



Белорусская экономика: достижения и ограничения «молчаливых реформ» 2015 – 2017 гг.

ЮРИЙ ЦАРИК
Минск, 2017 г.

Содержание

Вступление	4
Проблема структурной реформы белорусской экономики	5
«Молчаливые реформы» 2015–2017 гг. и их достижения	6
Введение плавающего валютного курса	7
Сокращение директивного кредитования.....	8
Ограничение необоснованного роста доходов населения.....	9
Снижение процентной ставки и инфляции.....	10
Деноминация	11
Золотовалютные резервы	12
Пенсионная реформа.....	12
Реформа ЖКХ	13
Сокращение избыточной занятости.....	14
Другие шаги государства	15
Недостатки реформ и сохраняющиеся вызовы.....	15
Ограничения реформ и их скорости: логика белорусских властей и её изъяны.....	17
Повестка 2017 года: либерализация, отраслевые проекты и их бенефициары.....	19
Политические условия дальнейшего реформирования экономики Беларуси	20
Выводы и рекомендации	22

Вступление

Белорусские власти признают слабость экономики одним из главных рисков для национальной безопасности¹ как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Диверсификация рынков сбыта и модернизация промышленности относятся в число важнейших приоритетов белорусского правительства².

В то же время белорусское руководство на протяжении многих лет демонстрировало нежелание осуществлять структурные реформы экономики, необходимые для повышения ее эффективности и конкурентоспособности. Более того, в риторике белорусского высшего руководства реформы последовательно фигурировали как нечто негативное, то, на что белорусские власти никогда не пойдут.

Изменение условий развития белорусской экономики с началом украинского кризиса заставило руководство Беларуси частично трансформировать подход к данному вопросу. Рецессия и валютные шоки в российской экономике и их последствия для Беларуси актуализировали потребности

диверсификации торговых и экономических связей, повышения эффективности работы реального сектора экономики. Военно-политическое и экономическое давление Российской Федерации и медлительность процесса нормализации отношений с Европейским союзом и США заставляют Минск искать внутренние резервы, которые позволили бы ему сглаживать внешнюю турбулентность и решать задачи развития независимо от внешнего давления.

В результате при сохранении консервативно-популистской риторики властей период после украинского кризиса был отмечен многими важными трансформациями в белорусской экономике, которые можно назвать «молчаливыми реформами». Эти преобразования не были предметом агитации и пропаганды властей и поэтому часто игнорировались зарубежными медиа, однако реализовывались последовательно и неуклонно. Часть из них реализовывалась фактически независимо от желания властей и их решений (сокращение избыточной занятости в государственном секторе). Но, несмотря на впечатляющие результаты, достигнутые с 2014 года, перед белорусским руководством все еще стоят серьезные вызовы в области реформирования национальной экономики.

Настоящее исследование подытоживает те изменения, которые произошли в экономической политике Беларуси с 2014 года, рассматривает политические и иные факторы, ставшие драйверами и ограничителями реформ, рассматривает вызовы, которые на сегодняшний день стоят перед белорусской экономикой.

1. А. Лукашенко: «Главное направление нашей борьбы за независимость проходит через экономику — не в военной сфере, не в политической». Церемония вручения дипломов доктора наук и аттестатов профессора // president.gov.by. 2017. 26 января. Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/tseremonija-vruchenija-diplomov-doktora-nauk-i-attestatov-professora-15472/

2. «Рост экспорта и конкурентоспособности продукции на внешнем рынке является основой для устойчивого развития экономики, стабильности внутреннего валютного рынка и обеспечения сбалансированности бюджета. Планируется проведение системных мер, направленных на минимизацию зависимости белорусской экономики от влияния ключевых факторов внешнеэкономической конъюнктуры, включая реализацию потенциала действующих и развитие новых производств». Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы // government.by. 2016. 15 декабря. Режим доступа: http://www.government.by/upload/docs/program_ek2016-2020.pdf

В конце исследования приводятся рекомендации, касающиеся возможной роли Европейского союза в содействии экономическим реформам в Беларуси.

Проблема структурной реформы белорусской экономики

До 2015 года экономическая политика белорусского правительства в качестве ключевых элементов включала фиксированный обменный курс, а также стимулирование потребительских и инвестиционных расходов. При благоприятной внешней конъюнктуре, наличии существенных дотаций со стороны Российской Федерации (в части поставок энергоносителей по ценам ниже рыночных) и соответствующих высоких темпах экономического роста данная политика давала положительные результаты. Однако при изменении внешней конъюнктуры (прежде всего, в связи с усилением противоречий в белорусско-российских отношениях с 2006 года и особенно — после того, как глобальный кризис 2008 года отразился на экономиках постсоветского пространства в 2009 году) данная политика привела к негативным результатам³. По мере сокращения внешних источников валютных поступлений белорусские власти все в большей степени полагались на искусственное стимулирование внутреннего спроса за счет директивного кредитования предприятий, работающих

неэффективно, и «опережающего» роста заработной платы. Данная политика последовательно приводила к накоплению диспропорций в белорусской экономике и соответствующим шокам, связанным с девальвацией национальной валюты (в 2009, 2011 и 2015 годах)⁴.

Особенно тяжелую форму эти диспропорции приняли в 2010 году, когда в Беларуси прошли президентские выборы⁵. На фоне стремительного ухудшения отношений с Москвой и попыток обеспечить лояльность населения вопреки недружественной информационной политике России власти пошли на беспрецедентную эмиссию в целях искусственного повышения доходов населения. Результатом этих усилий стали экономический кризис и девальвация в 2011 году. Они последовали за политическим кризисом в декабре 2010 года, когда в результате разгона демонстрации оппозиции и ареста оппозиционных кандидатов на президентских выборах отношения Беларуси с ЕС и США вошли в кризис. Хотя первоначально власти заявили о том, что акции протеста были подготовлены при активном участии российской стороны⁶, в конце концов в поддержке попытки «смены режима» в Беларуси были обвинены западные страны, что отражало сохраняющуюся

3. Д. Крук. Макроэкономические проблемы Беларуси: в этот раз будет иначе // research.by. 2015. 27 сентября. 2015 г. Режим доступа: <http://kef.research.by/webroot/delivery/files/dp2015r07.pdf>

4. А. Зарецкий. Как усовершенствовать монетарную политику в Беларуси? // research.by. 2014. 7 марта. Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/dp2014r02.pdf>

5. При росте ВВП в сопоставимых ценах на 7,7% в предыдущему году рост среднего денежного агрегата M2 в сопоставимых ценах 2015 г. составил 15,7%. См.: А. Муха. Риски денежной эмиссии // nmnby.eu. 2016. 15 марта 2016 г. Режим доступа: <http://nmnby.eu/news/analytics/6013.html>

6. См.: «25 ноября Александр Лукашенко дал интервью французской газете «Фигаро» // president.gov.by. 2010. 25 ноября. Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/25-nojabrja-aleksandr-lukashenko-dal-interviju-frantsuzskoj-gazete-figaro-5016/

неготовность Минска к прямой конфронтации с Москвой. Последовавшие за девальвацией национальной валюты «молчаливые протесты» поддержали в совокупности десятки тысяч людей. И хотя акции были хорошо организованы посредством коммуникации в социальных сетях, массовое участие в них белорусов отражало всеобщее возмущение населения резким ухудшением экономической ситуации и недовольство неэффективной политикой властей.

