



Центр социально-экономических исследований

Леонид Злотников, Наталья Злотникова

Проблемы экономических реформ в Беларуси

Варшава, март 1996 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE.

Данная работа была выполнена в рамках *«Программы поддержки экономических реформ в пост-советских государствах»*, финансируемой Джорджем Соросом.

Редактор серии *Гражина Войчехович*

Редактор русского издания *Петр Козаржевский*

© Научно-исследовательский фонд CASE, Варшава 1996 г.

ISBN 83-86296-65-8

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-585 Warszawa, Bagatela 14

тел.: (48-22) 629-43-83, 628-09-12

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Предисловие

Распад СССР и крах социалистической системы хозяйствования с особой остротой поставили перед руководством бывших союзных республик вопрос о выборе стратегии выхода из кризиса, сводящийся, в самом общем плане, к выбору модели социально-экономического и политического развития. Диапазон концептуальных подходов включал в себя весь диапазон от внедрения радикальных рыночных реформ и демократизации политической сферы жизни общества до попыток возврата к прошлому, упования на спасительную роль государственного регулирования.

К сожалению, в отличие от большинства своих соседей, руководство Республики Беларусь пошло, в основном, по второму пути, что не только усугубило социально-экономический кризис, но и негативно отразилось на всех основных сферах жизни белорусского общества, превратив республику в своеобразный «заповедник социализма».

Такое развитие событий в Республике Беларусь не только уводит ее все дальше от реформ и выхода из кризиса, но и приводит к тому, что интерес к Беларуси ослабевает не только у зарубежных инвесторов, международных экспертов и донорских организаций, но и у исследователей — экономистов и политологов. Это создает вакуум информации о Беларуси, затрудняет осознание происходящих там процессов, а также препятствует оказанию помощи ослабленным, но все же существующим и борющимся сторонникам реформ в этой стране.

Предлагаемый вниманию читателей выпуск «Исследований и анализов» призван внести свой вклад в восполнение существующего пробела. Публикуемый материал написан белорусскими авторами и является плодом сотрудничества между варшавским Центром социально-экономических исследований CASE и Независимым институтом социально-экономических и политических исследований в Минске.

Петр Козаржевский

I. СТАНОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ¹

1. От декларации о суверенитете к самостоятельной экономической политике

Менталитет элиты

К моменту приобретения независимости политическая элита Беларуси состояла из людей, пришедших в органы власти в годы строительства социализма. В годы перестройки ее состав практически не изменился. Вплоть до лета 1994 года ключевые посты в руководстве республики и в парламенте занимали те же лица, которые руководили когда-то Коммунистической партией Белоруссии. Политическая элита республики отличалась своей монолитностью. В ней не сформировалось, как в других республиках, реформаторское крыло, которое выступало бы за переход к рынку.

На глазах этой элиты произошло крушение социалистического лагеря и начался распад СССР. Однако руководство республики не признало, что причина кризиса социализма — в общественной собственности на средства производства.

Поэтому в «Программе перехода Белорусской ССР к рыночной экономике» (октябрь 1990 г.) была сделана попытка оживить главный элемент командной системы — централизованное планирование. Утверждалось, что дискредитация планирования была обусловлена не объективной сложностью народнохозяйственных связей и невозможностью планировать из центра, а «идеологическим давлением, т. е. непомерными требованиями со стороны партийных органов». Естественно, что при такой оценке Программа сохраняла ведущую роль плана в белорусской модели «рыночной экономики», вплоть до установления директивных заданий предприятиям. И хотя руководство республики было вынуждено тогда говорить о рыночных реформах, оно не скрывало, что находилось на позициях социализма.

Становление системы

День 27 июля стал праздничным днем. В это день в 1990 г. Верховный Совет республики принял Декларацию о государственном суверенитете Белорусской ССР. Однако независимость первоначально была чисто формальной.

¹ Глава написана Леонидом Злотниковым.

Республика еще не имела своих законов, регулирующих хозяйственную жизнь. Оставались общими денежно-финансовая система, поставки в общесоюзные фонды. Цены на товары устанавливались из Москвы.

Передача функций управления экономикой в Минск не была одномоментным актом. Это был постепенный процесс, который длился, в основном, с июля 1990 г. до конца 1991 г., т.е. до образования СНГ.

Местные власти считали, что необходимо оградить успешно развивающееся народное хозяйство республики от негативного воздействия московских реформаторов, от хаоса, вызванного событиями в других регионах СССР. Вот как оценивал ситуацию Председатель Верховного Совета БССР Н. Дементей: «Экономика у нас хорошая, но все усилия народа по увеличению объемов производства могут быть сведены на нет решениями так называемого центра»². Последующие неудачи объяснялись в таком же духе. Например, вице-премьер М. Мясникович, объясняя причины неудач по стабилизации производства в 1991 году, прямо указывает: «Не удалось в максимальной степени оградить нашу экономику от всесоюзной разрухи»³.

Белорусская бюрократия была недовольна политикой союзного центра по демократизации общественной жизни страны и неспособностью центра остановить нарастание экономического кризиса. Поэтому она стремилась «создать механизм защиты интересов республики»⁴. Главными элементами этого механизма были провозглашены достижение экономической самостоятельности и поиск «белорусского» варианта экономической модели.

После распада СССР в декабре 1991 г. парламентская оппозиция, возглавляемая Белорусским народным фронтом, стала требовать немедленного введения национальной валюты. Она утверждала, ссылаясь на официальные статистические данные, что Россия эксплуатирует республику (белорусский экспорт в Россию в 1989 г., например, составлял в текущих ценах 10,95 млрд. рублей, импорт — 9,35 млрд. рублей⁵), что введение своих денег остановит это ограбление.

Однако правительство не спешило удовлетворять требования оппозиции. Оно понимало, что выход из рублевой зоны означал бы прекращение доступа к дешевым российским ресурсам по внутренним ценам и переход на мировые цены. Это, в свою очередь, вело от официального статистического благополучия (самый высокий из всех республик бывшего СССР национальный доход на душу населения и самые высокие темпы роста производительности труда) к экономической катастрофе. Поэтому белорусское правительство стремилось как можно дольше использовать преимущества от пребывания в рублевой зоне.

² «Советская Белоруссия», 12 июля 1990 г.

³ «Советская Белоруссия», 23 мая 1991 г.

⁴ *Позиция и программа действий Компартии Беларуси в связи с переходом республики на рыночные отношения*. «Советская Белоруссия», 9 декабря 1990 г.

⁵ *Государства бывшего СССР*. Статистический сборник. Всемирный банк, Вашингтон, 1993, № 8.

Несмотря на то, что в начале 1992 г. рубль оставался единой валютой для СНГ и стран Прибалтики, единая кредитно-денежная политика отсутствовала. На встрече 30 марта 1992 г. в Минске банкиры стран-участниц СНГ выработали принципы эмиссионной и кредитной политики. Однако согласительные документы подписали не все страны. Впоследствии эти соглашения не выполнялись.

Беларусь осуществила первую самостоятельную кредитную эмиссию уже в первом квартале 1992 г., а летом 1992 г. огромные кредиты на пополнение оборотных средств предприятий в размере 100 млрд. рублей (для сравнения: доходы бюджета в 1992 г. составили 205 млрд. рублей) наполовину были обеспечены кредитной эмиссией.

Кредитная эмиссия вела к увеличению потребности в наличных рублях. Но их выпуск оставался под контролем Центрального банка России — правопреемника Государственного банка СССР. Инфляционная накачка денежной массы в Беларуси уперлась в отсутствие наличных денег из-за кредитной политики правительства Е. Гайдара в первой половине 1992 г., направленной на снижение кредитной эмиссии. Препятствие было устранено введением в обращение с 1 июня 1992 г. белорусского расчетного рубля. Часть заработной платы выдавалась в расчетных рублях. Белорусские рубли использовались только в качестве платежного средства наравне с российским рублем. Весь безналичный оборот осуществлялся с использованием российских рублей. Одновременно, в качестве меры по защите внутреннего потребителя, часть дефицитных товаров разрешалось покупать только за белорусские рубли.

Осуществляя мягкую кредитную политику, правительство Беларуси вызвало рост цен и зарплаты внутри республики. Денежные доходы на душу в Беларуси в первом полугодии 1992 г. были на 18% выше, чем в среднем по СНГ. За пустые эмиссионные рубли белорусские предприятия покупали в России вполне реальные товары.

Таким образом, белорусское правительство не только перекладывало свою инфляцию на Россию и помогало торпедировать реформаторское правительство Е. Гайдара, но и продолжало по дешевке выкачивать ресурсы из России.

Рублевая экспансия Беларуси и других республик вызвала защитные меры со стороны России. С июля 1992 г. Беларусь и Россия перешли на клиринговые отношения. Этой мерой Россия отделила безналичный российский рубль от безналичного рубля других республик.

В июле 1993 г. Россия ввела российские рубли нового образца. Тем самым она отделилась и от единой зоны наличных денег, а также от сброса бумажных российских рублей старого образца другими республиками СНГ. Одновременно с Россией Беларусь также отменила хождение банкнот старого образца. Формально в обращении оставались деньги нового образца, которые республика могла покупать или получать в России в форме кредитов. Однако в обращении остались лишь расчетные билеты Национального банка республики. Они стали

единственной законной валютой на территории республики после решения Верховного Совета Республики Беларусь в октябре 1994 г.

Сразу после введения белорусского расчетного рубля его обмен с российским осуществлялся в отношении 1:1. Постепенно вес белорусского рубля падал и в декабре 1994 г. он упал в 25 раз по отношению к российскому рублю.

Провал первой программы перехода к рынку

Экономическая политика правительства в переходный период была двойственной. С одной стороны, шло воссоздание командной системы по образцу СЭВ. С другой стороны, шли рыночные преобразования в соседних восточноевропейских странах и в России. Переход к рыночной экономике в те годы был еще мифом, овладевшим массами. Поэтому политической элите в то время было трудно противостоять переменам.

Белорусская программа перехода к рынку, принятая Верховным Советом 13 октября 1990 г., предусматривала формирование рыночной системы к концу 1991 года, а с 1992 г. — укрепление рыночных структур. В течение первого года предусматривалась приватизация 30% предприятий промышленности и 60% предприятий строительства. Почти одновременно с принятием программы перехода к рынку в конце 1990 – начале 1991 гг. был принят ряд основных законов, обеспечивающих этот переход.

Однако законодательство, регулирующее базовые отношения собственности, не было дополнено законом о приватизации госсобственности. Попытка принять такой закон в 1991 г. провалилась из-за консервативной позиции Верховного Совета.

В конце 1990 – начале 1991 гг. были приняты законы, регулирующие земельные отношения. Частная собственность на землю не допускалась.

Программа перехода к рынку была быстро забыта. Мероприятия, ею предусмотренные, не выполнялись. «Когда экономика трещит по швам, рвутся связи, не работает рубль,... тогда все в руки должно взять правительство,... все регулировать, всем управлять», — так оправдывал отсутствие реформ заместитель премьер-министра М. Мясникович в августе 1991 г.⁶

Почти полный развал бюджета, товарный голод, забастовки в апреле 1991 г. вынудили все-таки Верховный Совет принять решение об устранении препятствий предпринимательству, о разработке в третьем квартале 1991 г. программы приватизации производственных объектов и начале безвозмездной приватизации жилья.

