытанне аб неабходнасці прыцягнення прыватных і замежных інвестыцый.

Канцэпцыя энергетычнай бяспекі Рэспублікі Беларусь

У сувязі са зменай умоў гандлю энерганосьбітамі з Расійскай Федэрацыяй, у прыватнасці, з тым, што Расія з 2010 года пачала збіраць стопрацэнтную экспартную мыту на нафту, што пастаўляецца ў Беларусь не для ўнутраных патрэбаў, а таксама меркаваным пераходам у гандлі газам на сярэднееўрапейскія цэны¹, у Беларусі была падрыхтаваная Канцэпцыя энергетычнай бяспекі да 2020 года, якая ў адрозненне ад папярэдняй канцэпцыі, прынятай у 2005 годзе, з'яўляецца больш маштабным дакументам, які ўлічвае новую сітуацыю, што склалася на рынку энерганосьбітаў. Новая Канцэпцыя энергетычнай бяспекі змяшчае баланс паліўна-энергетычных рэсурсаў, распрацаваны на перыяд да 2020 года, 12 паказчыкаў/гранічных значэнняў, прытрымлівацца якіх неабходна для дасягнення энергабяспекі Беларусі, у ёй таксама ўводзіцца асаблівы паказчык па энергаёмістасці і плануецца зніжэнне на 31% энергаёмістасці ВУП у 2010 годзе ў параўнанні з 2005 годам, а ў 2020 годзе — на 60%.

У якасці важнага напрамку вылучаецца дыверсіфікаванне выкарыстаных паліўна-энергетычных рэсурсаў (ПЭР). У прыватнасці, прадугледжваецца зніжэнне долі газу ў паліўна-энергетычным балансе з 80% да 50%, у тым ліку за кошт пашырэння выкарыстання вугля, які можа пастаўляцца як з Расіі, так і з Польшчы і Украіны, а таксама за кошт развіцця атамнай энергетыкі. У сувязі з гэтым плануецца пабудаваць у Брэсцкай, Гродзенскай і Гомельскай абласцях тры вугальныя станцыі магутнасцю каля 800–850 мВт. Паколькі на сённяшні дзень у Беларусі ўласныя паліўна-энергетычныя рэсурсы складаюць толькі 16% ад агульнага аб'ёму спажытых, мяркуецца павялічыць долю выкарыстання мясцовых відаў паліва пры вытворчасці электрычнай і цеплавой энергіі да 30%. Усё гэта дазволіць знізіць удзельную вагу дамінуючага пастаўшчыка (Расіі) у балансе кацельна-печавага паліва з 90% да амаль 60%.

У Канцэпцыі таксама прадугледжваецца шэраг мерапрыемстваў па дыверсіфікаванні імпарту энергарэсурсаў і пошуку альтэрнатыўных

1 | 31 снежня 2006 года ААТ «Газпрам» і ААТ «Белтрансгаз» падпісалі кантракт на пастаўку і транзіт газу на 2007–2011 гады. Паводле дакумента, з 1 студзеня 2008 года пры куплі газу Беларуссю, цана на яго вылічаецца па формуле, якая ўлічвае цану пастаўкі ў Еўропу (з вылікам транспартных выдаткаў і экспартнай мыты) з паніжаючым каэфіцыентам у 2008, 2009 і 2010 гадах 0,67, 0,8 і 0,9 адпаведна. У 2011 годзе Беларусь павінна выйсці на ўзровень цэнаў, які забяспечвае роўнадаходнасць з пастаўкамі ў Еўропу.

пастаўшычыкоў з розных рэгіёнаў свету. У прыватнасці, разглядаюцца варыянты паставак энерганосьбітаў з Каспійскага рэгіёна, Ірана, Венесуэлы, а таксама выкарыстанне партоў на Чорным і Балтыйскім морах.

Паглыбленне кааперацыі з ЕС

Беларусь і Еўрасаюз падпісалі ў 2009 годзе дэкларацыю аб супрацоўніцтве ў сферы энергетыкі. З выкарыстаннем міжнароднай тэхнічнай дапамогі будзе рэалізоўвацца праект «Інтэграцыя атамнай электрастанцыі ў сістэму электрагенеруючых крыніц з высокай доляй цеплафікацыі».