Печальный опыт экономического кризиса и протестов 2011 года заставил власти более внимательно отнестись к наиболее очевидным издержкам проводимой экономической политики. Однако посткризисное восстановление российского рынка и соответствующее расширение возможностей белорусских экспортеров, а также нормализация белорусско-российских отношений в нефтегазовой сфере резко снизили стимулы для пересмотра этой политики. В результате период с 2011 по 2014 годы был отмечен накоплением диспропорций в экономике, которое не позволило вернуться к прежним темпам экономического роста⁷. На этом фоне в 2013 году прозвучали заявления представителей белорусского правительства о необходимости прекращения роста зарплат в бюджетном секторе, увязывании роста зарплат с ростом производительности труда, необходимости повышения тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства и ликвидации перекрестного субсидирования и др.

7. См. А. Чубрык. Якія сцэнарыі вытрымае эканоміка Беларусі? // research.by. Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/dp2014r01.pdf>

Однако эти и другие меры в основном так и не были реализованы до тех пор, пока резкая девальвация и экономический кризис в России в конце 2014 года не привели к сужению рынка для белорусских экспортеров, вымыванию их оборотных средств из-за разницы обменных курсов и другим негативным эффектам, которые в итоге вынудили белорусские власти изменить денежно-кредитную политику.

«Молчаливые реформы» 2015–2017 гг. и их достижения

27 декабря 2014 года Александр Лукашенко сменил состав правительства Республики Беларусь. На должность премьер-министра был назначен бывший глава администрации президента Андрей Кобяков (вместо Михаила Мясниковича). Первым вице-премьером стал Василий Матюшевский, бывший до этого руководителем БПС-банка. Бывший ранее первым вице-премьером Владимир Семашко перешел на должность «рядового» вице-преьера, курирующего промышленность и нефтегазовый комплекс. Председателем национального банка Республики Беларусь стал бывший председатель правления банка БелВЭБ Павел Каллаур.

Несколько ранее, в 2013–2014 годах, состоялись еще несколько важных назначений. Место убежденного сторонника политики эмиссионного роста Павла Ткачёва занял молодой доктор

наук Кирилл Рудый, ориентированный на проведение структурных реформ. На должность заместителя главы администрации президента Республики Беларусь был назначен бывший министр экономики Николай Снопков, также ориентированный на реформы. Вместо него экономическое ведомство возглавил Владимир Зиновьев, первым заместителем которого стал Александр Заборовский. Должности министра и первого заместителя министра финансов Беларуси заняли, соответственно, Владимир Амарин и Максим Ермолович.

На протяжении последующих полутора лет с конца 2014 года эти чиновники и их команды, взаимодействуя с экспертными и бизнес-структурами Беларуси, провели ряд преобразований, которые не только позволили избежать повторения худших кризисных сценариев прошлых лет, но и создали фундамент для макроэкономической стабильности. Преобразования, о которых идет речь, проводились в основном на нейтральном информационном фоне либо же на фоне открыто антиреформаторских заявлений президента Беларуси Александра Лукашенко, что обусловлено спецификой политической ситуации в Республике Беларусь (см. ниже). Анонсирование реформ, обсуждение их хода и результатов в основном осуществлялось в узкопрофессиональной среде, в результате чего сам факт проведения значимых преобразований часто оставался вне поля зрения широкой публики как в самой Беларуси, так и за ее пределами. По этой причине произошедшие в данный период изменения можно назвать «молчаливыми реформами».

Введение плавающего валютного курса

Первой задачей новой экономической команды стали обеспечение макроэкономической стабилизации, стабилизация курса рубля и укрепление доверия к нему. После резкой девальвации в России 15–16 декабря 2014 года усилились девальвационные ожидания и в Беларуси⁸. Население начало массовую скупку валюты, а власти на первом этапе отказывались девальвировать белорусский рубль, предпочитая вместо этого ввести специальный 30-процентный сбор на покупку валюты как для предприятий, так и для граждан. Банки начали ограничивать операции, связанные с валютой, для населения.

Новая команда начала работу с постепенного снятия ограничительных мер. Уже к 8 января временный валютный сбор был полностью отменен. Власти перешли к плавающему валютному курсу, привязав курс белорусского рубля к корзине валют (включающей доллар, евро и российский рубль).

В мае 2015 года Национальный банк заявил о предстоящем переходе к более гибкой курсовой политике – непрерывному двойному аукциону. Несмотря на имевшиеся опасения, данная мера была реализована с 1 июня 2015 года и не привела к негативным результатам.

С января 2016 года население Беларуси становится чистым продавцом валюты.

8. О. Антипенко, А. Девятков. Вспомнить все: как на валютный ажиотаж реагировали чиновники, население и курсы в обменниках // [finance.tut.by](https://finance.tut.by/news434645.html). 2015. 7 февраля. Режим доступа: <https://finance.tut.by/news434645.html>

В первом квартале 2016 года сальдо интервенций регулятора было равно нулю, а уже в апреле 2016 года стало положительным⁹.

В целом, несмотря на значительные колебания курса рубля в конце 2015 – начале 2016 годов (вторая волна девальвации в России) и в середине 2017 года (также под влиянием колебаний российского рубля), экономическим властям удалось предотвратить повторение катастрофических сценариев 2011 и 2014 годов, что способствовало укреплению доверия к национальной валюте.

Сокращение директивного кредитования

С первых дней работы новая экономическая команда обозначила жесткий курс на сокращение директивного кредитования белорусских предприятий в государственном секторе экономики, служившего главной причиной накопления диспропорций в белорусской экономике, которые последовательно приводили к кризисам.

Уже 12 января 2015 года руководство Национального банка направило банкам Беларуси письмо, в котором рекомендовалось ограничить выдачу кредитов госпредприятиям на выплату зарплат¹⁰. По

9. О. Кузнецова. Жесткий выбор Нацбанка: сиюминутные доходы или долгосрочная стабильность // neg.by. 2016. 13 мая. Режим доступа: <https://neg.by/novosti/otkrytj/zhestkij-vybor-nacbanka-siyuminutnye-dohody-ili-dolgosrochnaya-stabilnost>

10. Д. Заяц. Нацбанк рекомендует не давать кредиты неэффективным госпредприятиям на выплату зарплат // news.tut.by. 2015. 12 января. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/431021.html>

мнению регулятора, кредиты на выплату заработной платы могут предоставляться государственными организациями (и организациям с долей государства более 50%) только при условии опережающего роста производительности труда по сравнению с ростом номинальной численной среднемесячной заработной платы работников.

Национальный банк рекомендовал не предоставлять предприятиям кредиты на финансирование текущей деятельности в случае роста у кредитополучателя просроченной дебиторской задолженности и увеличения запасов готовой продукции в течение последних шести месяцев. При этом рекомендовалось проводить оценку эффективности по кредитным средствам проектов как перед открытием кредита, так и в ходе их реализации, а в случае отклонения показателей эффективности в ходе реализации проекта в худшую сторону прекращать финансирование такого предприятия.