Однако номенклатура не спешила с развитием предпринимательства и либерализацией экономики. Программа приватизации в 1991 г. принята не была. Велась антирыночная пропаганда. В своих выступлениях руководители государства гордились тем, что в Беларуси цены оставались более низкими, чем в соседних республиках. Экономический спад они использовали для дискредитации

⁶ «Советская Белоруссия», 15 августа 1991 г.

рыночного хозяйства в целом. Вот, например, оценка ситуации в конце 1990 г. Советом Министров республики: «Особо резкое падение темпов производства проявилось в ноябре и декабре, как раз в то время, когда республика стала жить по законам рыночной экономики»⁷.

1993 г. – июнь 1994 г.: топтание на месте

Созданная в 1990-1992 гг. экономическая система осталась практически неизменной и в 1993-1994 гг. До 1994 г. продолжалось заключение межреспубликанских договоров на поставки товаров. Например, по плану на 1994 г. объем поставок государству в общем объеме производства составлял: сахар — 96,6%, макаронные изделия — 92,3%, масло растительное — 78,9%, рыбная продукция — 68,8%, водка и вино — 84,3%, кондитерские изделия — 83,6%, соль поваренная — 70% и т. д. Распределение ресурсов через товарные биржи занимало весьма незначительную долю в товарообмене.

Из мер государственного контроля за движением ресурсов следует отметить Указ вновь избранного Президента республики, значительно затруднивший обмен товарами народного потребления между частным и государственным секторами экономики (сентябрь 1994 г.). В частности, государственным предприятиям запрещалось без разрешения Министерства торговли продавать товары частным фирмам.

По-прежнему остался тотальным контроль цен. С введением статуса предприятий-монополистов в 1992 г. он стал еще более изощренным: был введен контроль над средствами предприятий-монополистов. При этом почти все значимые предприятия республики в 1993 г. были включены в списки монополистов.

Неудачи приватизации

Приватизация в республике началась в январе 1991 г. в соответствии с временным порядком ее проведения, принятым Советом Министров. Оценка выкупаемого имущества проводилась не по рыночной стоимости, а по остаточной стоимости бухгалтерского баланса. Это вело к тому, что объекты приватизации выкупались фактически за бесценок. Например, по оценкам экспертов МВФ, проводивших исследования на двух приватизируемых предприятиях, установлено, что их выкупная цена была занижена в 10 раз⁸.

В 1991 г. было приватизировано всего 19 предприятий республиканской собственности. Основная форма приватизации — преобразование в народное предприятие (15 предприятий), т.е. передача предприятия в собственность трудовых коллективов. Только одно предприятие было продано по конкурсу. Из

⁷ «Советская Белоруссия», 21 января 1991 г.

⁸ Никитенко П. *Собственниками автоматически не становятся*, «Национальная экономическая газета», август 1993 г.

12 500 предприятий коммунальной собственности в 1991 г. было приватизировано 33 предприятия.

Начавшаяся приватизация даже в очень незначительных размерах (сопровождаясь к тому же коррупцией) была приостановлена решением Верховного Совета до принятия Закона о приватизации (был принят с четвертой попытки лишь в январе 1993 г.).

Закон предусматривал безвозмездную передачу 50% приватизируемых объектов. Однако механизм этой приватизации не был разработан. Поэтому приватизация шла лишь на тех предприятиях, где она началась до принятия Закона. Предпочтение отдавалось по-прежнему трудовым коллективам. К середине 1993 г. лишь одно предприятие республиканской собственности было приобретено частными лицами (из 53).

Закон затормозил приватизацию коммунальных объектов. 50% стоимости объекта должна оплачиваться приватизационными чеками, что отпугивало внешних инвесторов, в том числе из-за неясности механизма оплаты чеками зарезервированной половины объекта (этот механизм не был разработан до конца 1994 г.). Большинство предприятий было сдано в аренду и приватизация объекта могла быть осуществлена лишь с согласия арендного коллектива.

Местным властям было невыгодно заниматься приватизацией своих объектов, поскольку лишь 10% их продажной цены оставалось в местном бюджете. Депутаты многих местных советов отвергали приватизацию по идеологическим причинам и не утверждали программы приватизации на их территории.

В итоге в первой половине 1993 г. было приватизировано лишь 23 объекта коммунальной собственности, против 221 объекта в 1991-1992 гг.

К октябрю 1993 г. были разработаны, наконец, нормативные документы к Закону и был дан некоторый толчок приватизации. Всего за 1991-1993 гг. было приватизировано 308 объектов коммунальной собственности и 76 объектов республиканской собственности. На приватизированных объектах к концу 1993 г. работало 2,1% от числа занятых в народном хозяйстве.

На 1994 г. было запланировано существенное ускорение приватизации — из состава государственных должны были быть выведены 20% фондов. Предполагалось, что основной формой приватизации средних и крупных предприятий станет их трансформация в открытые акционерные общества.

Однако ускорение было формальным. В состав приватизированных включались акционированные предприятия, в которых доля принадлежащих государству акций составляла даже 100%. На 1 августа 1994 г. доля государства на крупных предприятиях составляла в среднем 90%. Но все равно эти предприятия считались приватизированными.

Даже формальная приватизация, столь необходимая, чтобы показать движение по пути рыночных реформ и получить кредиты МВФ, в 1994 г. затормозилась. Основная причина торможения была связана с коллективистским менталитетом большей части руководства и населения. Парламент принимал Закон

о приватизации и другие акты, исходя, прежде всего, из принципа справедливости, а не создания эффективной экономики или политически устойчивого государства. Поэтому столь высока была доля безвозмездно распределяемого имущества каждого приватизируемого предприятия (50%).

Законодатели опасались, что т. н. дельцы скупят по дешевке выданные населению свидетельства на безвозмездно передаваемую долю имущества. Поэтому приватизационные чеки сделали именованными и усложнили процедуру их учета и купли-продажи. Основную путаницу в механизм приватизации внесли догматические представления о ценообразовании. Номинальная цена чеков и балансовая стоимость приватизируемого имущества были сбалансированы. При этом предполагалось, что чеки будут обмениваться на акции по номиналу. Отход от рыночных принципов ценообразования, т. е. от продажи акций средних и крупных предприятий, породил трудноразрешимые противоречия.

Запутанность и сложность механизма чековой приватизации неимоверно затянули подготовительный период. Закон был принят в январе 1993 г. Выдача чеков населению началась в апреле 1994 г. До ноября 1994 г. не было положений о проведении чековых аукционов на покупку акций. Проведение подобных аукционов, т. е. фактически переход на рыночные принципы ценообразования, был перенесен на 1995 г. Народная приватизация зашла в тупик. К ноябрю 1994 г. только 5% граждан получили свои чеки и лишь 12% из получивших куда-нибудь их вложили.

К концу 1994 г. более 90% собственности оставалось в руках государства. Кроме этого, государство держит под контролем и уже частные предприятия. Например, приватизированные магазины не являются, как правило, собственниками помещений, где они находятся. Не распространяется право частной собственности на землю, где расположены приватизированные объекты. Таким образом, процесс приватизации в республике подчинен пока интересам государственной бюрократии. Потому что, как отмечал еще Маркс, под заботами об интересах общества она на деле маскирует свои собственные интересы.

Люди, которые на XXXI съезде КПБ принимали нелепое решение по развитию рынка на базе общественной собственности, остались в парламенте и возглавляют до сих пор экономический блок в правительстве. Можно сказать, что решения XXXI съезда КПБ они пока выполняют.

Просчеты экономической политики

Действия парламента и правительства во многом были обусловлены их непониманием причин кризиса, его системного характера и глубины. Об этом свидетельствуют систематические ошибки правительственных прогнозов в течение последних пяти лет даже на 1-2 месяца вперед. Спад производства начался в 1990 г. и через год стал обвальным. Однако в 1991-1993 гг. правительство строило экономическую политику исходя из прогнозируемого роста экономики. Каждый раз в начале года прогнозировался рост производства и

ВВП, а через 1-2 месяца становилась очевидной ошибочность этих прогнозов. Существенно ошиблись правительственные прогнозисты и в 1994 г. Фактическое снижение экономических показателей оказалось в 4-5 раз больше прогнозируемых правительством.

Причиной экономического спада был объявлен отход от командной системы. Председатель Госэкономплана С. Линг, выступая 8 сентября 1992 г. на заседании Президиума Совмина, сказал, что упования на то, что рынок отрегулирует все, не подтвердились практикой. Он «самокритично» признал, что правительство забыло о регулирующей роли государства, в то время как процветающие страны, имеющие рыночную экономику, от функций регулирования не отказываются. Убедившись, что рынок ни к чему хорошему не приводит, участники заседания «предпочли государственное регулирование рыночному беспределу»⁹. Чуть позднее, когда рост объемов производства в ноябре 1992 г. составил 1,3%, газеты писали о «белорусском чуде», о том, что Беларусь начала выходить из кризиса. Эта информация была дана в российской прессе в тот момент, когда там шла борьба за отстранение Е. Гайдара, как аргумент против реформ.

Премьер В. Кебич понимал, что рост цен на российские энергоносители превратит благополучную республику в банкрота. Поэтому в апреле 1992 г. был взят курс на сокращение энергоемких производств, на развитие рыночных отношений (правда, все осталось на словах), на структурную перестройку народного хозяйства. При этом, из-за непонимания причин кризиса, была сделана стратегическая ошибка. А именно, принято решение направлять государственные инвестиции в те отрасли, которые дают быструю отдачу — сельское хозяйство и производство товаров народного потребления.

Отличительная особенность хозяйства на территории бывшего СССР — низкая эффективность производства. В результате полные затраты общества на единицу конечного продукта в несколько раз выше, чем в развитых странах. Поэтому гораздо выгоднее сырье продать в развитые страны, а за вырученную валюту купить больше готовых продуктов.

Легкая промышленность и сельское хозяйство — это конечные отрасли в цепи переработки сырья в отходы. В силу указанной особенности народного хозяйства, вложение ресурсов в эти отрасли лишь ухудшало положение. Поэтому до реструктуризации и приватизации этих отраслей, до введения права частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения эти инвестиции оказывались выброшенными на ветер.

В 1990-1994 гг. 25-30% бюджетных средств выделялось на нужды аграрно-промышленного комплекса (АПК). Столько же выделялось ему дополнительно на различные дотации и льготы. В целом на АПК расходовалось безрезультатно 50-60% доходов бюджета (для сравнения: в развитых странах на помощь сельскому хозяйству выделяется лишь до 4% бюджета).

⁹ «Белорусская нива», 9 сентября 1992 г.

Помощь АПК ложилась тяжелым бременем на народное хозяйство. Она была одной из основных причин кредитной эмиссии и инфляции, высоких налогов и цен.

Более года (сентябрь 1993 г. – 1994 г.) правительство потеряло, не проводя реформ и надеясь сначала на объединение денежных систем России и Беларуси, затем на экономический союз. Проводя курс на объединение, правительство рассчитывало на доступ к более дешевым ресурсам России и на восстановление разорванных хозяйственных связей. При этом не принималась в расчет неизбежность повышения цен до уровня мировых в самой России. И в этом тоже заключалась стратегическая ошибка правительства, потому что причина кризиса лежала не в разрыве хозяйственных связей, как считало правительство. Наоборот, разрыв хозяйственных связей был следствием кризиса, а также следствием нерациональности старых связей.