Частка існых праблем дазволіла б змякчыць/вырашыць далейшае супрацоўніцтва з ЕС у сферы энергетыкі па наступных напрамках:

- аказанне тэхнічнай дапамогі ў правядзенні рэструктурызацыі энергетычнага сектару, а таксама распрацоўка нарматыўнай прававой базы функцыянавання энергасістэмы ў новых эканамічных умовах;
- аказанне тэхнічнай дапамогі ў развіцці новых (не заснаваных на газе) і альтэрнатыўных крыніц энергіі, у тым ліку шматступенных рэчышчавых каскадаў малых ГЭС (а таксама міні-ГЭС) як альтэрнатывы стварэнню традыцыйных ГЭС з вадасховішчам, якое падтапляе ўрадлівыя землі;
- кааперацыя ў галіне развіцця транзітнай інфраструктуры энергетыкі і прыманне пад увагу важнасці Беларусі як краіны транзіту газу і нафты, а таксама мэтазгоднасці дыверсіфікавання крыніц атрымання энергарэсурсаў;
- разгляд пытання аб магчымасці ўключэння Беларусі ў агульную еўрапейскую сістэму энергазабеспячэння. Напрыклад, па меркаванні Міністэрства энергетыкі Беларусі, можна стварыць транспартнае электраэнергетычнае кола Еўрасаюз-Беларусь-Еўрасаюз, пабудаваўшы ўстаўку пастаяннага току, задзейнічаўшы лінію электраперадачы Рось-Беласток. Гэта дазволіць не толькі імпартаваць электраэнергію з ЕС і павялічыць яе экспарт у Польшчу, але і ажыццявіць несінхроннае аб'яднанне энергасістэм Расіі і краін СНД (Адзінай энергетычнай сістэмы (АдзЭС), Аб'яднанай энергетычнай сістэмы (АбЭС)) з Энергааб'яднаннем еўрапейскіх краін (USTE), якое ўключае 11 сістэмных апэратараў дзевяці краін Еўропы (Бельгіі, Балгарыі, Венгрыі, Германіі, Польшчы, Іспаніі, Францыі, Славакіі і Румыніі); магчыма таксама будаўніцтва асобнай лініі электраперадач у кірунку Латвіі;
- неабходна ўзмацняць каардынацыю паміж Беларуссю і

ЕС у сферы энергетыкі і ў галіне энергетычнай палітыкі, «еўрапеізаваць» энергетычны сектар Беларусі. Адным з кірункаў дадзенай працы можа стаць абмен інфармацыяй па энергетычнай палітыцы, стратэгіям і праграмам, рэалізаваным у ЕС і Беларусі.

Такаго роду кааперацыя з ЕС прывядзе да павышэння эфектыўнасці і экалагічнай устойлівасці энергетычнага сектару, узмацненню надзейнасці і бяспекі транзіту нафты і газу, а таксама набліжэнню энергетыкі Беларусі да стандартаў ЕС.

КЛІМАТ

Стан і актуальныя праблемы

Беларусь далучылася да ўсіх асноўных міжнародных дамоў у галіне змены клімату, у 1992 годзе краіна стала сябрам Рамачнай Канвенцыі ААН аб змене клімату, у 2005 годзе падпісала Кіёцкі пратакол (Беларусь уключаная ў Дадатак В да Кіёцкага пратаколу). У адпаведнасці з Кіёцкім пратаколам краіна бярэ на сябе абавязанні захаваць агульны аб'ём выкідаў парніковых газаў (GHG) у памеры 92% ад узроўню 1990 года. З'яўляючыся сябрам Рамачнай Канвенцыі ААН па змене клімату, Беларусь рэгулярна прадстаўляе справаздачы аб змене клімату і праводзімай палітыцы ў дадзенай сферы (падрыхтаваныя чатыры нацыянальныя паведамленні). Паводле першага нацыянальнага паведамлення, выкід парніковых газаў да 2020 года павінен вырасці толькі ў 1,5 раза, што на 36,5% ніжэй за ўзровень 1990 года. Чацвёртае нацыянальнае паведамленне ўтрымлівае інфармацыю аб тым, што агульная эмсія парніковых газаў у эквіваленце CO₂ складала ў 2004 годзе 61,8% ад узроўню 1990 года. Гэта ў першую чаргу тлумачыцца зменай тыпу паліва, што выкарыстоўваецца зараз у Беларусі: пры вытворчасці энергіі перайшлі ў асноўным з нафты (мазуту) на газ. Разам з тым дадзены факт сведчыць і пра патэнцыйныя пагрозы, паколькі ў сувязі з ростам цэнаў на расійскі газ, доля мазуту можа вырасці, таксама можа павялічыцца выкарыстанне торфу і іншых мясцовых відаў паліва (дроваў) у мясцовых кацельнях, якія працуюць з састарэлым абсталяваннем і тэхналогіямі. Усё гэта можа прывесці да павелічэння выкідаў парніковых газаў.