В Беларуси был создан «клуб кредиторов», в состав которого вошли представители крупных белорусских предприятий, министерств и ведомств, а также коммерческих банков. Изначально «клуб» охватывал 106 «проблемных» предприятий, затем их ряды пополнились. На эти предприятия приходилось 10 млрд долларов задолженности, что эквивалентно 60% всей задолженности белорусского реального сектора перед банками¹¹.

11. Сотня белорусских предприятий набрала кредиты на 10 млрд долларов, а рассчитаться могут не все // news.tut.by. 2015. 5 мая. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/446652.html>

Несмотря на возрастающее политическое давление лоббистов государственных предприятий¹², Национальному банку в целом удалось сохранить приверженность принципу сокращения директивного кредитования. Уже в конце 2015 года в бюджет 2016 года были заложены существенное сокращение директивного кредитования и переход на конкурсный принцип его выделения¹³. Правда, в марте 2016 года правительство вынуждено было увеличить лимиты для предприятий агропромышленного комплекса¹⁴. Лимит на текущую деятельность организаций был поднят до 150 млн деноминированных рублей, но при этом объемы кредитования на капитальные расходы были сокращены на 33,6 млн рублей. Для промышленных предприятий кредитование на капитальные расходы сократилось на 110 млн рублей, а кредитование физических лиц – на 5,3 млн рублей. То есть совокупный объем директивного кредитования остался практически неизменным.

На 2017 год директивное кредитование государственных программ и мероприятий было сокращено еще почти на треть,

до 1,9 млрд белорусских рублей в совокупности¹⁵. К 2020 году экономические власти Беларуси планируют сократить директивное кредитование еще вдвое¹⁶.

Несмотря на серьезные успехи в данном направлении, в целом нереформированный государственный реальный сектор продолжает оставаться генератором убытков и источником рисков для белорусской экономики (см. ниже).

Ограничение необоснованного роста доходов населения

Еще в 2014 года правительство увязало рост номинальной зарплаты с эффективностью деятельности госпредприятий, определив в качестве критерия эффективности производительность труда¹⁷. Эта политика, продолженная новой экономической командой, помогла нейтрализовать такой источник инфляционного давления, как необоснованный рост доходов населения. Фактически же в силу совокупности неблагоприятных экономических обстоятельств период с конца 2014 года до настоящего времени был отмечен непрерывным сокращением реальных доходов населения (в том числе в

12. Данное давление порой принимало публичные формы. См., например, выступления в государственной прессе сторонника модели эмиссионного роста, бывшего помощника президента Беларуси С. Ткачёва:

С. Ткачёв. Эксперт: какой должна быть «новая экономическая модель» Беларуси? // sb.by. 2015. 8 декабря. Режим доступа: <https://www.sb.by/articles/ekonomika-i-vremya.html>

С. Ткачёв. Эксперт: какой должна быть «новая экономическая модель» Беларуси? // sb.by. 2015. 10 декабря. Режим доступа: <https://www.sb.by/articles/ekonomika-i-vremya-10122015.html>

См. также критику предложений С. Ткачёва со стороны А. Чубрика: А. Чубрик. Мнение. Почему предложение экс-помощника Ткачева включить печатный станок не выдерживает критики // news.tut.by. 2015. 20 декабря. Режим доступа: <https://news.tut.by/>

13. Минэкономики: в дорожной карте структурных реформ – шесть направлений // naviny.by. 2015. 4 ноября. Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/economic/2015/11/04/ic_news_113_466167_economics/477795.html

14. Ю. Огнева. Правительство оптимизировало кредитование госпрограмм и мероприятий в 2016 году // belta.by. 016. 3 марта. Режим доступа: belta.by

15. А. Ярошевич. Директивное кредитование сокращено. Кто вписался в лимиты // naviny.by. 2017. 10 января. Режим доступа: <http://naviny.by/article/20170110/1484051299-direktivnoe-kreditovanie-sokrashcheno-kto-vpisalsya-v-limity>

16. Директивное кредитование в Беларуси к 2020 году должно сократиться вдвое // belta.by. 2016. 7 октября. Режим доступа: <http://www.belta.by/economics/view/direktivnoe-kreditovanie-v-belarusi-k-2020-godu-dolzno-sokratitsya-vdvoe-213689-2016/>

17. Советом Министров Республики Беларусь принято постановление от 31 июля 2014 г. № 744 «Об оплате труда работников» // mintrud.gov.by. 2014. 2 августа. Режим доступа: http://www.mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/sovetom-ministrov-respubliki-belarus-prinjato-postanovlenie-ot-31-ijulja-2014-g--744-ob-oplate-trudadnbsprabotnikov_2328/

отдельные месяцы с конца 2016 года – на фоне роста заработной платы).

Реализация данной составляющей монетарной политики позволила превратить население из чистого покупателя в чистого продавца иностранной валюты. Эта тенденция внесла весомый вклад в обеспечение стабильности курса национальной валюты в период проведения трансформаций.

В сентябре 2017 года продажа наличной валюты населением составила 629,4 млн долларов, в то время как покупка – 407,5 млн долларов. Сентябрь 2017 года стал двенадцатым подряд месяцем, в течение которого население Беларуси продолжало оставаться чистым продавцом иностранной валюты¹⁸.

В свою очередь, прогнозируемое движение курса рубля, прогнозируемое снижение инфляции и общая макроэкономическая стабильность позволили властям проводить политику постепенного снижения ставок по депозитам, не вызывая при этом катастрофического оттока средств населения из белорусских банков.

Снижение процентной ставки и инфляции

Одним из важнейших направлений денежно-кредитной политики новой

экономической команды была работа над снижением как процентных ставок в коммерческих банках, так и позже, при возникновении соответствующих условий, – ставки рефинансирования, устанавливаемой самим регулятором. Данная мера была необходима как для обеспечения доступности кредитных ресурсов, так и для ограничения спекулятивной активности населения и предприятий на рынке депозитов.

Так, в начале мая 2015 года стало известно о направлении регулятором в адрес коммерческих банков рекомендаций, касающихся балансировки процентной политики. В частности, Национальный банк рекомендовал установить более высокие ставки по долгосрочным депозитам в целях привлечения средств именно в такие виды вкладов, а также предусмотреть значительное снижение ставок по вкладам в случае их досрочного изъятия.

Ранее, в апреле 2015 года, регулятор анонсировал меры, направленные на введение дополнительной нагрузки на банки, которые поддерживают необоснованно высокие процентные ставки на депозитно-кредитном рынке. В частности, речь шла о том, чтобы обязать банки формировать фонд обязательных резервов с повышенным коэффициентом при превышении средней за месяц ставки по новым срочным вкладам в национальной валюте над ставкой по постоянно доступным операциям Национального банка¹⁹.

18. Информация о покупке-продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке субъектами хозяйствования – резидентами Республики Беларусь // nrb.by. 2017. 10 октября. Режим доступа: <http://www.nrb.by/statistics/FinancialMarkets/ForexMarket/Data.xlsx>

19. За нерыночные ставки Нацбанк грозит банкам новым «инструментом рыночной дисциплины» // news.tut.by. 2015. 5 мая. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/446707.html>

К середине 2015 года ставки по кредитам коммерческих банков в Беларуси снизились с 45–50% до 30% и менее. При этом регулятор внедрил последовательную политику по недопущению сокрытия банками реальной процентной ставки по кредитам за счет введения дополнительных комиссий и платежей. В этой работе содействие Национальному банку оказывал комитет государственного контроля.