В 1995 г. Россия переходит на мировые цены на энергоносители. Более того, следует ожидать, что цены на российское сырье будут выше мировых, поскольку полные затраты на его добычу тоже выше мировых. В этих условиях дальнейшая интеграция с Россией становится сейчас экономически неэффективной: Россия станет рынком сбыта для белорусских товаров, произведенных из более дешевого сырья из других стран. И лишь через несколько лет, когда внутри СНГ произойдет смена технического базиса производства, завяжутся новые интеграционные связи внутри бывшего СССР.

2. Первый президент Беларуси: отступление влево

Популистская революция

В июле 1994 года в Беларуси начала действовать президентская форма правления. Выборы первого Президента республики А. Лукашенко прошли в условиях, когда широкие слои населения были недовольны падением уровня жизни и социальным расслоением, когда период гласности и перестройки ослабил влияние правящей элиты на средства массовой информации и расшатал управленческую вертикаль. В этих условиях к власти пришел человек, не являющийся представителем какой-либо влиятельной группы из правящей элиты. Президентом стал человек «из народа» и выражающий стремления «большинства народа».

Демократия создала условия для прихода к власти популистов и смены правящих элит. В ряде пост-социалистических стран этими условиями воспользовались соответствующие политики. Такого рода процессы некоторые политологи называют популистской революцией, т. е. революцией большинства¹⁰. В Беларуси сквозь слой правящей элиты, через прямое обращение к народу к

¹⁰ Липсет М. *Размышления о капитализме, социализме и демократии*, (в кн.:) *Пределы власти*, ч. 1, Москва: «Век XX и мир», 1994.

власти пришли популисты. Они выражают настроения широких масс: антирыночные настроения, желание сильной власти, ненависть к парламенту и банкирам, грабящим простой народ, к богатым вообще, желание вернуться к прошлому с сильной социальной защитой и т. д.

Администрация Президента не только стала выразителем настроений масс. Ее уровень познания процессов, происходящих в экономике, также сместился на массовый уровень, когда сложные явления объясняются простыми причинами или действием злой воли отдельных лиц. Например, причины экономического кризиса Президент А. Лукашенко, как следует из его речи на сессии городского Совета г. Гомеля, видел в разрыве экономических связей с Россией (50%) и падении исполнительской дисциплины (50%)¹¹. Или, например, только по незнанию экономики можно было дать обещание запустить стоящие заводы к началу 1995 г., как это сделал Президент.

Оценивая направленность (к рынку или от него) политики президентской команды, следует прежде всего исходить из главного фактора, определяющего суть происходящих процессов — популистский характер произошедшей «революции».

Противоречия в принципах экономической политики

С самого начала определились две линии поведения первого Президента республики. Первая заключается в искреннем стремлении выполнить свои предвыборные обещания (не допустить снижение жизненного уровня простых людей) и выявилась на совещании с четырьмя министрами 13 июля 1994 г. по поводу решения правительства Кебича о повышении цен на хлеб, принятого незадолго до выборов. Совещание созывалось с целью избежать такого шага, однако было принято решение эти цены повысить. Таким образом, экономическая необходимость заставила Президента почти сразу же после избрания впервые выступить против своих же обещаний.

Вторая линия поведения Лукашенко открыта его телеграммой органам власти с требованием навести порядок и дисциплину. Двенадцать лет назад с подобных мероприятий начинал Ю. Андропов.

Противоречивость в поведении Президента прослеживается до сих пор. С одной стороны, он не отказался от своих убеждений и популистских предвыборных обещаний, ведущих к развалу экономики. Поэтому в своем телевизионном выступлении 12 мая 1995 г. он отверг мероприятия, предлагаемые МВФ с целью перехода к рыночной экономике (частная собственность на землю, либерализация внешней торговли и т. п.). С другой стороны, невозможность выживания без экономической помощи Запада заставляет идти на непопулярные меры (повышать тарифы на коммунальные услуги, согласиться на продолжение приватизации и др.).

¹¹ «Гомельские ведомости», 1 декабря 1994 г.

В целом действия президента и его окружения определяются социал-коммунистической идеологией, которая делает акцент на ценности коллективизма (неприемлемость рыночных отношений; западная цивилизация бездуховна; реформы можно было проводить, не ломая общественный строй и не разваливая Союз; трудом нельзя заработать миллионы за один день и т. д.). И эта идеология выражает сегодня настроения большинства общества, избравшего Президента, в программе которого отсутствует слово «рынок»; это большинство проголосовало и за прокоммунистический парламент в ходе майских и декабрьских выборов 1995 г.

Принципы экономической политики, отражающей популизм Президента и противоречивость линий его поведения, были представлены в его первой речи перед депутатами Верховного Совета (июль 1994 г.) и до лета 1995 г. политика более или менее последовательно проводилась в жизнь. Вот ее основные положения¹².

Причина тяжелой ситуации в промышленности, по мнению президента, — это бездеятельность руководителей предприятий, которые вместо снижения себестоимости и поисков рынков сбыта ищут льготные кредиты, а развал финансовой системы, по его же мнению, вызван низким уровнем управления экономикой. И ни слова о том, что кризис имеет глубокие системные корни, что необходимо изменить отношения собственности.

Соответственно пониманию причин кризиса предложены и методы по выходу из него. Жесткая дисциплина и ответственность руководителей — главный мотив в выступлении А. Лукашенко. Никаких реформ в сельском хозяйстве. Вместо этого, «заниматься кормопроизводством», «выполнять технологические требования» и установить производителям сельхозпродукции «обоснованные и справедливые цены». Никакой собственности или самоуправления народу. «Обвальная» приватизация будет остановлена, причем еще нужно доказать, что приватизированные предприятия будут работать лучше. Цены на товары будут регулироваться предельным уровнем рентабельности.

Слова «рынок», «реформа» в выступлении отсутствовали. Одновременно было дано обещание не возвращаться к командной системе управления, не заниматься мелочной опекой директоров.

Экономическая модель, которая вырисовывается из выступления на сессии, ничего общего не имеет ни с рынком (ограничение цен уровнем рентабельности, зажим посредников), ни с плановой системой (свобода директорам). В выступлении А. Лукашенко в сельхозакадемии в Горках (сентябрь 1995 г.) он определил модель, к которой стремится, как «рыночный социализм».

¹² Выступление А. Лукашенко на сессии Верховного Совета Республики Беларусь 20 июля 1994 г.: «Белорусская нива», 22 июля 1994 г.

Программа неотложных мер

По заказу Президента в недрах Минэкономики была подготовлена «Программа неотложных мер по выходу экономики из кризиса» (одобрена Верховным Советом 29 сентября 1994 г.). Этой программой Президент пытался ответить на вопрос — где же выход из кризиса?

Программа оказалась, как и следовало ожидать, противоречивой. Она стала плодом эклектического компромисса между государственной бюрократией, промышленниками, аграриями, предпринимателями, профсоюзами. Одни добились снижения налогов, другие усиления государственного регулирования экономики, третьи — больших пошлин на импорт дешевого продовольствия и т. д. Но более всего продвинула свои интересы бюрократия.

Хотя в программе предусмотрены меры по проведению рыночных преобразований (есть меры по развитию процессов приватизации, предпринимательства, демонополизации), однако эти процессы считаются для экономики вредными и загоняются на несколько лет куда-нибудь подальше: «Однако в предстоящий особый период необходимо направить эти процессы в те ниши, которые не связаны с разрушением научно-технического и производственного потенциала, в потенциальные „точки роста“ будущей эффективной структуры экономики»¹³. В общем, неотложные меры по выходу экономики из кризиса не требуют, по мнению идеологов программы, ни фундаментальной реформы, ни внедрения рыночных механизмов.

Отход назад наиболее значителен в вопросах ценообразования. Казалось бы, уже были отпущены цены даже на хлеб и на молоко. Но вновь был подготовлен список товаров, цены на которые регулируются государством. Программой устанавливалось прямое управление рядом госпредприятий, которым все диктуется сверху, в том числе и цены.

Вновь создана «двухколейная» система цен, от которой пользы никакой, но которая поддерживает питательный бульон для коррупции и дает хлеб различным контрольным органам.

Кроме введения прямого управления, предусмотрено введение права вето («золотая акция») со стороны представителя госимущества на решения акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые имеют в уставном фонде долю государства. (Доля государства остается, как известно, почти во всех акционируемых предприятиях.) При этом ограничения круга решений, на которые может быть наложено «вето», не предусмотрено.

Намеченные меры по усилению государственного регулирования экономики создают такую среду, в которой любые усилия директора коммерциализированного госпредприятия не дадут никакого эффекта. Разве можно серьезно считать, что директора не делали ранее все возможное для процветания своих

¹³ Программа неотложных мер по выходу экономики из кризиса, Минск, 1994, с. 32.

предприятий, а при переходе на контрактную систему найма, наконец, станут шевелиться?

Идеологами данной программы остались те же люди, под чьим руководством в течение последних лет разработано много программ и прогнозов. Эти прогнозы не выдерживали и нескольких месяцев, лопались как мыльные пузыри. Последняя из них — Программа структурной перестройки экономики — была одобрена Президиумом Совмина в 1994 году и уже забыта. Программа неотложных мер стала очередным мыльным пузырем.

Главные цели этой программы — финансовая стабилизация и прекращение обвала экономики — оказались не выполненными. Вместо ожидаемых 10% инфляции в декабре 1994 г., инфляция в январе и феврале 1995 г. была на уровне 35-40% и только в апреле снизилась до 14,5%. Снижение уровня инфляции в конечном счете было обеспечено умеренно-жесткой монетаристской политикой Национального банка. Обвал экономики продолжался и в первом квартале 1995 г. (спад промышленного производства составил 26%). Относительная финансовая стабилизация была достигнута во II квартале, когда месячный темп инфляции составлял 5-7%. Однако падение производства (в августе на 12%) и уровня жизни продолжалось.

Став Президентом, А. Лукашенко показал, что его предвыборная платформа¹⁴ не была лишь средством привлечения голосов. Реализация основных тезисов этой платформы стала стержнем экономической политики президентской команды. Вот эти тезисы:

- ограничение роста цен;
- борьба с коррупцией;
- экономический союз с Россией;
- восстановление управляемости экономикой;
- приоритетное финансирование сельского хозяйства, сохранение колхозов и совхозов, паритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию;
- подавление «спекулятивного» предпринимательства (этот тезис выражен в форме поддержки «неспекулятивному» предпринимательству)

Перехода к рыночным отношениям предвыборная платформа А. Лукашенко не предусматривала. Слово «рынок» в ней вообще отсутствовало.

Идеология тормозит приватизацию

Механизм приватизации был запущен до начала президентских выборов. Выполнить обещания народу и остановить приватизацию — это означало бы противопоставить себя всему мировому сообществу, в т. ч. и России. На это Президент, по-видимому, не решился.

На пресс-конференции 12 июля 1994 г. он выступил только против той приватизации, которая ущемляет интересы простых людей и «народу» не нравится. Ту вялую приватизацию, которую проводило до него правительство Ке-

¹⁴ «Народная газета», 14 июня 1994 г.

бича, Президент назвал «обвальной». За образец темпов приватизации он привел скорость приватизации правительством Маргарет Тэтчер в Англии (несколько предприятий в год).