Паводле прагнозу, чакаецца, што выкіды парніковых газаў у Беларусі будуць расці значна ніжэй за тэмпы росту ВУП. У сувязі з гэтым, чакаецца, што Беларусь выканае свае абавязанні па змяншэнні выкідаў. Улічваючы той факт, што Кіёцкі пратакол

дазваляе міжнародны гандаль квотамі на эмісіі (абмен абавязанняў па выкідах) з мэтай выканання ўзятых абавязанняў, Беларусь зможа прадаць частку сваіх нявыкарыстаных правоў на выкід парніковых газаў. Паводле папярэдніх падлікаў, патэнцыйны прыбытак ад продажу можа быць ацэнены ў межах ад 375 млн. да 1,5 млрд. долараў. Аднак продаж усяго усталяванага аб'ёму выкідаў (AA — Assigned Amount) з'яўляецца рызыкаўным. У выпадку, калі ўзровень 1990 года будзе абавязковым і на працягу другога перыяду Кіёцкага пратаколу (2013–2017), у краіны можа паўстаць неабходнасць (напрыклад, у сувязі са згаданым вышэй непрагназаваным павелічэннем антрапагенных выкідаў) закупляць сертыфікаваныя адзінкі змяншэння выкідаў за мяжой. Таму больш перспектыўнай для Беларусі з'яўляецца прадстаўленая Кіёцкім пратаколам магчымасць знізіць выкіды і атрымаць дадатковыя прыбыткі ад інвестыцый у выглядзе праектаў сумеснага ажыццяўлення (JI) у галіне энергазахавання або тэхналогій, накіраваных на зніжэнне выкідаў.

Паколькі асноўнай крыніцай выкіду парніковых газаў з'яўляецца сектар энергетыкі, на долю якога прыпадае 74% (па прагнозах да 2020 года 80%) сукупнага выкіду парніковых газаў, то змяншэння выкідаў у дадзеным сектары можна дасягнуць шляхам зніжэння страт пры размеркаванні і пераўтварэнні энергіі, а таксама праз лепшую ізаляцыю трубаправодаў гарачай вады і параправодаў. Акрамя таго, ёсць разнастайныя магчымасці павелічэння выкарыстання аднаўляльных крыніц энергіі, такіх, як гідрарэсурсы, вецер і сонечная энергія, у дачыненні да мясцовых умоў. Таму можна зрабіць выснову, што эканоміка Беларусі і, у прыватнасці, яе энергетыка, уяўляюць цікавасць для «кліматycznych» інвестыцый праз механізмы сумеснага ажыццяўлення. Аднак да цяперашняга часу ні аднаго такога праекту ў Беларусі рэалізавана не было.

Паглыбленне кааперацыі з ЕС

Супрацоўніцтва з ЕС у сферы змены клімату можа здзяйсняцца па наступных напрамках:

- кліматycznych інвестыцыі праз рэалізацыю праектаў сумеснага ажыццяўлення;
- увядзенне рэсурсазберагальных тэхналогій;
- павелічэнне выкарыстання аднаўляльных крыніц энергіі;
- удасканаленне сістэмы маніторынгу стану атмасферы, а таксама сістэмы збору, аналізу, кантролю, захавання і распаўсюджвання кліматycznej інфармацыі, у тым ліку сістэмы інвентарызацыі крыніц і сцёкаў парніковых газаў.

Такога роду кааперацыя з ЕС будзе мець толькі станоўчыя наступствы, паколькі прывядзе да зніжэння ўзроўню выкіду парніковых газаў у атмасферу.