Анонсированные регулятором меры были введены 1 июня 2015 года. Это привело к перетоку депозитов из рублевых в валютные, что было связано с давно сформировавшимися и прочно закрепившимися инфляционными и девальвационными ожиданиями населения. Однако данная тенденция была ожидаемой для Национального банка и не привела к изменению выбранной денежно-кредитной политики.

При планировании экономического развития на 2016 год Национальный банк и правительство заложили целевой показатель инфляции на уровне 12%. А уже в начале 2016 года начался процесс снижения ставки рефинансирования. Всего с начала 2016 до октября 2017 года она была снижена с 25% до 11% годовых²⁰. При этом доступность кредитных ресурсов для предприятий увеличилась еще больше, поскольку банки пошли на применение более низких ставок для постоянных крупных клиентов в случае наличия у них вызывающих доверие бизнес-планов. На фоне снижения ставки

рефинансирования участники рынка начали высказывать опасения по поводу возможного оттока депозитов из банковской системы. Однако, по мнению Национального банка, этого не произойдет. По данным регулятора, доля безотзывных рублевых вкладов населения в конце сентября 2017 года составляла порядка 40%, доля долгосрочных вкладов среди них – около 65%²¹.

По итогам 2017 года Национальный банк ожидает инфляцию на уровне 6%, хотя при планировании экономического развития во второй половине 2016 года был заложен ориентир в 9%. В 2018 году среднегодовая инфляция в Беларуси планируется на уровне не выше 7,4%²².

Деноминация

1 июля 2016 года Республика Беларусь провела деноминацию национальной валюты, включавшую не только ввод в обращение новых банкнот и монет, но и замену международного обозначения белорусского рубля. Изначально данный шаг планировался на 1 января 2017 года, однако по требованию Александра Лукашенко он был реализован на полгода раньше²³.

20. Ставка рефинансирования // nrb.by. Режим доступа: <http://www.nrb.by/statistics/MonetaryPolicyInstruments/RefinancingRate>

21. Нацбанк: риск оттока капиталов из Беларуси минимален, структура депозитов улучшается // news.tut.by. 2017. 28 сентября. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/562204.html>

22. Правительство Беларуси одобрило прогноз по росту ВВП на 2018 год // belrynok.by. 2017. 29 августа. Режим доступа: <https://www.belrynok.by/2017/08/29/pravitelstvo-belarusi-odobrilo-prognoz-po-rostu-vvp-na-2018-god/>

23. В. Матвеев. Лукашенко: спокойное проведение деноминации – в том числе политический момент // belta.by. 2016. 16 июня. Режим доступа: <http://www.belta.by/president/view/lukashenko-sпокойное-provedenie-denominatsii-v-tom-chisle-politicheskij-moment-197710-2016/>

С экономической точки зрения деноминация была несколько преждевременной, поскольку проводилась в условиях инфляции, превышающей уровень 10% в год. Для населения данная мера тоже не выглядела своевременной, поскольку реализовывалась на фоне свежих воспоминаний о валютных шоках конца 2014 и 2015 годов (эхо двух волн девальвации в России), а также на фоне сжатия экономики, ухудшения ситуации на рынке труда.

Тем не менее, в техническом отношении деноминация прошла гладко, никаких значимых сбоев в работе банковской системы допущено не было. В итоге деноминация стала важным психологическим рубежом, пересечение которого способствовало дальнейшему укреплению доверия населения к национальной валюте.

Золотовалютные резервы

Одним из направлений политики новой экономической команды стало наращивание золотовалютных резервов Республики Беларусь. Важным препятствием к этому был не только валютный кризис конца 2014 года, но и накопленные значительные обязательства по внешнему долгу, а также в целом негативная конъюнктура на внешних рынках и снижение экспортной выручки. В силу необходимости погашения обязательств по внешним заимствованиям динамика ЗВР в 2015 году была в целом негативной и показала снижение с 5059,1 млн долларов до 4026,8 млн долларов на 1 февраля 2016 года (значения по методологии Международного валютного фонда).

Однако в период с начала 2016 до 1 октября 2017 года ЗВР Беларуси выросли до 7266,7 млн долларов²⁴. Источником роста резервов, а также рефинансирования обязательств были в основном новые внешние заимствования. И хотя белорусские экономические власти заявляли о достижении пороговых значений и недопущении дальнейшего наращивания государственного долга, в 2017 году белорусское руководство нарастило внешний госдолг сразу на 2 млрд долларов – с 13,7 до 15,7 млрд долларов²⁵.

Пенсионная реформа

Одним из острейших для экономики Беларуси к 2015 году стал вопрос пенсионной реформы. Отказ от реформы в данной сфере грозил нарастанием дефицита фонда социальной защиты населения до 2% ВВП к 2020 году²⁶.

В связи с этим белорусские власти реализовали две меры, направленные на реформирование пенсионной системы.

В декабре 2014 года минимальный стаж для назначения пенсии по возрасту был увеличен с 10 до 15 лет работы с уплатой обязательных страховых взносов в фонд соцзащиты населения. Это стало вторым повышением порога трудового стажа за

24. Золотовалютные резервы Беларуси // myfin.by. Режим доступа: <https://myfin.by/wiki/term/zolotovalyutnye-rezervy-belarusi>

25. Государственный долг на 1 сентября 2017 г. // news.tut.by. 2017. 29 сентября. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/562513.html>

26. Bornukova, E., Lisenkova, E. Effects of Population Ageing on the Pension System in Belarus // beroc.by. December 2015. Режим доступа: <http://www.beroc.by/media/katerina-bornukova-cherez-neskolkolet-potrebuetsya-novoe-povyshenie-pensionnogo-vozrasta/>

один год (в сентябре 2013 года было принято вступившее в силу с начала 2014 года решение о повышении его с 5 до 10 лет)²⁷.

Второй мерой стало собственно повышение пенсионного возраста. В марте 2016 года было утверждено решение о постепенном повышении пенсионного возраста с 55 до 58 лет для женщин и с 60 до 63 лет для мужчин с шагом в полгода. Этот вариант позволит сохранить существовавшее на момент принятия решения соотношение работающих и пенсионеров до 2023 года. В случае если человек не имеет необходимого трудового стажа, он получает право только на социальную пенсию, выплачиваемую мужчинам с 65 лет и женщинам с 60 лет²⁸.

Данная реформа была перезревшей и не вполне последовательной. Она является заведомо временной мерой, предотвращающей рост дефицита ФСЗН до 2022 года²⁹. Кроме того, она не создает предпосылки для перехода к накопительной пенсионной системе и, в силу специфики динамики демографической ситуации в Беларуси, фактически гарантирует обострение проблемы дефицита ФСЗН в будущем³⁰. Тем не менее, учитывая огромные политические издержки

данного шага, он стал ярким свидетельством признания властями неизбежности реформы экономики, несмотря на сопутствующие издержки.