После вступления в должность Президент не издавал указов, останавливающих приватизацию. Достаточно было лишь издать Указ об отмене распоряжения предыдущего Совета Министров о приватизации части здания одной из частных фирм (№ 64 от 25 августа 1994 г.). Аппарат на местах учел отношение А. Лукашенко к данной проблеме и фактически прекратил выполнение программы приватизации на 1995 г.

Начиная с августа 1994 г., все ожидали специального Указа Президента по приватизации. Наконец, 4 марта 1995 г. Указ «О мерах по совершенствованию реформирования государственной собственности» был подписан. Наряду с продвижением к рыночной экономике (отраслевые министерства не могли распоряжаться государственной долей акций, вводилась принудительная приватизация сверху, появилась возможность денежной формы приватизации без перечисления денег в бюджет), этот Указ несет на себе отпечаток популизма.

Правильность оценки приватизируемой собственности связывается не с рыночным механизмом, а с бухгалтерской оценкой фондов. Поэтому начало приватизации отодвигалось на срок (до 1 мая 1995 г.), необходимый для тщательной проверки многочисленными контрольными органами (включая КГБ) правильности инвентаризации и оценки имущества.

Однако приватизация не началась и после 1 мая 1995 г. Результаты первого от начала приватизации чекового аукциона, который состоялся 30 марта 1995 г., сразу же были отменены, а деятельность специализированных инвестиционных фондов была приостановлена Указом Президента (№ 47 от 27 марта, обнародован после 30 марта) на неопределенный срок.

В соответствии с существующим бюрократическим порядком приватизация должна осуществляться по государственной программе, утверждаемой каждый год. Такая программа на 1995 г. была утверждена лишь в 23 мая 1995 г. Но и это не открывает дорогу приватизации. Все ждали переиндексации ваучера по состоянию на 1 января 1995 г., поскольку номинальная стоимость акций привязывается к суммарной стоимости ваучеров. Эту работу Минстат был готов завершить лишь к 1 сентября 1995 г. Однако переиндексация была проведена лишь к концу года.

Если даже все бюрократические и ненужные при рыночных механизмах оценки акций процедуры будут, наконец, завершены, то это не приведет к ускорению приватизации. В соответствии с Указом Президента от 17 мая 1995 г. № 191, принятым до утверждения программы приватизации, все сделки по распоряжению государственным имуществом стоимостью выше примерно 50 тыс. долл. должны согласовываться с администрацией Президента. Кроме того, Мингосимущество не может продавать свои пакеты акций без согласия трудовых коллективов предприятий и отраслевых ведомств.

Из сказанного следует, что установка Президента на замедленный темп приватизации выполняется. На начало 1995 г. было приватизировано только 5% государственной собственности, подлежащей приватизации. Создан механизм торможения приватизации в будущем (согласие трудовых коллективов, техническая невозможность Администрации Президента согласовать большое число проектов).

Складывается впечатление, что главным тормозом приватизации являются идеологические установки Президента. Возможно, он ждет результатов парламентских и президентских выборов в России. Если там придут к власти левые, то государственная собственность может остаться преобладающей надолго. Тогда надолго будет сохранен азиатский способ производства: единство власти и собственности.

«Рыночный социализм»: ни плана, ни рынка

Анализ основных аспектов экономической политики Президента и Кабинета Министров показывает ее противоречивость и отсутствие явно выраженной модели общества, к которой эта команда стремится. С одной стороны, нет программного документа, провозгласившего движение к рыночной экономике. С другой стороны, нет явных свидетельств желаний вернуть назад Госплан или устанавливать цены «сверху». Возможно, новая программа долгосрочного развития экономики, которая должна сменить программу неотложных мер по выводу экономики из кризиса (действовала до 1 июля 1995 г.) внесет большую определенность в намерения Президента.

За период президентского правления отдельные сдвиги в направлении рынка все же были. Принято постановление о реструктуризации предприятий в процессе приватизации, дающее возможность развития конкурентной среды за счет образования более мелких и динамичных предприятий. Вдвое сократился реестр предприятий-монополистов, в отношении к которым госорганы имели право на ограничение цен на их продукцию. Несколько сократился перечень квотируемых экспортных товаров. Сократился объем госзаказа и предприятия стали относительно свободны в выборе партнеров.

С другой стороны, усилился административный контроль во внешней торговле (введен т. н. паспорт сделки), подавляется внешняя конкуренция (с 1 июля 1995 г. Россией введены 15-30% импортные пошлины на продовольствие, изделия легкой промышленности и другие товары в общем с Беларусью таможенном пространстве); устранена самостоятельность коллективных предприятий (колхозов) в выборе руководителей членами трудового коллектива; частный сектор поставлен в дискриминационные условия по сравнению с госсектором (например, государственные предприятия могут разрывать договоры на аренду помещений с частными фирмами в одностороннем порядке; запрет госпредприятиям продавать товары народного потребления частным фирмам без разрешения Минторга, введенный Указом Президента в сентябре 1994 г.; запрет

на продажу частными предприятиями торговли вин и шампанского, а также сигарет отечественного производства, введенный Постановлением совета Министров № 137 от 26 октября 1994 г.); уровень налогов на 20-25% выше, чем в соседних государствах; административными мерами происходит перераспределение ресурсов в пользу АПК и принудительно снижена ставка рефинансирования; прекратилось развитие рынка ценных бумаг; созданы многочисленные контрольные органы, получившие право нарушать коммерческую тайну.

Обобщая, можно сказать, что шагов назад, от рынка, сделано больше, чем шагов к нему. Кроме того, существует множество инструкций, которые затрудняют создание и функционирование малого бизнеса, зато создают хорошие условия для государственного рэкета. Продолжается отток частных капиталов из республики (по оценкам экспертов — до 700 млн. долларов в год), практически отсутствует приток иностранного частного капитала.

Наибольшее влияние на вектор экономической политики оказывает непосредственно Президент и его Администрация. Были случаи, когда глава правительства ничего не знал об уже объявленных Президентом мерах. Например, об увеличении минимальной зарплаты.

Задерживая развитие рыночных реформ, Президент не стремится и к реставрации планового хозяйства. Директора госпредприятий переведены на контракт и от них требуют больше прибыли. При этом директора имеют коммерческую самостоятельность, т. е. имеют право принимать решения по поводу того, что производить и кому продавать.

Таким образом, Президент оставался верен той экономической модели, которую он обрисовал в своей первой речи в Верховном Совете. Модели, в которой власть и собственность сосредоточены в руках одной элиты. Поэтому так затормозилась приватизация. Если она и состоится, то будет формально-бюрократической, оставляющей возможность власти вмешиваться в дела формально частных предприятий.

Таким образом, определение той экономической модели, к которой будут стремиться Президент и его команда как «рыночного социализма», вполне соответствует решениям последнего, XXXI съезда Компартии Беларуси (декабрь 1990 г.), заявившего: «Мы сторонники регулируемого рынка, который должен постоянно направляться в русло сохранения социалистического уклада экономики»¹⁵.

Круг замкнулся.

¹⁵ *Позиция и программа действий Компартии Беларуси...*

II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ БЕЛАРУСИ¹⁶

Либерализация экономики есть, прежде всего, отказ государственных органов от непосредственного управления движением факторов производства и распределения его продуктов, переход к рыночному (договорному) механизму ценообразования, включая установление валютных курсов, нетарифным методам регулирования внешней торговли. В данной главе описывается противоречивое развитие механизмов распределения ресурсов и формирования цен в Беларуси после приобретения самостоятельности в проведении экономической политики.

1. Контроль ресурсов

В 1990 г., когда Верховный Совет республики принял декларацию о независимости, в СССР уже шел процесс распада централизованной системы управления хозяйством. Хозяйственные договоры на поставку продукции, заключенные на основе директивных заданий, все чаще не выполнялись.

Развитие кризисных явлений в экономике и распад связей власти Беларуси рассматривали как следствие политики перестройки. Они пытались сохранить командную систему в своей республике. Для этого было необходимо наладить систему централизованного снабжения предприятий ресурсами.

Распад СССР разрушил систему централизованного материально-технического обеспечения из единого союзного центра. Без восстановления государственного снабжения из других республик бывшего СССР исчезал смысл других директивных заданий предприятиям республики.

Правительство Беларуси нашло альтернативу снабжению из союзного центра. По его инициативе 5 августа 1990 г. состоялось рабочее совещание глав правительств Беларуси, Литвы, Латвии, Эстонии и представительств от России и Молдовы, на котором обсуждались проблемы прямых межрегиональных связей.

Первый межрегиональный договор в рамках новой политики был заключен между Беларусью и Казахстаном в октябре 1990 г. Беларусь обязалась поставлять автомобили, трактора, а в ответ должна была получать зерно, продукты металлургии, химии и т. п. К концу 1990 г. были заключены договоры почти со всеми республиками СССР.

Межрегиональные договоры содействовали распаду ранее сложившихся и установлению новых хозяйственных связей. Они заключались на фоне падения объемов производства, вызванного общим кризисом системы. Но на поверхно-

¹⁶ Глава написана Леонидом Злотниковым.

сти явлений казалось, что спад вызывается разрывом хозяйственных связей. Поэтому в ноябре 1990 г. вышел Указ Президента СССР М. Горбачева, предписывающий предприятиям на всем пространстве СССР восстановить нарушенные связи. Белорусское правительство ответило резким отказом, сославшись на уже заключенные межрегиональные договоры и на то, что союзное правительство не советуется с суверенными республиками, когда принимает свои решения (экономическая блокада Прибалтики, невыгодные для республики новые оптовые цены).

Таким образом, по инициативе Беларуси был создан рынок не для производителей и потребителей, а для правительств республик. Благодаря этому удалось воссоздать систему централизованного планирования внутри республики. Была создана соответствующая законодательная база.

Централизованная система снабжения в конце 1991 г. охватывала 250 наименований товарных групп и обеспечивала около 70% потребности предприятий республики в ресурсах и комплектующих. Соответственно, в таком же объеме выпускаемая предприятиями республики продукция распределялась государственными органами.

Однако система на базе республиканских договоров функционировала со сбоями. Поэтому часть производимых в республике товаров правительство централизовало в фонде стабилизации экономики. В этот фонд предприятия должны были поставлять сверх госпоставок еще 15-20% производимой продукции в случае, если эта продукция пользовалась спросом за пределами республики. Часть продукции оставлялась предприятиям для обмена на дефицитное сырье.

Таким образом, государственные предприятия в 1990-1991 гг. начали приобретать некоторую самостоятельность из-за невозможности централизованно обеспечить их ресурсами.

Созданная в 1990-1992 гг. экономическая система осталась практически неизменной в 1993-1994 гг. До 1994 г. продолжалось заключение межреспубликанских договоров на поставки товаров.

Оставалась высокой доля госпоставок промышленной продукции в объеме ее производства, что видно из таблицы 1.

Госпоставки в 1993 г. и по плану на 1994 г. были значительны для легкой, пищевой, нефтехимической и химической промышленности и охватывали почти всю основную номенклатуру продуктов этих отраслей. В меньшей степени госпоставки распространялись на продукцию машиностроения (только на основную продукцию, перечисленную, за небольшим исключением, в таблице 1).

В 1994 г. ситуация на товарных рынках существенно изменилась. Снижился уровень жизни, упал платежеспособный спрос, цены на отечественные товары приблизились к ценам импортных товаров, а по некоторым товарам стали выше. Вместо товарного голода возникли проблемы сбыта отечественной продукции.