АХОВА НАВАКОЛЬНАГА АСЯРОДДЗЯ

Стан і актуальныя праблемы

У Беларусі ёсць спецыяльнае міністэрства — Міністэрства прыродных рэсурсаў і аховы навакольнага асяроддзя, у кампетэнцыі якога знаходзяцца пытанні аховы навакольнага асяроддзя. Прыродаахоўныя адносіны ў сферы навакольнага асяроддзя рэгулююцца законам «Аб ахове навакольнага асяроддзя», прынятымі на яго аснове галіновымі і сектаральнымі законамі («Аб ахове атмасфернага паветра», «Аб дзяржаўнай экалагічнай экспертызе» і г.д.), Кодэксамі аб нетрах, зямлі, а таксама лясным і водным Кодэксамі. Беларусь удзельнічае ў міжнародных дамовах і дамовах, якія закранаюць пытанні аховы навакольнага асяроддзя. У рамках выканання Канвенцыі аб біялагічнай разнастайнасці (Рыадэ-Жанейра, 1992) была прынятая «Нацыянальная стратэгія і план дзеянняў па захаванні і ўстойліваму выкарыстанню біялагічнай разнастайнасці Рэспублікі Беларусь». Беларусь таксама ўхваліла Пан'еўрапейскую стратэгію біялагічнай і ландшафтнай разнастайнасці, далучылася да Рамсарскай канвенцыі аб водна-балотных угоддзях, а таксама ўдзельнічае ў Канвенцыі аб трансгранічным забруджванні паветра на вялікія адлегласці.

Для захавання біялагічнай і ландшафтнай разнастайнасці ў Беларусі створаны Бярэзінскі біясферны запаведнік, чатыры нацыянальныя паркі, 527 заказнікаў нацыянальнага і мясцовага значэння, а таксама каля 900 помнікаў прыроды. Існуе таксама 31 аб'ект экасістэмы лясных і адкрытых балотаў.

Нягледзячы на праводзімыя меры па ахове навакольнага асяроддзя ў дадзенай сферы, у Беларусі існуе шэраг праблем:

- у выніку ажыццяўлення мерапрыемстваў па меліярацыі дэградавала каля 223 тыс. га тарфянікаў, галоўным чынам на Палессі. У сувязі з гэтым неабходна правесці мерапрыемствы як па аднаўленні дэградаваных земляў, так і па прадухіленні дадзенага працэсу шляхам мадэрнізацыі тэхнічна састарэлых меліярацыйных сістэм;
- у выніку меліярацыі пад пагрозай таксама апынуліся захаваныя натуральныя балотныя экасістэмы;
- назіраецца дэградацыя лясоў у сувязі з тым, што на іх штогод

выпадае да 400 тыс.тон забруджвальных рэчываў, да таго ж 25% лясных плошчаў апынуліся забруджанымі ў выніку Чарнобыльскай катастрофы;

- сур'ёзную нагрузку на навакольнае асяроддзе ствараюць прамысловыя і бытавыя адкіды. На сённяшні дзень перапрацоўваецца толькі 4% цвёрдых бытавых адкідаў, у выніку ствараюцца праблемы са складаваннем шматгадовых запасаў адкідаў ва ўсіх буйных гарадах. Сёння цвёрдыя бытавыя адкіды не спальваюцца, адзіным спосабам утылізацыі смецця з'яўляецца яго захаванне на спецыялізаваных палігонах. У адпаведнасці з Нацыянальным планам дзеянняў па ахове навакольнага асяроддзя, у Беларусі плануецца пабудаваць 11 смеццеперапрацоўчых заводаў. У прыватнасці, у 2009 годзе Беларусь атрымала крэдыт ад Сусветнага банка на будаўніцтва смеццеперапрацоўчага завода ў Гродне. Аднак выкананне шэрагу праектаў застаецца пад пытаннем з прычыны фінансаванага крызісу і непаступлення грошай ад замежных інвестараў.

Паглыбленне кааперацыі з ЕС

Аднымі з кірункаў супрацоўніцтва з ЕС у сферы аховы навакольнага асяроддзя могуць быць:

- мадэрнізацыя тэхнічна састарэлых меліярацыйных сістэм;
- аднаўленне дэградаваных земляў;
- захаванне натуральных балотных экасістэм;
- утылізацыя прамысловых і бытавых адкідаў;
- супрацоўніцтва ў выпадках узнікнення надзвычайных сітуацый.

Кааперацыя з ЕС будзе спрыяць стварэнню спрыяльнага навакольнага асяроддзя і захаванню біялагічнай і ландшафтнай разнастайнасці.