Реформа ЖКХ

Перекрестное субсидирование было и до сих пор остается одной из самых серьезных проблем белорусской экономики. На протяжении всего времени правления А. Лукашенко белорусское государство реализовывало «социально ориентированную модель», важной чертой которой были субсидирование тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства и частичная компенсация этого субсидирования за счет оплаты его субъектами хозяйствования по значительно более высоким тарифам. Такое положение дел обеспечивало поддержку наиболее бедных слоев населения, однако снижало стимулы для реализации мер экономии как со стороны населения, так и со стороны предприятий ЖКХ. С другой стороны, оно негативно сказывалось на конкурентоспособности белорусских предприятий, которые платили по более высоким тарифам, чем их зарубежные конкуренты. При этом значительная часть этих предприятий, будучи в собственности государства и рассчитывая на неизменную его поддержку, не проявляли особого стремления к снижению соответствующих издержек.

Неприемлемость такого положения дел, однако, стала очевидной еще до кризиса конца 2014 года. Поэтому белорусские

27. Минимальный стаж для получения трудовой пенсии увеличат еще больше // [finance.tut.by](https://finance.tut.by/news381138.html). 2014. 3 января. Режим доступа: <https://finance.tut.by/news381138.html>

28. Минтруда объяснило, кому дольше всех придется ждать выхода на пенсию // [finance.tut.by](https://finance.tut.by/news492038.html). 2016. 11 апреля. Режим доступа: <https://finance.tut.by/news492038.html>

29. В 2016 и 2017 годах руководство страны вынуждено было финансировать растущий дефицит ФСЗН из средств республиканского бюджета.

30. О. Томашевская. Катерина Борнукова: Через несколько лет потребуется новое повышение пенсионного возраста в Беларуси // [thinktanks.by](https://thinktanks.by/publication/2017/05/15/katerina-bornukova-cherez-neskolko-let-potrebuetsya-novoe-povyshenie-pensionnogo-vozrasta.html). 2017. 15 мая. Режим доступа: <https://thinktanks.by/publication/2017/05/15/katerina-bornukova-cherez-neskolko-let-potrebuetsya-novoe-povyshenie-pensionnogo-vozrasta.html>

власти последовательно проводили политику по ликвидации перекрестного субсидирования. В августе 2014 года правительство Беларуси утвердило План мер по сбалансированному развитию экономики на 2014–2015 годы, который предусматривал выход на полное возмещение населением затрат сферы ЖКХ уже в 2017 году³¹. На момент принятия документа, согласно официальным данным, население возмещало по установленным тарифам лишь порядка 25% реальных затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг.

В результате довольно агрессивной политики государства по повышению тарифов на жилищно-коммунальные услуги, а также по снижению затрат в сфере ЖКХ, в том числе — за счет выявления и ликвидации коррупционных схем, к 1 января 2018 года планируется довести этот уровень до 74,8% (если исключить расходы на тепловую энергию, то — 100%). Только в течение текущего года тарифы повышались 1 января, 1 марта, 1 сентября. Планировалось также их повышение 1 декабря и традиционное повышение в начале нового, 2018, года³². Однако данные планы были дезавуированы А. Лукашенко, который сослался на «неподъемность» этих планов для населения. Тем не менее, белорусский лидер подтвердил планы по ликвидации перекрестного субсидирования к 2020 году, однако при условии

пропорционального роста доходов населения³³.

При этом меры государства по реформированию жилищно-коммунального хозяйства не сводятся лишь к повышению тарифов. Существенные усилия были направлены на оптимизацию структуры управления сферой ЖКХ, сокращение издержек в сфере ЖКХ и повышение его эффективности.

Сокращение избыточной занятости

Одной из системных проблем белорусской экономики была избыточная занятость работников, особенно на государственных предприятиях. Так, по оценке Евразийского банка развития, в середине 2016 года избыточная занятость в экономике Беларуси составляла 14%, а в государственном секторе — 20%³⁴. Данная оценка, впрочем, считается не вполне точной и скорее способствует обоснованию невозможности реформ, чем их необходимости. По оценке специалистов, в 2011–2015 гг. крупнейшие предприятия Беларуси сокращали занятость со средними темпами 4,6% в год, остальные — на 0,6% в год³⁵. Несмотря на непрекращающуюся риторику властей о

31. Д. Заяц. Правительство Беларуси готовит почву для экономических реформ // naviny.by. 2014. 15 сентября. Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/economic/2014/09/15/ic_articles_113_186727

32. В правительстве уточнили, когда белорусы будут оплачивать «коммуналку» по полному тарифу // finance.tut.by. 2017. 15 сентября. Режим доступа: <https://finance.tut.by/news560569.html>

33. «Жирующие» энергетики и «антинародные» тарифы: что президент говорил о ЖКХ // finance.tut.by. 2017. 20 октября. Режим доступа: <https://finance.tut.by/news565500.html>

34. Д. Заяц. Каждый пятый работник — лишний. Что кредиторы рекомендуют Беларуси? // naviny.by. 2016. 6 июня. Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/economic/2016/06/06/ic_articles_113_191828

35. А. Чубрик. Условия обусловленного финансирования: МВФ vs ЕФСР // research.by. 2016. 20 сентября. Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/dp2016r05.pdf>

недопустимости увольнения работников и увеличения безработицы, тенденции, связанные с сокращением занятости, сохранились в белорусской экономике и на протяжении 2015–2017 годов. Причем именно государственный сектор экономики, более всего подверженный избыточной занятости, высвобождал рабочую силу наиболее активно. Так, списочная численность работников государственных организаций в январе-июне в среднем составила 1 миллион 511 тысяч человек, что почти на 132 тысячи меньше, чем за аналогичный период прошлого года. В январе-августе предприятия всех форм собственности в Беларуси уволили 94,4 тысячи работников, а приняли на работу — почти на 7,6 тысячи меньше³⁶.

Другие шаги государства

К числу других шагов государства, направленных на трансформацию белорусской экономики, можно отнести меры по либерализации условий хозяйствования, а также по ограничению и регулированию контрольной и надзорной деятельности государства (см. ниже).

С некоторыми оговорками к числу прогрессивных шагов белорусских властей можно отнести шаги, направленные на борьбу с коррупцией. Хотя целый ряд уголовных дел, которые были открыты в Беларуси в 2015–2017 годах, негативно

сказался на имидже страны и ее привлекательности для инвесторов³⁷, в то же время некоторые из них привели к раскрытию реальных коррупционных схем, например в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Недостатки реформ и сохраняющиеся вызовы

«Молчаливые реформы» 2015–2017 гг. в Беларуси интересны тем, что их наиболее динамичная, последовательная и успешная часть касалась денежно-кредитной политики. Смена этой политики позволила обеспечить макроэкономическую стабильность, предотвратить новые валютные кризисы. Однако при этом практически неизменными остались те факторы, которые обусловили общую низкую эффективность работы белорусской экономики и само возникновение предпосылок для кризисов. Прежде всего, речь идет о нерезформированном государственном реальном секторе экономики.