В новых условиях обязательные госпоставки промышленной продукции потеряли свою актуальность. Уже в 1994 г. снизилась доля госпоставок для тех предприятий, продукция которых с трудом находила покупателя (например, телевизоры, тракторы, велосипеды). В 1995 г. обязательные поставки охватывали, в основном, продовольственный комплекс.

Распределение ресурсов через товарные биржи занимает весьма незначительную долю в товарообмене. Например, через одну из крупнейших бирж, Минскую биржу, в 1993 г. было продано 10 тыс. т нефти при годовом потреблении в 16 млн. т. Аналогично выглядела ситуация и по другим продуктам. Министерство ресурсов (бывший Госснаб) ввело запрет на продажу через биржи значительного списка товаров. Кроме того, госпредприятиям разрешалось продавать через биржи лишь излишки продукции после выполнения госзаказов.

В октябре 1992 г. была введена государственная монополия внешней торговли через лицензирование. Это лицензирование еще более осложнило работу бирж, поскольку оно было гораздо более суровым, чем в других странах СНГ. Например, товары, проданные на бирже, не могли вывозиться без лицензии госчиновников. (В России и Украине, например, биржам было дано право самим лицензировать проданные на них товары).

Усугубила положение бирж и система налогов, введенная в 1992 г. Биржевая и брокерская деятельность была приравнена к обычной «спекулятивной» купле-продаже. Поэтому ставка налогообложения для бирж была установлена на уровне 60% от дохода (или более 90% от прибыли). Затем, когда здравый смысл победил, статус бирж по налогообложению был приравнен к статусу производственных предприятий (20% НДС и 30% от прибыли).

Постепенно количество бирж сократилось на 65-70%. В середине 1995 г. лицензии на право проведения торгов имели только 11 бирж. Но торги проходили, фактически, лишь на одной из них — Белагропромбирже. При этом количество участников и интенсивность торгов на данной бирже сократились.

Устранив рыночный механизм эффективного использования ресурсов, правительство вынуждено следить за ним командными методами. Так, Кабинет Министров в апреле 1995 г. обязал все министерства и ведомства разработать нормы расхода ресурсов на производство товаров с тем, чтобы снизить и контролировать рост издержек на их производство. Минторг, который следовало бы ликвидировать лишь при намеке на переход к рынку, и тот получал права на то, чтобы придавить конкурирующий с ним частный сектор: например, контролировать торговые предприятия негосударственной формы собственности (обязательная сертификация, право приостановления деятельности этих предприятий).

2. Ценовой контроль

Начальный период трансформации (1990 г. – июнь 1994 г.)

До середины 1991 года цены диктовались из Москвы. Последние согласованные мероприятия Беларуси и союзного центра в области цен были проведены весной 1991 г. Указ М. Горбачева от 19 марта 1991 года устанавливал единые для всей территории СССР пределы повышения розничных цен и предписывал правительствам республик осуществить либерализацию розничных цен отдельных товаров.

Главная цель политики белорусского правительства в области ценообразования в переходный период было «максимально сохранить ныне действующие цены». Но эта политика не соответствовала экономическим реалиям. В стране нарастала инфляция. По данным Госкомстата СССР, в 1989 г. она составила 7,5%, в 1990 г. — 19%. Но официальные данные не отражали скрытую инфляцию, свидетельством которой стали пустые полки магазинов и более быстрый рост цен на черном рынке.

Соседние республики Прибалтики и Россия реагировали на товарный голод повышением цен на товары осенью 1990 года. Но белорусское правительство оставалось более консервативным. Премьер-министр Кебич осудил Указ Горбачева от 4 октября 1990 г., представлявший предприятиям некоторую степень свободы в установлении цен хотя бы на предметы роскоши и отказался его выполнять. Беларусь требовала от союзного центра, чтобы цены на социально значимые товары на всем пространстве СССР были одинаковы и чтобы центр положил конец практике установления своих цен в регионах.

Политика сдерживания розничных цен в Беларуси в условиях инфляции и роста цен в соседних республиках привела к усилению товарного голода и массовому вывозу товаров из республики, начавшемуся летом 1990 г. В ответ правительство и Верховный Совет приняли серию мер по защите потребительского рынка республики. Была создана государственная система регулирования вывоза всех товаров. Осенью 1990 г. на границах Беларуси появились пункты контроля за движением товаров. При пересечении границы в ноябре 1990 г. граждане республики имели право вывезти, например, только 200 г масла, столько же колбасы, 10 штук яиц, 2 коробка спичек и т. д. В октябре 1990 г. в Уголовный Кодекс была введена статья о спекуляции. Скупка товаров с целью их перепродажи по более высоким ценам могла караться сроком лишения свободы до 3 лет с конфискацией имущества.

Режим директивного управления экономикой становился все более жестким. Предприятиям предписывалось, сколько товаров, например, мужских носков или женского белья, они должны были поставить торговле сверх установленных планов. Была введена карточная система для распределения жизненно важных продуктов.

Поддержка неизменных розничных цен при росте оптовых требовала значительных государственных дотаций производителям, поскольку к концу 1990 г. затраты на производство почти всех товаров были выше их розничных цен. Ценовые дотации и расходы на социальную защиту населения в 1990 г. составили 9 млрд. рублей (для сравнения, национальный доход республики в 1990 г. составил 27,8 млрд. рублей, годовой бюджет — 17 млрд. рублей).

Экономическая необходимость вынудила правительство допустить некоторую либерализацию цен. Министерству торговли было разрешено закупать за пределами республики товары по ценам выше государственных после их согласования с Министерством экономики.

Осенью 1990 г. были открыты первые коммерческие магазины для продажи импортных товаров. С 1991 г. вводились «свободные» цены на предметы роскоши (их величина все равно ограничивалась пределами рентабельности).

В первые месяцы 1991 года предприятия находились в трудном положении. Сдерживание розничных цен при росте оптовых на импортируемое сырье привело к тому, что предприятия не могли окупить своих затрат, рабочие ряда из них не получали зарплаты, сократились поступления в бюджет. Ценовые дотации составляли 1 млрд. рублей в месяц. Бюджет окончательно разваливался. В этих условиях правительство вынуждено было пойти на повышение цен. В апреле 1991 г. цены были повышены в 2-3 раза с одновременной компенсацией затрат населению и индексацией зарплаты.

В апреле-мае 1991 г., после волны забастовок, правительство пошло на уступки и ввело ряд выплат населению, но повышенные цены были сохранены. На полках магазинов стало больше товаров. При этом ожидаемый дефицит бюджета увеличился с 20% (3,5 млрд. рублей) до 35% (6 млрд. рублей).

С целью решения проблемы бюджетного дефицита в июне 1991 г. Верховный Совет утверждает «Государственную программу по стабилизации экономики и социальной защите населения». Бюджетный дефицит республики покрывался за счет уменьшения отчислений в союзный бюджет, сокращения расходов на госаппарат, повышения цен на водку. Программа обещала не допускать повышения розничных цен до конца 1991 г. Более того, предполагалось отменить «экономически необоснованные» цены и снижать их по мере стабилизации потребительского рынка.

Таким образом, неудачи ценовой политики в предшествующий год учтены не были. К осени 1991 г. опять возобновился товарный голод, опять исчезли товары в магазинах.

Новая ситуация сложилась в республике к концу 1991 г. К этому времени Россия объявила о начале радикальной рыночной реформы и практически полной либерализации цен. В этих условиях правительство республики в своем заявлении от 18 ноября объявило о вынужденной либерализации цен с 1 января 1992 года. При этом фиксированными оставались цены на хлеб, мясомолочные продукты, детские товары, жилищно-коммунальные услуги, транспорт.

Относительно свободное ценообразование было недолгим. Тотальный контроль над ценами был возвращен посредством введения контроля цен на продукцию предприятий-монополистов.

Почти все предприятия республики, в том числе колхозы и совхозы, были включены в список предприятий-монополистов. Цены на продукцию этих предприятий контролировались государством (декларирование цен, установление лимитов рентабельности). В июне 1992 г. правительством был утвержден перечень из 216 объединений и предприятий-монополистов, выпускающих более 200 широко определенных видов продукции (например, «швейные изделия»).

Ценообразование в русле популистской политики (июль 1994 г. – август 1995 г.)

С приходом к власти популистски настроенного Президента А. Лукашенко была воссоздана правовая основа директивного контроля цен. Политика ценообразования стала проводиться в соответствии с предвыборными обещаниями будущего президента.

Предвыборная платформа предполагала ограничить рост цен посредством установления государственного контроля за сверхприбылями. К контролю цен предполагалось привлечь и общественные организации.

За «необоснованное» повышение цен предлагалось весь прирост прибыли и штраф перечислять в бюджет. Обоснованием для увеличения прибыли может служить только увеличение производства в «натуральном и качественном выполнении», а также снижение затрат.

Приведенное выше теоретическое обоснование для роста прибыли несет на себе отпечаток популизма («справедливые» цены). Здесь цена определяется либо затратами на производство, либо техническими параметрами (качество). П. Капитула, автор экономической части программы кандидата в Президенты, впоследствии ставший экономическим советником А. Лукашенко, игнорирует то, что цена, кроме «технологического», имеет еще и экономическое обоснование, например, соответствие структур спроса и предложения товара.

Популистский и догматический подход к ценообразованию, отражающий уровень понимания законов экономики на уровне «простого» человека, неуклонно проводился в жизнь. Через две недели после поступления А. Лукашенко в должность Президента, президентским Указом было предоставлено право Кабинету Министров определять номенклатуру продукции, товаров и услуг, на которые утверждается фиксированная государственная цена (Указ № 49 от 15 августа 1995 г.). Тогда же было введено ограничение на уровень рентабельности (10%) для пригородных автобусов. С целью уменьшения торговых надбавок было введено правило поставки в розничную торговлю через одно оптовое звено (Указ № 114 от 20 сентября 1994 г.).

В декабре 1994 г. (Указ № 249) Минэкономики получило право устанавливать порядок формирования цен всеми субъектами хозяйствования, независимо от форм собственности. Местные органы власти получили право контролировать цены на товары, социально значимые для их территории. Этот порядок установления цен должен действовать «на период выхода из кризиса», т. е. практически бессрочно.

Вводится новое Положение о порядке формирования цен (июнь 1994 г.), обязательное для предприятий всех форм собственности и для всех товаров, на которые цены не устанавливаются государством. В соответствии с этим Положением сумма торговых надбавок всех посредников к отпускной цене производителя не должна превышать 30%. Напомним, что средние и крупные предприятия находились в то время в списке монополистов. Поэтому цены на их товары регулировались либо предельным уровнем рентабельности, либо прямым госконтролем.

Ценовой контроль был распространен и на внешнеторговые сделки. В феврале 1995 г. (Постановление Кабинета Министров № 105) вводились минимальные экспортные цены на товары предприятий всех форм собственности (для предотвращения распродажи за бесценок производимых товаров). Список этих товаров должен был составляться Министерством экономики. Любопытно отметить, что для контроля за внутренними ценами введен порядок отчисления части штрафов за их превышение на премирование работников контрольных органов и привлеченных экспертов.