АРГАНІЗАЦЫІ ЭКСПЕРТАЎ — УДЗЕЛЬНІКАЎ ПРАЕКТУ

(У ПАРАДКУ АЎТАРАЎ АПУБЛІКАВАННЫХ ТЭКСТАЎ)

АБ'ЯДНАННЕ

«ПРАВЫ ЧАЛАВЕКА Ў БЕЛАРУСІ»

Арганізацыя заснавана ў 2004 г. у Берліне. Мэтай аб'яднання з'яўляецца падтрымка асобаў і арганізацый, зацікаўленых у захаванні і рэалізацыі правоў чалавека і дэмакратыі ў Беларусі. Для гэтага аб'яднанне ажыццяўляе наступныя дзеянні:

- інфармуе грамадскасць пра факты парушэння правоў чалавека ў Беларусі;
- лабіруе пытанне сістэматычнай і сталай падтрымкі беларускай незалежнай грамадзянскай супольнасці ў нямецкім урадзе, парламенце і ў структурах ЕС;
- падтрымлівае недзяржаўныя арганізацыі, якія абараняюць ахвяр палітычнага і крымінальнага (па палітычных матывах) пераследу ў Беларусі;
- накіроўвае гуманітарную дапамогу ахвярам парушэння правоў чалавека.

Аб'яднанне публікуе штогадовыя «Стратэгічныя дакументы па Беларусі», праз якія аказвае экспертную падтрымку дзяржаўным і грамадскім арганізацыям як у Германіі, так і за яе межамі. Важнай задачай аб'яднання «Права чалавека ў Беларусі» з'яўляецца высвятленне абставінаў знікнення апазіцыянераў у Беларусі ў 1999 і 2000 гг. — палітыкаў Юрыя Захаранкі і Віктара Ганчара, прадпрымальніка Анатоля Красоўскага і журналіста Дзмітрыя Завадскага.

БЕЛАРУСКІ ІНСТЫТУТ СТРАТЭГІЧНЫХ ДАСЛЕДАВАННЯЎ (BISS)

BISS быў заснаваны ў кастрычніку 2006 года групай вядомых грамадскіх дзеячаў і інтэлектуалаў. Інстытут уяўляе сабою платформу для дыялогу ўсярэдзіне беларускай аналітычнай супольнасці і мост паміж экспертамі, беларускім грамадствам і міжнароднай супольнасцю. Праз правядзенне даследаванняў, выданне публікацый і развіццё беларускай экспертнай супольнасці BISS ставіць задачу сфармаваць новае бачанне Беларусі. Інстытут распрацоўвае і прапануе станючыя альтэрнатыўныя сцэнары палітычнай, эканамічнай і сацыяльнай трансфармацыі краіны, а таксама шукае шляхі павышэння канкурэнтаздольнасці Беларусі і дабрабыту яе грамадзян.

Інтэрнэт-адрас: www.belinstitute.eu

ФОНД «НАВУКА І ПАЛІТЫКА» (ГЕРМАНСКІ ІНСТЫТУТ МІЖНАРОДНЫХ АДНОСІНАЎ І БЯСПЕКІ)

Цягам амаль 50 гадоў Фонд «Навука і палітыка» (Германскі інстытут міжнародных адносін і бяспекі, SWP) праводзіць даследаванні па пытаннях знешняй палітыкі, адрасуючы іх вынікі не толькі ў Бундэстаг і Федэральны ўрад Германіі, але і эканамічным актарам ды шырокай грамадскасці. Першапачаткова SWP займаўся пераважна пытаннямі раззбраення, аднак сёння спектр яго аналітычнай працы шырэйшы: ад класічных пытанняў палітыкі бяспекі да аспектаў абароны клімату і палітычных праблемаў, звязаных з дэфіцытам рэсурсаў.

Інтэрнэт-адрас: www.swp-berlin.org

ФОНД ГЕНСХАГЕН

Мэта Фонду Генсхаген (Stiftung Genshagen) — садзейнічаць міжнароднаму паразуменню і дыялогу ў сферы палітыкі, эканомікі, навукі і культуры, умацаванню франка-германскага супрацоўніцтва ў Еўропе з удзелам



усходніх суседзяў. Фонд дзейнічае ў каляпалітычнай прасторы. У сваёй працоўнай сферы «Еўрапейскі дыялог», апрача арганізацыі індыўідуальных сустрэч, кансультацый і абмеркавання рабочых праблем, Фонд таксама ладзіць вялікія грамадскія канферэнцыі па палітычных, эканамічных і сацыяльных пытаннях у прасторы Еўропы. Адна з асноўных тэмаў працы Фонду — пытанні знешніх адносін ЕС, у тым ліку палітыка суседства.