Несмотря на многочисленные кадровые перестановки, антикоррупционные расследования, сокращение избыточной занятости и другие меры по повышению эффективности работы государственных предприятий, в 2017 году многие белорусские государственные предприятия продемонстрировали показатели прибыли лишь благодаря списанию государством курсовых разниц³⁷. Кроме

36. Госкомпании за год «потеряли» 130 тысяч работников. В каких сферах «ушли» больше всего // news.tut.by. 2017. 8 сентября. Режим доступа: <https://finance.tut.by/news559244.html>

37. А порой и просто были необоснованными, как, например, дело Анны Шарейко. См.: Виновна, но свободна. Шарейко освобождена в зале суда // news.tut.by. 2016. 10 июня. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/499895.html>

37. Реальному сектору позволили списать курсовые разницы на затраты, уменьшив налог на прибыль // news.tut.by. 2017. 24 августа. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/557298.html>

того, многим предприятиям понадобилась дополнительная поддержка государства в виде снижения процентов по взятым ранее кредитам, отсрочки платежей по ним или выделения новых средств³⁸. Обсуждая планы по развитию машиностроения в Беларуси, представители белорусского правительства анонсировали новые масштабные инвестиционные программы модернизации государственных предприятий³⁹.

Сельскохозяйственные предприятия государственного сектора в период «молчаливых реформ» несли главную угрозу стабильности банковской системы Республики Беларусь. Рост «плохих долгов» в ней приобрел устойчивый и динамичный характер (достигнув критического уровня в 15%), а остановить его смогли только создание специализированного агентства по управлению активами и национализация «плохих» долгов государственных предприятий (превращение их в долги соответствующих регионов)⁴⁰.

Примечательно, что нежелание властей реформировать государственный сектор экономики можно объяснить только идеологическими и политическими причинами. Учитывая темпы увольнения работников государственных организаций,

можно с уверенностью говорить о том, что, отказываясь от реформирования государственного сектора, власти в полной мере сталкиваются со всеми негативными эффектами такого реформирования (в виде увольнения работников и роста безработицы), но при этом не получают положительных результатов, которые такая реформа могла бы принести. Иными словами, страх резкого роста безработицы является необоснованным, так как рост безработицы уже стал реальностью и сглаживается лишь трудовой миграцией и специфической методологией учета безработных (безработным в Беларуси считается лишь тот, кто зарегистрировался в качестве такового). Соответственно, отказ от реформирования предприятий государственного сектора ведет не к поддержанию уровня занятости, а к исчерпанию финансовых ресурсов, выделяющихся на поддержку неэффективных предприятий, и невозможности оказать должную помощь гражданам, которые потеряли работу.

Фетишизация государственного сектора экономики оказывает также значительное негативное воздействие на инвестиционный климат в Республике Беларусь. Государственные предприятия продолжают сохранять преимущество над частными предприятиями при рассмотрении дел в суде. Кроме того, они используют ценные трудовые ресурсы, препятствуя их вовлечению в более эффективную экономическую деятельность в частном секторе.

Немаловажно и то, что отказ от реформы государственных предприятий препятствует диверсификации экспортных

38. См. обзор проблемных предприятий: О. Лойко. Промышленные флагманы выздоравливают? Рост экспорта, миллионы на складах и пугающая дебиторка // news.tut.by. 2017. 14 сентября. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/560340.html>

39. Семь миллиардов рублей за четыре года: машиностроение «запрограммировали» на рост // news.tut.by. 2017. 9 августа. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/555062.html>

40. Нацбанк: проблемная задолженность практически не сокращается, но банки пока тянут этот груз // news.tut.by. 2017. 2 октября. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/562669.html> См. также: Д. Заяц. Экономические власти изучают возможность создания рынка проблемных активов // news.tut.by. 2017. 11 августа. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/555428.html>

связей Беларуси и обуславливает сохранение зависимости всей экономики страны от традиционных рынков этих предприятий (то есть, прежде всего, от российского). Как показывает ситуация вокруг белорусских нефтеперерабатывающих заводов, сохранение избыточной социальной нагрузки на эти предприятия является, наряду с незавершенностью программы модернизации, главным препятствием на пути к диверсификации поставок углеводородов в Республику Беларусь⁴¹. В случае ликвидации несвойственных этим предприятиям функций они могли бы рентабельно перерабатывать нефть, поставляемую на рыночных условиях, а не только российскую нефть, поставляемую на более выгодных условиях, обременяющихся политическими уступками со стороны Минска.

Неизбежным следствием выбранного (ограниченного) подхода к реформам является дальнейший рост государственного внешнего долга Республики Беларусь. Из-за отказа от реформирования государственного сектора экономики рейтинговые агентства не спешат повышать рейтинги Беларуси, даже несмотря на позитивные шаги, предпринимаемые белорусскими властями, и явные успехи в обеспечении макроэкономической стабильности. Показательным в данном контексте стал отказ белорусских властей от дальнейшего диалога с Международным валютным фондом и переход к заимствованиям из других

источников по ставкам, в 2–3 раза превышающим те, на которые Беларусь могла рассчитывать при сотрудничестве с МВФ⁴².

Ограничения реформ и их скорости: логика белорусских властей и ее изъяны

Ограничение скорости и масштаба реформ в Беларуси продиктовано, прежде всего, политической логикой белорусских властей. В частности, две наиболее сложные реформы — жилищно-коммунального хозяйства и государственного сектора экономики — связаны с опасениями властей по поводу возможных социальных протестов. Реформа ЖКХ резко увеличивает затраты населения, что невозможно компенсировать быстрым пропорциональным увеличением дохода. Реформа государственного сектора экономики резко увеличивает безработицу, что также не получится компенсировать созданием достаточного количества рабочих мест в сжатые сроки. Все это повышает риски социально-политической напряженности и утраты политической стабильности.

Однако на самом деле два указанных политических аргумента против проведения структурных реформ вовсе не так безупречны в своей логике, как это может показаться. В частности, совершенно неочевидными являются риски,

41. Д. Заяц, Директор «Нафтана»: Предприятие должно быть готово работать в условиях рыночных цен на нефть // news.tut.by. 2017. 18 апреля. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/540012.html>

42. МВФ приостановил дискуссию с Беларусью из-за отсутствия внятной поддержки реформ // news.tut.by. 2017. 20 июля. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/552266.html>

связанные с ростом стоимости услуг ЖКХ, в случае введения соответствующих адресных механизмов поддержки граждан, которые в связи с высокой стоимостью этих услуг оказались в трудной жизненной ситуации. Так, в мае 2017 года Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь подготовило изменения в указ президента Республики Беларусь о предоставлении безналичных жилищных субсидий⁴³. Суть изменений состояла в том, чтобы привязать предоставление субсидии не к доходу домохозяйства, а к душевому доходу участников домохозяйства, и сделать размер субсидии дифференцированным (с целью большей поддержки наиболее бедных слоев населения). В совокупности с повышением пособия по безработице до уровня прожиточного минимума данная мера позволила бы гарантировать минимальный уровень располагаемых доходов для тех белорусов, которые временно потеряли место работы. Однако данные изменения в указ так и не были внесены, причины чего не вполне понятны.

Еще более показательной в данном отношении является ситуация в сфере занятости. Как отмечалось выше, опасения властей по поводу резкого (и неконтролируемого) роста безработицы при начале реформирования государственного сектора экономики во многом являются необоснованными. Особенно на фоне стремительного сокращения рабочих

мест в государственных организациях, а также в экономике в целом. Более того, руководствуясь искаженными представлениями о природе безработицы и путях борьбы с ней, власти сами спровоцировали всплеск социальной напряженности, приняв необоснованно жесткий, репрессивный по своему характеру декрет о «предупреждении социального иждивенчества». Попытка властей бороться с безработицей мобилизационными методами (используя репрессивный декрет №3 и объявив кампанию по созданию рабочих мест) не привела к позитивным результатам. Зато она привела к массовым протестам и дальнейшему росту недоверия населения к политике властей⁴⁴.