Под давлением МВФ в 1994-1995 гг. шло сокращение списков предприятий-монополистов. Кроме того, в декабре 1994 г. была дана свобода в установлении торговых надбавок, в приведении оптовых цен в соответствие с темпами инфляции. Казалось, что в этот период произошла существенная либерализация цен. Однако вместе с отменой ограничений на торговые надбавки вводятся новые, весьма неопределенно сформулированные, ограничения. Вместо прямых ограничений было введено требование устанавливать надбавки «исходя из экономически обоснованных издержек обращения и необходимой прибыли» (Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь от 2 декабря 1994 г.).

При этом нормативные документы, определяющие понятия «экономически обоснованных» издержек и «необходимой» прибыли, отсутствуют. Это создало условия для произвола популистски настроенных органов государственного контроля. Например, в первом квартале 1995 г. за нарушение дисциплины цен Контрольной палатой при Администрации Президента оштрафовано около 600 директоров предприятий.

Аналогична ситуация и с ограничениями минимальных экспортных цен, которые были установлены в марте 1995 г. на 35 видов основных товаров. В июне того же года они были отменены. Одновременно Министерству экономики было дано указание разработать к 1 сентября 1995 г. «рекомендательные

минимальные (индикативные) цены на отдельные виды экспортируемой продукции» (Постановление Кабинета Министров от 27 июня 1995 г.).

В мае по инициативе Президента развернута кампания по снижению абсолютного уровня цен (и это при месячной инфляции в 15% и при объявленном в России увеличении цен на легкие углеводороды в 10 раз!). Например, стоимость строительства жилья предписывалось уменьшить на 25%, жилищно-коммунальных услуг — на 20%. Этот пример показывает, что понимание экономических процессов у команды Президента осталось на уровне популистских представлений.

Руководители правительства резко критиковали хозяйственников, у которых норма рентабельности предприятий поднималась выше темпов инфляции. Так, например, вице-премьер М. Мясникович обвинил Министерство торговли, сказав: «Люди должны знать: госторговля повинна в повышении цен» и потребовал снизить рентабельность предприятий в отрасли¹⁷.

Политика первого Президента Беларуси в сфере ценообразования не содействовала развитию рыночных отношений. Из-за уровня рентабельности более низкого, как правило, чем уровень инфляции, большинство предприятий «проело» свои оборотные фонды. Конкуренция госторговле подавлялась негативным отношением к частным торговым фирмам. Например, Указ № 114 от 20 сентября 1994 г. запрещал госпредприятиям отпускать товар частным торговым предприятиям без особого разрешения Минторга. Действие этого пункта Указа было приостановлено до конца года в сентябре 1995 г. из-за затоваривания госпредприятий.

Таким образом, к осени 1995 г. подавляющее большинство цен было формально свободными. Государственное регулирование цен распространяется только на товары предприятий-монополистов, список которых уменьшился с 1993 г. на 65% и содержит около 80 предприятий, а также на социально значимые товары: молочные продукты, хлеб, детское питание, жилищно-коммунальные и транспортные услуги, некоторые другие товары. Однако фактически остался тотальный госконтроль за ценами на товары, потребляемые внутри республики, поскольку любая фирма может быть проверена на предмет «экономической обоснованности» издержек и «необходимой прибыли».

¹⁷ «Республика», 26 мая 1995 г.

III. РЕФОРМИРОВАНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО СЕКТОРА¹⁸

1. Развитие земельных отношений

Принятый Верховным Советом в декабре 1990 г. «Кодекс Белорусской ССР о земле», подтвердил, что земля в республике является собственностью государства. Государство осуществляет владение, пользование и распоряжение землей на своей территории. За каждым гражданином Кодекс признает право на земельный участок, условия и порядок предоставления которого определяются актами земельного законодательства. В пожизненное наследуемое владение земля предоставляется гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (до 50 га), для ведения личного подсобного хозяйства (до 1 га), для дачного строительства, индивидуального садоводства (до 0,1 га) и на другие цели. Согласно Кодексу колхозы, совхозы и другие организации для ведения сельского хозяйства получают землю в постоянное владение. Наделение землей или изъятие ее из пользования производится местными Советами или их исполнительными органами.

«Кодекс о земле» признавал лишь разнообразие и равноправие форм хозяйствования на земле. Ни о каких-либо других формах собственности, кроме государственной, не говорилось.

После принятия в 1991 г. Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и образования таких хозяйств стал вопрос о возможности получения кредитов под залог недвижимости, в первую очередь земли. Видя мизерную помощь государства и осознавая его возможности, фермеры требовали предоставления земли в частную собственность и принятия закона об ипотеке (Белорусский союз фермеров, Крестьянская партия и др.).

Закон «О праве частной собственности на землю» был принят в июне 1993 г. Он устанавливает формы земельной собственности, основания возникновения, изменения и прекращения частной собственности на землю. (Этот закон не регулирует земельные отношения, связанные с приватизацией зданий, сооружений, находящихся в госсобственности.)

Однако с июня 1993 г. права частной собственности на землю крестьянские хозяйства не получили. Закон предоставил его только гражданам, получившим землю для ведения личного подсобного хозяйства (до 1 га), для строительства и обслуживания жилого дома, для садоводства и дачного строительства. Нормативные акты, необходимые для введения в действие Закона —

¹⁸ Глава написана Натальей Злотниковой.

Постановления Совета Министров «О нормативных ценах на земли, передаваемые в частную собственность граждан» и «О порядке выкупа земельных участков» — были приняты в октябре и ноябре 1993 г.

Законом прямо запрещается иметь на праве собственности земельные участки иностранным юридическим и физическим лицам, предприятиям с иностранными инвестициями, иностранным государствам, международным объединениям и организациям. Этим субъектам земля может быть передана только в пользование на условиях аренды сроком до 99 лет.

Следует отметить, что право частной собственности на землю в Беларуси существенно ограничено. Например, продажа, дарение и т. п. отчуждение земельных участков гражданами, приобретшими их для ведения личного подсобного хозяйства, может производиться только по разрешению местных Советов и только определенному кругу лиц при условии сохранения целевого назначения земель. Если же гражданин продает дом, имеющий отношение к этому участку лицу, не являющемуся субъектом частной собственности на землю, то земельный участок выкупается местным Советом по нормативной цене на день выкупа. Закон также предполагает принудительное изъятие земель в случае их нецелевого использования.

В конце декабря 1993 г. вышло Постановление Совета Министров и Национального банка «Об утверждении Порядка передачи земельных участков в залог для получения банковского кредита».

Таким образом, к началу 1994 г. были приняты законодательные акты, необходимые для передачи земельных участков в частную собственность. Однако приватизация была приостановлена до утверждения коэффициентов к нормативным ценам на землю, т. к. с момента утверждения соответствующих цен резко выросла инфляция. Новые коэффициенты были утверждены только 3 февраля 1994 г. К этому времени в местных Советах скопилось огромное количество заявлений. Землеустроительные органы не могли справиться с изготовлением схематических планов размещения границ испрашиваемых участков, что дало повод местным органам власти для затягивания приватизации.

Кроме того, земельные фонды местных Советов включают, в основном, низкокультуренные и удаленные земли. Это значит, наделить хорошей землей местные Советы могли только после изъятия ее у прежних пользователей — колхозов и совхозов с их разрешения. Во многих случаях руководители этих хозяйств явно или скрыто противодействовали изъятию земель.

Начавшаяся кампания по выборам президента Республики Беларусь способствовала тому, что местные Советы заняли выжидательную позицию. Оформление права частной собственности на землю по настоящему не начавшись, приостановилось. Тем не менее выделение участков площадью до 1 гектара жителям села проводилось, как правило, без всякого документального оформления.

Весной 1995 г. со стороны властей опять прозвучали заявления о необходимости реформирования сельского хозяйства (Указы Президента о введении свободных закупочных цен, приватизации перерабатывающих сельхозпроизводственных предприятий, об обеспечении надления землей граждан, желающих вести личное подсобное хозяйство (до 1 га) и др.). Но число граждан, приватизировавших землю, растет, в основном, за счет членов дачных и садовых товариществ. Сельские жители не спешат оформлять выделенные им земельные участки в собственность. Кроме нежелания хозяйств официально отчуждать земли, имеется и другая причина — высокие цены за оформление документов. Они превышают нормативную цену приватизируемой земли и месячные доходы большинства сельских жителей. Поэтому количество получивших Государственные акты на право частной собственности на землю среди них незначительно. Например, в Витебской области только 5-7% отведенных таким образом земель оформлены актами о праве частной собственности.

2. Приватизация государственно регулируемого сектора АПК

Как и другие государственные предприятия, совхозы подлежат приватизации согласно Закону «О разгосударствлении и приватизации собственности в Республике Беларусь», т. е. их имущество подлежит выкупу за приватизационные чеки. На колхозные хозяйства действие норм этого Закона не распространяется. Их члены, в случае преобразования колхозов, будут иметь право на долю собственности хозяйства и на долю общегосударственной собственности по чекам «Имущество». Это значит, что работники колхозов оказываются в более выгодном положении по сравнению с рабочими совхозов.

Правомерность такого положения кажется на первый взгляд очевидной. Однако надо принять во внимание, что за всю историю колхозно-совхозной системы не было случая, чтобы собственность колхозов создавалась только за счет их собственных средств, а совхозов — только за счет государственных. С 1985 г., после перехода большинства совхозов на самофинансирование, имущество их формировалось за счет хозрасчетных средств и в сознании руководителей и работников хозяйств является собственностью коллектива. Более того, многие колхозы организованы на базе совхозов, и наоборот. По расчетам специалистов, 75-80% имущества колхозов и совхозов создано за счет собственных средств и 20-25% — за счет государственных вложений.

Неравные условия, в которых оказались сельскохозяйственные работники, являются, пожалуй, главной причиной того, что приватизированных сельскохозяйственных предприятий единицы. Такое реформирование отношений собственности не приемлют ни руководители хозяйств, ни занятые в них работники.

3. Приватизация обслуживающей сферы АПК

Производители сельхозпродукции всегда имели претензии к переработчикам: они-де получают больше прибыли, чем хозяйства, диктуют иногда непомерные требования к качеству, срывают графики приемки продукции и т. д. Действительно, переработчики и заготовители вели себя, как и полагается монополистам: закрепление хозяйств за определенным молокозаводом, мясокомбинатом, комбикормовым производством или заготовительной конторой было жестким и нарушать его позволялось только в случае особых обстоятельств. То же касалось и обслуживающих производств — организаций «Сельхозтехники», «Сельхозхимии» и др.

С началом реформ жесткость прикреплений ослабла, однако появилась другая проблема: цены на заготавливаемую и готовую (после переработки) продукцию отличались порой в несколько раз (тем более, что перерабатывающие предприятия могли, в зависимости от конъюнктуры, реализовывать эту продукцию в Литву, Россию, Украину и т. д., а производители были связаны твердыми ценами, объемами госзакупок и почти полным отсутствием альтернативных каналов сбыта). Люди, вырастившие животных, или сдавшие молоко в переработку, не могли купить мясо или масло в местных магазинах. Аграрники-производители постоянно требовали в связи с этим то повышения закупочных цен, то ограничения рентабельности переработчиков.

Недовольство производителей существующей инфраструктурой сбыта и переработки вылилось в повсеместное желание сельских руководителей строить свои небольшие предприятия. В 1993-1994 гг. средства массовой информации пестрели сообщениями о том, что такой-то колхоз или совхоз провел переговоры с зарубежной фирмой (обычно польской, немецкой, чешской) о покупке мини-завода. Государство не пошло навстречу этим желаниям (требовались кредиты или государственные гарантии под кредиты, уменьшение объемов госзакупок и т. п.), т. к. со стороны крупных переработчиков шло массивное лоббирование (доказывалась невозможность соблюдения санитарных и технологических норм на мелких предприятиях, приводились угрозы распада системы снабжения городов молоком и мясом и т. п.).