Інтэрнэт-адрас: www.stiftung-genshagen.de

ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКОЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ

Цэнтр еўрапейскай трансфармацыі (ЦЕТ, CET) — незалежны *think tank*, заснаваны пры міжнародным кансорцыуме «ЕўраБеларусь» у сакавіку 2010 года.

Асноўнымі мэтамі дзейнасці Цэнтра з'яўляюцца:

- даследаванне працэсаў еўрапейскай трансфармацыі ў рэгіёне Усходняга партнёрства і Усходняй Еўропы;
- арганізацыя дыскусій з удзелам асноўных стэйкхолдэраў на высокім змястоўным узроўні;
- аналітычнае суправаджэнне і падтрымка працэсаў прыняцця рашэнняў асноўных стэйкхолдэраў залучаных у трансфармацыйныя працэсы.

Асноўныя прадметныя сферы даследаванняў і аналітыкі: еўрапейскія даследаванні і ўсходняя палітыка ЕС; палітычна-эканамічныя трансфармацыі; развіццё грамадзянскай супольнасці; трансфармацыі ў гуманітарных сферах: адукацыя, культура, якасць і лад жыцця; рэгіянальныя прыярытэты даследаванняў: Беларусь, рэгіён Усходняга партнёрства, Усходняя Еўропа.

У наш час асноўны фокус даследчай і аналітычнай працы ЦЕТ накіраваны на ініцыятыву Усходняга партнёрства, у прыватнасці, развіццё механізмаў удзелу грамадзянскай супольнасці ў ініцыятыве Усходняга партнёрства, узмацненні трансфармацыйнага патэнцыялу Усходняга партнёрства, тэматычныя пытанні культуры, адукацыі, навуковых даследаванняў, візавай палітыкі.

Інтэрнэт-адрас: www.eurobelarus.info



АГЕНЦТВА ГУМАНІТАРНЫХ ТЭХНАЛОГІЙ (АГТ)

АГТ — фабрыка думкі, якая дзейнічае з 1994 года як зарэгістраваная некамерцыйная арганізацыя, а з 1997 года — як нефармальная суполка і віртуальны каледж, кола вучняў і калег метадолага Уладзіміра Мацкевіча. АГТ абвясчае базай сваёй інтэлектуальнай дзейнасці ідэі Культурнай палітыкі і Гуманітарных тэхналогій, каротка сфармуляваныя ў тэзісе «Думаць Беларусь». У 2007 годзе АГТ аб'ядналася з грамадскай арганізацыяй «Цэнтр сацыяльных інавацый».

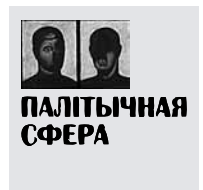
Апрача традыцыйных метадаў інтэлектуальнай дзейнасці, такіх, як аналіз, рэфлексія, праграмаванне і праектаванне асноўных сфер жыцця Беларусі, АГТ ужывае спецыфічныя метады працы і міжпрафесійныя камунікацыі — аргдзейнасныя гульні (АДГ), адкрытыя метадалагічныя семінары. АГТ мае ярка выражаную арыентацыю на рэалізацыю сваіх задум і прапаноў у рэальных умовах Беларусі. Асноўнымі кірункамі мыслення і дзейнасці АГТ з'яўляюцца сфера палітычнай аналітыкі і кансалтыngu, рэформа і менеджмент адукацыі, кіраванне культурай, станаўленне і развіццё трэцяга сектару ў Беларусі, бізнэс і міжпрафесійнае ўзаемадзеянне.

На дадзены момант найбольш важнымі кірункамі дзейнасці АГТ з'яўляюцца стварэнне і развіццё Універсітэта ў Беларусі, станаўленне беларуска-еўрапейскіх адносін, развіццё мясцовых супольнасцяў і якасці жыцця, фармаванне і ўмацаванне інтэлектуальнай прасторы Беларусі.

Інтэрнэт-адрасы: www.methodology.by
www.eurobelarus.info
www.worvik.com

ІНСТЫТУТ ПАЛІТЫЧНЫХ ДАСЛЕДАВАННЯЎ «ПАЛІТЫЧНАЯ СФЕРА»

Інстытут «Палітычная сфера» створаны для правядзення комплексных даследаванняў беларускай і ўсходнееўрапейскай палітыкі.