Иными словами, реальным источником нестабильности для Беларуси оказались не реформы и их последствия, а не вполне компетентные решения белорусских властей, направленные на избежание реформ, необходимость которых абсолютно очевидна.

Таким образом, политическая целесообразность ограничения темпа и масштабов реформ с точки зрения сохранения стабильности в Беларуси весьма сомнительна. Более того, идеологическое, а порой и просто иррациональное обоснование отказа от критически важных реформ свидетельствует о непрозрачности политической и институциональной среды. Отказ от реформ и поиск «своего пути», как и избирательная борьба с коррупцией, могут использоваться в целях

43. Минжилкомхоз инициирует изменение законодательства о предоставлении безналичных жилищных субсидий // belta.by. 2017. 25 мая. Режим доступа: <http://www.belta.by/society/view/minzhilkomhoz-initsii ruet-izmenenie-zakonodatelstva-o-predostavlenii-beznalichnyh-zhilischnyh-subsidij-249250-2017/>

44. См.: А. Сивицкий, Ю. Царик. Политический кризис февраля–марта 2017 г. в Беларуси. Содержание, последствия и уроки // csfps.by. 2017. 21 августа. Режим доступа: http://csfps.by/files/Political_crisis_2017_CSFPS.pdf

перераспределения финансовых потоков и передела сфер влияния аппаратными и политическими игроками.

Повестка 2017 года: либерализация, отраслевые проекты и их бенефициары

Столкнувшись с угрозой нестабильности, порожденной своими собственными действиями по ограничению реформ, а также с растущим давлением России, белорусские власти в 2017 году попытались активизировать усилия по реформированию экономики. Однако данные усилия были организованы весьма специфическим образом.

С одной стороны, они включают последовательное проведение политики, направленной на либерализацию условий хозяйствования и ограничение интенсивности контрольной деятельности. В рамках этой работы властями был подготовлен декрет о развитии предпринимательства, а также изменения в указ о надзорной и контрольной деятельности. Данные меры действительно существенно упростят работу малых предприятий в области торговли, общественного питания, оказания бытовых услуг⁴⁵.

В рамках этого общего тренда на либерализацию возникают (или создаются) возможности для развития бизнес-империй приближенных к властям

предпринимателей. Так, власти подготовили проект указа о создании условий для развития торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, который формирует благоприятные условия для развития предприятий, оказывающих соответствующие услуги, в сельской местности и малых городах. Однако ранее, в ходе встречи с председателем совета директоров ООО «Табак-инвест» Павлом Топузидисом (сеть магазинов «Корона»), А.Лукашенко поручил ему заняться развитием торговли в малых городах и населенных пунктах. То, что приближенный к президенту предприниматель получил личное приглашение осваивать такую высокомаржинальную нишу, как торговля в сельской местности, вызывает обоснованные подозрения в отсутствии прозрачности и равной конкуренции. Хотя формально речь идет об экспансии частной кампании.

Аналогично при содействии государства значительные ресурсы от китайских партнеров получил другой приближенный к властям предприниматель – Александр Шакутин (холдинг «Амкодор»). Формально он даже составит конкуренцию государственному Минскому тракторному заводу, поскольку один из проектов, поддержанных китайскими кредитами, предполагает создание в Беларуси еще одного тракторного производства.

Наконец, еще один крупный проект властей, названный «IT-страна», также связан с развитием частного сектора, но под «присмотром» государства (руководство «Парком высоких технологий» в недавнем прошлом перешло к бывшему

45. Матюшевский анонсировал скорое принятие революционных указов // news.tut.by. 2017. 28 сентября. Режим доступа: <https://news.tut.by/economics/562299.html>

начальнику главного идеологического управления администрации президента Республики Беларусь Всеволоду Янчевскому).

Эти и другие примеры сами по себе нельзя оценить как негативные, ведь, в конце концов, они содействуют развитию частного сектора, заинтересованного в последовательных реформах. Однако тенденция назначать из числа чиновников или близких к властям лиц «смотрящих» за теми или иными секторами явно не способствует прозрачности ситуации в Беларуси и повышению ее инвестиционной привлекательности. Наконец, она побуждает всерьез поставить вопрос о том, намерена ли Беларусь вообще реформировать экономику в стратегической перспективе или же будет пытаться создавать «олигархическую» государственно-капиталистическую модель наподобие российской (что бесперспективно в условиях отсутствия достаточного объема ренты, получаемой от природных ресурсов).

Другим направлением, при помощи которого власти компенсируют отсутствие должного реформирования экономики, является создание множественных правовых режимов для различных секторов и ниш экономики, отдельных проектов, которые рассматриваются как приоритетные. В частности, речь идет о создании (или наличии) отдельных экономико-правовых режимов для:

- китайско-белорусского индустриального парка «Великий камень»;
- национального научно-технологического парка «БелБиоград»;

- развития IT отрасли;
- возможного проекта индийско-белорусского индустриально-технологического парка;
- Оршанского региона в рамках специальной программы по его развитию;
- сельской местности и малых городов.

Необходимость предоставления льгот и преференций участникам важных для государства бизнес-проектов говорит о низкой привлекательности инвестиционной среды в других секторах экономики, в экономике в целом. В этом смысле создание специальных режимов оказывается обоюдоострым орудием. С одной стороны, использование благоприятного правового режима для конкретного проекта может создать предпосылки для дальнейшей экспансии этого режима на другие сектора экономики, на всю экономику. С другой стороны, есть риск того, что специальные правовые режимы будут рассматриваться властями как достаточная альтернатива реформам в целом.

Политические условия дальнейшего реформирования экономики Беларуси

Непрозрачность институциональной и политической среды, ставшая характерной чертой внутренней политики белорусских властей в 2017 году, является главным препятствием на пути к внятному

обсуждению повестки дальнейших преобразований белорусской экономики в настоящее время.

Данная непрозрачность во многом обусловлена внешними обстоятельствами. Политический кризис февраля–марта 2017 года, а также последующая напряженная обстановка вокруг совместного белорусско-российского учения «Запад–2017» стали результатом интенсивного политического давления, оказываемого на Минск со стороны Москвы, а также предпосылкой для дальнейшего усиления этого давления. Поведение Москвы в рамках данного учения дало белорусской стороне отчетливый сигнал о том, что Минск публично теряет свой статус незаменимого партнера в обеспечении военной безопасности России на западном стратегическом направлении. Москва отдает приоритет односторонним действиям и таким образом лишает Минск возможности получать ренту за счет демонстрации своей лояльности. И хотя доступ к российским финансовым ресурсам в настоящее время остается основой краткосрочной экономической стратегии властей, в то же время вполне очевидно, что возможности дальнейшего расширения кредитования со стороны России крайне ограничены. Если белорусские власти не смогут развернуть тенденцию увеличения внешнего госдолга страны, то он будет делать их все более уязвимыми для внешнего давления, прежде всего, со стороны Москвы. Однако развернуть эту тенденцию без получения поддержки МВФ будет невозможно.