Правительство, пытаясь согласовать интересы производителей и переработчиков, не прибегая к глубокому реформированию системы снабжения городов, в декабре 1994 г. приняло Постановление Кабинета Министров «О преобразовании перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию и обслуживающих сельское хозяйство предприятий в открытые акционерные общества». Согласно этому постановлению, производителям сельхозпродукции передается 40% акций перерабатывающих предприятий по номинальной стоимости. Оплата переданных акций, держателем которых является государство, осуществляется в рассрочку, начиная с 2000 г.

Указом Президента № 51 от 6 февраля 1995 г. предписывалось «в первом полугодии 1995 г. осуществить преобразование в установленном порядке» вы-

шеназванных предприятий и организаций в открытые акционерные общества с участием производителей сельхозпродукции. Но в 1995 г. эта работа закончена не была.

Вялое протекание этого процесса связано со многими причинами. Во-первых, это запрещение проведения чековых аукционов и временное прекращение деятельности инвестиционных фондов (по оценкам специалистов, около 20% акций предприятий АПК будут привлекаться инвестиционными фондами).

Во-вторых, процесс начисления и получения чеков «Имущество» на селе идет еще медленнее, чем в городах, и, следовательно, совхозы не могут участвовать в приватизации перерабатывающих предприятий АПК в качестве доверенных лиц своих работников (а другого пути у них нет, т. к. одно государственное предприятие не может стать собственником другого), т. е. в качестве участников акционерных обществ со стороны производителей могут выступать только колхозы.

В-третьих, такая принудительная смена собственника не даст ожидаемого повышения эффективности работы и не приведет к росту инвестиций (цель создания акционерных обществ — привлечь инвестиции, здесь же просматривается совершенно другая цель — разделить собственность, чтобы поровну распределять прибыль).

В-четвертых, руководители существующих хлебопекарных предприятий и молокозаводов, осознавая свое монопольное положение в снабжении городов продуктами первой необходимости, не заинтересованы в разделе собственности между «чужими». Они всяческими путями стараются приобрести побольше акций собственных предприятий через близких родственников, подставных лиц и т. п. и затормозить привлечение в качестве собственников производителей сельхозпродукции. Характерным примером этого может служить объединение «Минскхлебопродукт».

Те хозяйства, которые располагают средствами или возможностью взять кредиты, сейчас предпочитают строить небольшие перерабатывающие заводы для себя или в доле с ближайшими соседями. Созданная таким образом собственность представляется колхозным руководителям более реальной, чем доля в не подконтрольном ему далеком перерабатывающем комбинате. Надо полагать, что при первых возможностях получения кредитов под залог земли, хозяйства, особенно отдаленные от крупных центров, направят вложения именно в строительство своих небольших перерабатывающих производств.

Таким образом, выполнение вышеупомянутого постановления Кабинета Министров, явившегося попыткой реформировать не реформируя, натолкнулось не только на юридические преграды (запутанная структура собственности в случае с совхозами), но и на психологическое отторжение руководителей с обеих сторон.

Немного по-другому обстоит дело с обслуживающими производствами. Например, уже сейчас предприятия бывшего объединения «Сельхозтехника»,

утратив одну из своих важнейших функций — снабжение техникой и запчастями — и столкнувшись с отсутствием заказов, безработицей, находят пути выживания в оказании услуг фермерам и владельцам личных подсобных хозяйств. Они изготавливают простейшие сельхозорудия, прицепные орудия к мотоблокам, запасные части (которые обходятся дешевле заводских из-за небольших накладных расходов), предоставляют на прокат гражданам имеющуюся технику и т. п. Можно назвать это приспособлением к условиям деиндустриализации. Для развития этим предприятиям нужны реальные деньги. Акционирование там проводят с целью привлечения средств населения и хозяйств под необходимые для них же проекты. Таким образом, эти предприятия после преобразований более будут напоминать кооперативные обслуживающие производства в западных странах.

4. Развитие негосударственной сферы в АПК

В феврале 1991 г. Верховным Советом был принят Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», согласно которому эта форма хозяйства признается «равноправным звеном социалистической системы хозяйствования наряду с государственными, коллективными, кооперативными, индивидуальными и другими предприятиями и организациями». Земля для ведения крестьянского хозяйства выделяется в пожизненное наследуемое пользование.

После введения в действие этого закона численность фермерских хозяйств первоначально возросла (особенно в 1992 г. после распада СССР и либерализации цен). Затем темпы роста численности этих хозяйств заметно снизились.

К началу 1991 г. в республике было зарегистрировано 84 хозяйства фермерского типа. В 1991 г. было образовано 673 хозяйства, в 1992 г. — 1615, в 1993 г. — 358, а в 1994 г. — 221.

На начало 1995 г. в Беларуси существовало 2951 хозяйство с количеством занятых в них 4,9 тыс. человек и площадью земель 60,7 тыс. га, в т. ч. пашни — 42,3 тыс. га (0,6% сельхозугодий республики). 23% хозяйств имеют менее 5 га, 7% — 50 га и более.

Техническая оснащенность фермерских хозяйств крайне низка. На начало 1995 г. у трети хозяйств трактора отсутствуют, только каждое четвертое имеет грузовой автомобиль, сеялку или картофелесажалку, 15% — зерноуборочные комбайны, каждое пятое — лошадь. Тем не менее, в 1993 г. эти хозяйства произвели 0,8% от валового сбора зерна, 2% картофеля, 1,25% овощей, 0,3% мяса, 0,2% молока.

Надежды фермеров на экономическую свободу, на поддержку государства не оправдались. Следует отметить и разную направленность интересов государства, местных органов власти, местных слоев элиты и граждан, решивших создать фермерское хозяйство. Государство надеялось связать с фермерами возрождение заброшенных земель и опустевших деревень. Фермерам предлагались отдаленные, низкокультуренные участки. Они же хотели получить земли по-

ближе к дому, одним массивом и не требующие больших начальных вложений. Компромисс достигался тем, что хозяйство, выделяя удовлетворяющие фермера земли, навязывало ему договоры о сдаче продукции и цены. Такие же договоры заключались и в случае получения разрешения на аренду обрабатывающей техники. Таким образом, основной мотив — самостоятельно распоряжаться результатами своего труда — остался в большинстве случаев нереализованным.

Государственная помощь фермерам в большом объеме (до 40-50%) уходит на окультуривание земли. Причем эти деньги получают не фермеры, а государственные организации, занимающиеся рекультивацией и мелиорацией. Фермеры нередко ждут проведения работ по году и более, хотя средства этими организациями получены и истрачены.

С 1991 г. по 1994 г. кредитные ресурсы на становление фермерских хозяйств сократились в 6 раз. Бюджетом на 1995 г. государственная поддержка фермерских хозяйств предусмотрена в размере около 4 млн. долларов.

Низкая техническая оснащенность не позволяет фермерам осваивать землю и создавать продуктивные животноводческие хозяйства. Отсутствие капиталов и невозможность залога земли для кредитования вынуждают часть фермеров, особенно в северо-восточных областях, вести натуральное хозяйство.

По словам Министра сельского хозяйства В. Леонова, «Беларусь не станет фермерской страной... в ближайшие 2-3 десятилетия: это и непосильно дорого, да и фермеров сегодня нет»¹⁹.

Вторую часть негосударственного сектора сельского хозяйства представляют личные подсобные хозяйства граждан (ЛПХ). На начало 1994 г. сельскохозяйственные земли этой категории хозяйств занимали 15% от всех сельскохозяйственных земель. Доля производимой ими продукции была традиционно высока (см. табл. 2).

Доля продукции растениеводства, произведенная в личных подсобных хозяйствах, выросла с 30% в 1985 г. до 45% в 1993 г. Из ожидаемого валового сбора картофеля в республике в 10 млн. т в 1995 г. только 1,5 млн. т будет получено в общественном секторе. Следует также учесть, что удельный вес личных подсобных хозяйств в продукции колхозов составляет 10-11%. После выделения до 1 га земли в пользование ЛПХ доля их в 1995 г. составит около 50% в валовой продукции сельского хозяйства.

Личные подсобные хозяйства не только дают треть объемов сельскохозяйственного производства в республике, они являются одним из основных источников доходов сельских жителей (см. табл. 3).

Особенностью этих хозяйств является то, что они обеспечивают вторичную занятость, тесно кооперированы с коллективными хозяйствами всех форм. При нарастании кризиса в общественном секторе и расширении личных подсобных хозяйств сельское хозяйство приобретает черты мелкотоварного производства.

¹⁹ Леонов В. *Агропромышленный комплекс: пути выхода из кризиса*, «Финансы, учет, аудит», № 3, 1995 г.

Многие общественные хозяйства превращаются в своего рода посредников по обеспечению ЛПХ кормами, семенным материалом, техникой для обработки участков, по сбыту произведенной продукции.

Таким образом, идет становление частного сектора в форме индивидуальных хозяйств и экономическая мощь этого сектора быстро растет. Формирование этого сектора идет под влиянием экономической необходимости деиндустриализации сельского хозяйства.

Этот путь в ближайшее десятилетие станет, по видимому, основным направлением в реформировании сельхозпроизводства в силу своей малой капиталоемкости и послужит одной из точек роста всего народного хозяйства.

5. Государственное регулирование АПК

Со времени создания колхозно-совхозной системы государство полностью контролировало сельскохозяйственную отрасль. Само создание этой системы служило целям построения централизованно планируемого хозяйства. Пропандистки же этот процесс выглядел как стремление государства облегчить труд крестьян-единоличников и поднять производительность труда в сельском хозяйстве.

Цели колхозно-совхозной системы обусловили вплоть до последнего времени и формы государственного вмешательства: это прямое государственное регулирование (жестко контролируемые планы поставок государству сельхозпродукции, централизованно устанавливаемые цены на нее, лимиты использования ресурсов и т. д.), создание полностью государственной системы материально-технического снабжения ресурсами и системы сбыта продукции, монополизированной системы обслуживающих производств. Финансовая поддержка государства заключалась в предоставлении льготных или беспроцентных кредитов и прямых субсидий.

В конце 80-х годов аграрно-промышленный комплекс Беларуси полностью контролировался и регулировался государством. Колхозы сохраняли свой статус только номинально. Согласно Уставу колхозов, действовавшему с 1936 г. по 1988 г., все созданное в них имущество являлось неделимым, т. е. по существу государственным. Полное огосударствление колхозов проявлялось в методах ценообразования, формах оплаты труда, реализации продукции, методах наделения землей и т. п. Широко применялась практика преобразования колхозов в совхозы, т. к. общенародная собственность считалась «выше», «прогрессивнее» коллективной.

Накануне реформ в аграрном секторе Беларуси были получены максимальные валовые сборы зерна (1987 г.), сахарной свеклы (1989 г.), плодово-ягодной продукции (1986 г.), максимальные объемы производства мяса (1989 г.), молока (1988 г.), яиц (1991 г.). В 1990 г. объемы производства и потребления основных продуктов питания на душу населения были сопоставимы с развитыми странами (см. табл. 4).