Сфера інтарэсаў: унутраная і знешняя палітыка, інстытуты ўлады, выбары, палітычныя ідэі і праекты, ідэнтычнасць, палітычная гісторыя.

Апошнія даследаванні: «Беларуская эліта: патэнцыял перамен», «Феномен масавых акцый пратэсту ў Беларусі, 1988–2009», «Канцэпцыі беларускай нацыі, 1990–2008» і інш.

Інстытут выдае часопіс палітычных даследаванняў «Палітычная сфера» (заснаваны ў 2001 годзе), англамоўны штогоднік *Belarusian Political Science Review*, а таксама кнігі ў межах серыі: «Беларуская палітыка», «Гісторыя палітычных ідэй», «Палітычная тэорыя».

Інтэрнэт-адрас: www.palityka.org



ГА «БЕЛАРУСКАЯ АСАЦЫЯЦЫЯ ЖУРНАЛІСТАЎ»

ГА «Беларуская асацыяцыя журналістаў» — добра-ахвотнае, недзяржаўнае, непартыйнае аб'яднанне грамадзян, якія займаюцца прафесійнай журналісцкай дзейнасцю альбо садзейнічаюць яе развіццю. БАЖ дзейнічае з восені 1995 года і з'яўляецца ўнікальнай крыніцай інфармацыі пра сітуацыю ў сферы СМІ ў Беларусі.

Асноўнымі задачамі ГА «БАЖ» з'яўляюцца:

- абарона правоў і законных інтарэсаў сябраў ГА «БАЖ» у дзяржаўных органах і міжнародных арганізацыях;
- садзейнічанне сябрам ГА «БАЖ» у стварэнні матэрыяльна-тэхнічных, арганізацыйных і іншых неабходных умоў для дзейнасці і павышэння прафесійнага ўзроўню;
- распрацоўка цывілізаванай праграмы развіцця СМІ, якая павінна стварыць спрыяльныя ўмовы для іх функцыянавання на Беларусі;
- развіццё адносін з журналісцкімі арганізацыямі іншых краін свету.

Інтэрнэт-адрас: www.baj.by

ГА «ЦЭНТР САЦЫЯЛЬНЫХ ІНАВАЦЫЙ»

ГА «Цэнтр сацыяльных інавацый» з'яўляецца незяржаўнай, некамерцыйнай арганізацыяй, створанай у 1996 годзе. Статутнымі мэтамі арганізацыі з'яўляюцца: садзейнічанне станаўленню эфектыўнага механізму сацыяльнай абароны і сацыяльнай адаптацыі грамадзян, а таксама развіццю сацыяльнай і экалагічнай інфраструктуры ў г.Мінску; садзейнічанне фармаванню аптымальных умоў для інтэлектуальнага і творчага развіцця асобы.

Сістэма-думкадзейнасны падыход забяспечвае нас інструментам для праектавання і рэалізацыі неабходных у той або іншай сітуацыі сацыяльных інавацый і наступнага маніторынгу іх устойлівасці.

Інтэрнэт-адрас: www.csi.by.com

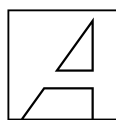
ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКИХ ДАСЛЕДАВАННЯЎ



Цэнтр еўрапейскіх даследаванняў (CES) — гэта еўрапейскі палітычны фонд, які ўвасабляе сабой новы этап агульна-еўрапейскага фармавання палітыкі і палітычных даследаванняў, дэманструючы пан'еўрапейскі светапогляд. Цэнтр з'яўляецца афіцыйнай фабрыкай думкі Еўрапейскай народнай партыі (EPP) і, у прыватнасці, выконвае ролю агульнай еўрапейскай платформы для нацыянальных фондаў / навукова-даследчых інстытутаў, прызнаных партыямі — сябрамі EPP. Правядзенне даследаванняў і навуковых праектаў складаюць ядро дзейнасці CES, іх дапаўняюць і ўмацоўваюць канферэнцыі, семінары і публікацыі, якія часта ажыццяўляюцца разам з арганізацыямі — сябрамі Цэнтра.