В то же время непрозрачность институциональной и политической среды

имеет и глубокие внутренние причины, хотя они часто связаны с внешними факторами. Речь идет об отсутствии в белорусском истеблишменте консенсуса относительно дальнейших необходимых действий. Причем это отсутствие консенсуса основано как на различии идеологических подходов, так и на различии интересов разных групп в белорусском руководстве. В конечном счете само по себе отсутствие консенсуса, четко обозначенных стратегических ориентиров и наличие соответствующей непрозрачной институциональной среды многие аппаратные игроки могут рассматривать как благоприятные условия для реализации собственных корпоративных или личных интересов.

Данная ситуация, кстати, ярко контрастирует с обстоятельствами, которые можно было наблюдать в ходе реализации «молчаливых реформ» 2015–2017 гг. При полном отсутствии пропагандистского шума вокруг самих реформ и даже скептическом отношении к ним со стороны А. Лукашенко конкретные шаги экономических властей разрабатывались во взаимодействии с экспертным сообществом, открыто объявлялись и затем последовательно реализовывались. Лица, ответственные за реализацию тех или иных составляющих «молчаливых реформ», были хорошо известны и несли персональную ответственность за последствия соответствующих шагов. При этом позиция властей во время дискуссий о судьбе реформ была хоть и не безупречной с точки зрения западных партнеров, но вполне последовательной и рациональной.

В отличие от этого после кризиса февраля–марта 2017 года экономическая повестка властей на некоторое время была фактически сведена к снижению уровня инфляции (в том числе — за счет словесных интервенций о необходимости ограничения роста цен) и изысканию дополнительных кредитных ресурсов. Вторая половина 2017 года была отмечена существенной активизацией властей на поле принятия мер по либерализации экономики, ограничению влияния силовых структур на экономику, разумному регулированию рынка труда. Однако власти продолжили избегать открытых заявлений о продолжении реформ, включая реформу государственного сектора экономики.

В то же время социологические опросы последовательно указывают на сформировавшийся запрос на реформы в белорусском обществе. Фактически прокрастинация властей в данном вопросе создала уникальную ситуацию, в которой реализация реформы может быть в значительно меньшей степени связана с негативными социальными последствиями, чем если бы реформы реализовывались раньше. Поскольку значительная часть негативных последствий уже наступила, то дальнейшая реализация мер по реформированию экономики может в меньшей степени ассоциироваться с этими негативными последствиями. Поэтому в текущих условиях в качестве реалистичной политической стратегии может рассматриваться «либеральный / реформаторский популизм». Подобный «популизм», безусловно, не является ценным сам по себе и не должен отвлекать от собственно задач по реформированию экономики.

Однако он мог бы обеспечить дополнительную легитимность усилиям властей по реформированию экономики в преддверии крупных политических кампаний 2019–2020 годов.

Выводы и рекомендации

«Молчаливые реформы» 2015–2017 годов были самыми значительными преобразованиями белорусской экономической политики с середины 1990-х годов, когда была создана «белорусская экономическая модель». Эта старая, основанная на российской энергетической ренте модель управления экономикой, стала неадекватной тем новым условиям, в которых Беларусь оказалась после 2006 года и особенно — после начала украинского кризиса. Тем не менее, «молчаливые реформы» 2015–2017 годов не смогли покончить с этой моделью, которая и сегодня остается одним из главных ограничителей независимости Беларуси и препятствием на пути к более динамичному экономическому росту. В основе данной модели — сохранение неэффективного государственного реального сектора, значимость которого для белорусского государства и общества обусловлена политическими и идеологическими факторами. Причем в последние годы на первый план для поддержания status quo выходят не обоснованные опасения по поводу возможных негативных социальных последствий реформ, а идеологические стереотипы, нарастание внешнего давления и возможная заинтересованность части аппаратных игроков в поддержании неопределенности

относительно стратегических ориентиров развития экономики.

Тем не менее, едва ли можно считать, что перспектива проведения в Беларуси структурных реформ окончательно утрачена. Неэффективность государственного сектора экономики и исчерпание возможностей дальнейшего наращивания внешнего государственного долга, а также необходимость расширения собственного пространства для маневра будут подталкивать Минск к поиску более эффективной экономической политики. В этих условиях становится возможной внятная политика Европейского союза по поддержке реформ в Беларуси, основанная на принципе кондициональности.

Такая политика должна быть сфокусирована именно на сферах экономического и социального развития, а также хорошего управления, поскольку отсутствие прогресса в этих областях объективно является генератором вызовов и угроз для стабильности белорусского общества. При этом цель политики европейской стороны должна быть сформулирована в терминах укрепления независимости и возможностей белорусского государства на прочной и устойчивой основе рыночной экономики.

1. Европейская сторона могла бы увязать вопрос заключения соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Беларусью с проведением реформы сектора государственных предприятий как необходимым условием долгосрочной макроэкономической стабильности и приверженности Беларуси принципам рыночной экономики.

2. Европейская сторона могла бы принять пакет помощи, направленный на борьбу с безработицей в Беларуси в контексте реформы сектора государственных предприятий. Такой пакет помощи мог бы включать средства, направленные как на создание возможностей для трудоустройства граждан (их образование, повышение квалификации, смену ими специальности, открытие бизнеса и т.д.), так и частично на поддержку белорусского правительства в выплате пособий по безработице в случае их увеличения до уровня прожиточного минимума.

3. Европейская сторона могла бы рассмотреть возможность оказания технической помощи Беларуси, связанной с проведением оценки государственных предприятий по международным стандартам с целью облегчения процесса приватизации.

4. Европейская сторона могла бы предложить Беларуси разработку совместной программы «Партнерство для модернизации». В ее рамках можно было бы выработать стратегическое видение модернизации белорусской экономики с учетом задач диверсификации ее экспортных связей, а также в свете имеющихся глобальных тенденций в сфере развития науки, технологий и промышленности («четвертая промышленная революция»). Подобное видение могло бы стать основой для определения приоритетных направлений инвестиционного сотрудничества Беларуси и стран ЕС.

5. Белорусским властям следует объективно оценить имеющиеся риски и вызовы, связанные с дальнейшим

реформированием белорусской экономики и отсутствием такого реформирования. Издержки тех или иных шагов должны быть изучены объективно и беспристрастно, исходя из национальных интересов Республики Беларусь и соображений общего блага. Соответственно, и принимаемые решения должны исходить из соображений краткосрочной и долгосрочной устойчивости белорусской экономики и не быть ориентированными на продвижение интересов отдельных политических и экономических акторов.

Автор

Юрий Царик – председатель Наблюдательного совета
Центра стратегических и внешнеполитических
исследований

Контакты:

Фонд им. Фридриха Эберта, Р
ул. Пушкинская, 34
01004 Киев
Украина

телефон: +38 044 234 00 38

факс: +38 044 45140 31

<http://www.fes.kiev.ua> | mail@fes.kiev.ua

Точки зрения, выраженные в этих статьях, принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию организации или институции, с которой они связаны. Точка зрения автора не обязательно отражает позицию Фонда Фридриха Эберта.
Любое использование материалов допускается только с письменного разрешения его правообладателя.