Потребление на душу молока в Беларуси составляло 424 кг, в США — 263 кг, мяса соответственно — 74 кг и 113 кг, яиц — 324 шт. и 229 шт. Эти показатели обычно используются сторонниками колхозно-совхозной системы, чтобы показать — сельское хозяйство менее всего нуждалось в реформировании.

Однако при этом не принимается во внимание крайне низкая эффективность сельскохозяйственного производства в республике. АПК был частью неэффективной хозяйственной системы и его кризис — это следствие всего предыдущего развития. Например, в конце 80-х годов, когда цены на используемые в отрасли ресурсы были несопоставимо низки в сравнении с мировыми, издержки производимого молока и мяса в Беларуси были уже на 20-30% выше мирового уровня. Физическая производительность в животноводстве была выше, чем в соседней России, но составляла всего 1/3 или даже 1/2 от уровня ЕС или некоторых восточноевропейских стран. Например, средний удой молока от коровы составляет около 2,5 тыс. литров в год (только в 1990 г. был достигнут максимум — 3058 литров). Около 80% сельхозугодий были подчинены животноводству (кроме того, значительная часть импортируемого зерна использовалась на фуражные цели). Если в мире на кормовые цели используется около 40% зерна, то в Беларуси — 2/3.

Кризис коснулся всех категорий хозяйств, включая личные подсобные хозяйства граждан (из-за большой зависимости последних от общественных хозяйств в получении кормов и обработки приусадебных участков техникой). Однако падение объемов производства в частном секторе было ниже, чем в общественном (см. табл. 5).

Заметно снизилось обновление техники; почти на треть снизилось поголовье скота. Кроме того, в 26 районах отмечена тенденция к уменьшению гумуса и фосфора в почве, в 25 — уменьшение калия, в 15 — подкисление почв. Если объемы применения минеральных удобрений будут снижаться и далее, то в ближайшие два года средняя урожайность зерновых культур не превысит 20 ц/га, а к 2000г. составит 16-18 ц/га²⁰.

Падение объемов производства, ухудшение качества земель, старение фондов происходит несмотря на огромную государственную поддержку АПК. Даже в кризисные годы в сельское хозяйство уходило около 30% бюджетных расходов и еще почти столько же за счет льготных кредитов (в условиях высокой инфляции они вели к снижению уровня жизни всего общества), оплаты государством части стоимости минеральных удобрений, средств защиты растений, на покупку горючего к посевным и уборочным кампаниям и т. п.²¹.

В основном государственная помощь АПК уходит на обеспечение производственного процесса. При всех призывах к руководителям хозяйств учиться работать в рыночных условиях, государство не развивает рыночной инфра-

²⁰ Там же.

²¹ Злотников Л. *Выход из кризиса в возврате к кооперации*, «Дело», № 10, 1994 г.

структуры. Система сбыта продукции и снабжения ресурсами остается ориентированной на государственные органы снабжения и сбыта. Только реализация картофеля и овощей происходит, в основном, по негосударственным каналам (см. табл. 6).

Всячески ограничиваются связи хозяйств с коммерческими структурами. Объемы торгов на единственной сельскохозяйственной Белагропромбирже мизерны и снижаются. Поощряются так называемые «прямые связи» — производитель-потребитель.

Государство всегда проводило кадровую политику в сельском хозяйстве. Заранее подобранные партийными комитетами руководители формально выбирались на колхозных собраниях. Такая практика была прервана с началом перестройки, однако в последнее время опять возобновилась с некоторыми изменениями. Согласно Указу Президента № 51 от 6 февраля 1995 г., райисполкомы могут привлекать к ответственности в установленном порядке руководителей предприятий, допустивших бесхозяйственность, резкое снижение производства, нерационально использующих землю. Исполкомы могут вносить предложения о соответствии этих руководителей занимаемым должностям. До 1 мая 1995 г. райисполкомы обязаны были обеспечить заключение контрактов с руководителями сельскохозяйственных предприятий негосударственной формы собственности (колхозы и др.). Как отметил Президент Беларуси, часть руководителей находила выход из кризисного положения в распродаже, растранижении годами накопленного потенциала. «Мы в основной массе избавились от таких руководителей», — заявил Президент. Для пришедших им на смену государство выделит 50 млрд. рублей стартовой помощи.²²

Государственный контроль за ценами был и остается самым «действенным» рычагом госрегулирования. Своим вмешательством в ценообразование правительство создавало то дефицит (за время реформ несколько раз вводились продуктовые карточки на разные виды продуктов), то искусственное изобилие (тогда оптовые склады были переполнены и руководителям хозяйств некуда было сдавать произведенную продукцию). Регулирование касалось как розничных цен в торговле на продукты питания, так и закупочных. Причем решения по регулированию цен почти всегда принимались по политическим мотивам. С начала реформ и по ноябрь 1994 г. закупочные цены на мясо и молоко, например, менялись 32 раза.

Свободные закупочные цены на сельхозпродукцию были введены Указом Президента только в феврале 1995 г. Однако впоследствии были установлены единые всебелорусские цены на зерно и на другие сельхозпродукты. А потом были введены контракты с доведением заданий по объемам реализации продукции почти всей ее товарной части. Ведение свободных цен на самом деле оказалось только жестом. На самом деле командные отношения в сфере поставок продукции и цен сохранились.

²² «Советская Белоруссия», 5 сентября 1995 г.

Государственная поддержка сельского хозяйства не ограничивается бюджетными средствами. В 1995 г. был образован республиканский внебюджетный фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. Для образования средств этого фонда юридические лица всех форм собственности обязаны отчислять в первоочередном порядке 1% средств, полученных от реализации продукции и услуг. Средства этого фонда должны использоваться для обеспечения паритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, а также для удовлетворения первоочередных потребностей сельскохозяйственных предприятий.

В последние годы аграрники требуют государственной помощи на пополнение оборотных средств. Действительно, только 2,7% хозяйств госсектора платежеспособны. У большинства остальных нет денег даже на выплату заработной платы. Ее часто выдают продукцией, которую рабочие реализуют на рынке или потребляют сами.

На юбилейных торжествах в сельхозакадемии в г. Горки 3 сентября 1995 г. Президент А. Лукашенко заявил, что белорусское село превратилось в устойчивый фактор политической стабильности всего общества. Действительно, АПК остается наименее реформированным сектором экономики и в политическом плане по-прежнему является опорой левых сил.

Но и на селе идет становление частного сектора в форме индивидуальных хозяйств и экономическая мощь этого сектора быстро растет. Объем его продукции в валовом объеме по прогнозам специалистов Минэкономики достигнет к 2000 г. более 50%. Доходы жителей села от индивидуального хозяйства стали основными. Растет поголовье скота и техники в индивидуальных хозяйствах. После спада объемов производства в частном секторе, с 1991 г. наблюдается их рост. В то же время общественный сектор угасает. Можно сказать, что личный сектор в сельском хозяйстве стал основой экономической стабилизации на селе, обеспечивая занятость и стабильность доходов.

Таким образом, вне всяких программ, пока идут споры между политиками, на селе идет стихийный процесс формирования нового уклада. И стоит только прекратить сдерживание оформления участков в частную собственность, как в сельском хозяйстве возникнет значительный по размерам частный сектор, политические пристрастия представителей которого, надо полагать, изменятся.

Таблицы

Таблица 1

Доля госпоставок промышленной продукции в общем объеме ее производства (в %)

Наименование продукции	1993 г. (отчет)	1994 г. (план)
Ковры	70,2	67,2
Швейные изделия	84,0	91,1
Трикотажные изделия	85,4	78,5
Обувь	62,0	59,0
Гарнитуры мебельные	64,7	64,2
Наборы мебели для кухни	55,2	58,5
Телевизоры	78,9	56,8
Холодильники	61,4	31,5
Мотоциклы	92,9	67,5
Велосипеды	93,9	74,1
Тетради школьные	100,0	100,0
Спички	90,0	75,2
Сахар-песок	96,0	96,9
Масло растительное	100,0	78,9
Соль	96,7	50,0
Водка	84,6	84,3
Мыло	100,0	90,0
Сигареты	90,9	88,9
Макаронные изделия	83,3	92,0
Прокат черных металлов	61,2	50,0
Автомобили грузовые	67,9	48,1
Тракторы	56,8	45,5
Бензин	60,0	80,0
Удобрения	60-95	37-74
Полиэтилен	72,1	71,1
Лаки, краски	100,0	98,0
Пиломатериалы	45,0	32,0

Таблица 2

Доля личных подсобных хозяйств в производстве продуктов животноводства (в %)

Виды продуктов	1985 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Мясо в живом весе	24	13	13	15	18	20
Молоко	31	24	26	32	35	36
Яйца	40	38	38	41	41	42
Шерсть	28	33	–	48	57	–

Таблица 3

Состав совокупного дохода семей колхозников по материалам обследования семейных бюджетов (в %)

Совокупный доход	1985 г.	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.
Совокупный доход, всего	100	100	100	100	100
в том числе:					
– доход от колхозов	47,8	54,1	43,3	34,0	33,1
– заработная плата членов семьи	5,2	6,0	5,6	4,8	4,8
– пенсии, стипендии, различные пособия	13,4	13,3	21,0	15,6	12,2
– доход от личного подсобного хозяйства	30,6	23,6	27,1	42,6	46,3

Таблица 4

Производство на душу населения в 1990 г. (кг)

Страна	зерно	картофель	молоко	мясо
Беларусь	684	836	727	115
США	1253	68	269	123
Великобритания	407	111	266	66
ФРГ	428	119	388	90
Франция	1030	83	488	112

Таблица 5

Падение объемов производства в 1994 г. по сравнению со среднегодовым за период 1986-1990 гг. (в %)

	все категории хозяйств	в том числе общественный сектор
Валовая продукция сельского хозяйства	30	37
в том числе:		
– говядина	38	41
– молоко	27	37
– свинина	42	49

Таблица 6

Доля продукции всех категорий хозяйств, реализуемая через государственные закупки (в % к произведенной)

	1990 г.	1991 г.	1992 г.
Скот и птица	93	81	74
Молоко	83	66	59
Яйца	50	51	47
Зерно	18	25	30
Картофель	16	6	3
Овощи	50	16	12

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
I. СТАНОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ БЕЛАРУСИ	5
1. От декларации о суверенитете к самостоятельной экономической политике	5
Менталитет элиты	5
Становление системы	5
Провал первой программы перехода к рынку	8
1993 г. – июнь 1994 г.: топтание на месте	9
Неудачи приватизации	9
Просчеты экономической политики	11
2. Первый президент Беларуси: отступление влево	13
Популистская революция	13
Противоречия в принципах экономической политики	14
Программа неотложных мер	16
Идеология тормозит приватизацию	17
«Рыночный социализм»: ни плана, ни рынка	19
II. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ БЕЛАРУСИ	21
1. Контроль ресурсов	21
2. Ценовой контроль	24
Начальный период трансформации (1990 г. – июнь 1994 г.)	24
Ценообразование в русле популистской политики (июль 1994 г. – август 1995 г.)	26
III. РЕФОРМИРОВАНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО СЕКТОРА	29
1. Развитие земельных отношений	29
2. Приватизация государственно регулируемого сектора АПК	31
3. Приватизация обслуживающей сферы АПК	32
4. Развитие негосударственной сферы в АПК	34
5. Государственное регулирование АПК	36
Таблицы	40