Перад фондам стаіць задача спрыяць павышэнню ведаў еўрапейскіх грамадзян аб развіцці еўрапейскай інтэграцыі, а таксама дапамагаць органам, якія прымаюць рашэнні, і лідарам думак (у прыватнасці, кіраўнікам дзяржаў і ўрадам EPP, лідарам партый EPP) распрацоўваць новыя эфектыўныя палітычныя рашэнні. Роля CES у гэтым працэсе — аб'ядноўваць фонды, аналітычныя цэнтры, навукоўцаў, экспертаў і палітыкаў з усёй Еўропы і даваць ім пляцоўку для абмеркавання і абмену меркаваннямі і ідэямі, а таксама для распаўсюджвання вынікаў праведзеных мерапрыемстваў сярод шырокай грамадскасці і асобаў, якія прымаюць рашэнні.

ФОНД КОНРАДА АДЭНАЎЭРА



Konrad
Adenauer
Stiftung

Свабода, справядлівасць і салідарнасць з'яўляюцца галоўнымі прынцыпамі працы Фонду Конрада Адэнаўэра (Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS/ФКА). ФКА — гэта палітычны фонд, набліжаны да Хрысціянска-дэмакратычнага саюзу Германіі (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU/ХДС). Сёння ФКА праз больш як 80 мясцовых прадстаўніцтваў рэалізуе праекты, што спрыяюць дэмакратыі ў больш як 100 краінах свету. Такім чынам, ФКА мае глабальную сетку супрацоўніцтва ў галіне палітычнага развіцця, а таксама вялікі корпус ведаў аб магчымасцях і праблемах, звязаных з развіццём і прасоўваннем дэмакратыі.

У сувязі з цяперашняй палітычнай сітуацыяй у Беларусі праца Фонду Конрада Адэнаўэра там абмежаваная. Атрымаўшы адмову ў рэгістрацыі офіса ў Беларусі, беларускае прадстаўніцтва ФКА з 2007 года працуе ў сталіцы суседняй Літвы — Вільнюсе. Калі палітычная сітуацыя ў Беларусі зменіцца настолькі, што можна будзе разглядаць прысутнасць Фонду ў краіне, офіс можа пераехаць з Вільнюса ў Мінск.

Асноўным кірункам дзейнасці ФКА ў Беларусі з'яўляецца падтрымка грамадскіх сіл, якія імкнучца пабудавать свабодную, дэмакратычную і прававую Беларусь, што зойме сваё месца ў еўрапейскай садружнасці дзяржаў. Каб дасягнуць гэтай мэты, ФКА праводзіць адукацыйныя

і кансультацыйныя мерапрыемствы, а таксама дзялягавыя і інфармацыйныя праграмы ў суседніх краінах, Германіі і Бруселі.

Асноўныя задачы:

- кансалідацыя і ўмацаванне дэмакратычных сіл у Беларусі;
- падтрымка структурных змен у беларускай эканоміцы ў кірунку сацыяльнай рынкавай эканомікі;
- павышэнне ведаў беларускага насельніцтва і іх станоўчага стаўлення да Еўрапейскага Саюза.

КАНТАКТНАЯ ІНФАРМАЦЫЯ:

Фонд Конрада Адэнаўэра (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.)

Старшыня: Д-р Ханс-Герт Пётэрынг,
былы старшыня Еўрапейскага Парламенту

Адрас: Клінгельхёферштрасэ (Klingelhöferstraße) 23
10785 Берлін, Германія

Тэл.: +493026996-0

Эл. пошта: zentrale-berlin@kas.de

Інтэрнэт: www.kas.de

Беларускае прадстаўніцтва ФКА

Кіраўнік: Штэфан Малерыўс

Адрас: вул. Татору (Totorių), 21
LT-01121 Vilnius, Lithuania

Тэл./факс: +37052122294

Эл. пошта: info.belarus@kas.de

Інтэрнэт: www.kas.de/belarus

**БЕЛАРУСЬ І ЕЎРАПЕЙСКІ САЮЗ:
АД ІЗАЛЯЦЫІ ДА СУПРАЦОЎНІЦТВА**

Пад рэдакцыяй:

Ханса-Георга Віка,
Штэфана Малерыуса

Адказная за выпуск: Кацярына Радзько

Перакладчык і карэктар: Надзея Шакун

Дызайн: rasken, Берлін

Макет: Вадзім Шмыгаў

РЭСПУБЛІКА БЕЛАРУСЬ



Konrad
Adenauer
Stiftung