

# Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси

Андрей Ляхович

Необходимость в стратегиях развития государства и общества проистекает, во-первых, из наличия в обществе консенсуса в отношении базовых политических ценностей, а во-вторых, из осознания политической элитой страны ее национально-государственных интересов.

В Беларуси однако по-прежнему ведется латентная «гражданская война» противоположных политических ориентаций, которая и не позволяет преодолеть институциональный и функциональный кризис политической системы. К тому же в стране не произошло смены правящей элиты, ее ядро по-прежнему составляют функционеры, которые сделали карьеру еще в советские времена. Идеология этих людей — это идеология временщиков. Ориентированные не на будущее, а на настоящее, они заинтересованы не столько в развитии страны, сколько в собственном политическом существовании «здесь и сейчас».

Эта ситуация не могла не наложить свой отпечаток как на процесс развития белорусской политической системы после первых президентских выборов, так и на реформаторско-политический дискурс.

В первые годы независимости (1992–1993 гг.) компартийная элита не принимала участия в дискуссиях относительно политического развития страны. Демократические же силы, задававшие тон в дискуссиях, видели будущее Беларуси в парламентской республике — форме правления, распространенной

в демократических странах Запада. Сохранение реальной власти в руках номенклатуры позволило переосмыслить ей свои интересы и принять Конституцию Беларуси (15 марта 1994 г.), которая закрепила президентскую республику.

Хотя Конституция 1994 г. и не прописывала явные механизмы концентрации власти в руках президента, однако в целом такую возможность не исключала. Ряд слабых мест этой Конституции позволил главе исполнительной власти увеличить свое влияние на внутривластные процессы, и в результате осуществленного его командой конституционного переворота в стране утвердилась жесткая система авторитарной власти, которая и была оформлена Основным Законом 1996 г. Таким образом, современная белорусская политическая мысль фиксирует три модели политической системы: 1) парламентская республика, 2) модель, закрепленная в Конституции 1994 г. и 3) модель Конституции 1996 г.

Ряд сторонников демократического пути развития страны рассматривают парламентскую республику как идеальную модель политической системы. И переходным этапом ее реализации считают возврат к Конституции 1994 г., принятой в то время, когда легитимность органов власти в Беларуси не вызывала сомнений.

Заангажированность противников авторитарного режима в дело восстановления политической системы, определенной Конституцией 1994 г., стала главной причиной того, что в независимых аналитических центрах фактически не велась работа над альтернативными проектами реформирования политической системы страны.

Не ведется подобная работа и в рамках официальных структур. В государственном секторе считают, что политическая система, установленная Конституцией 1996 г., не нуждается в каких-либо изменениях. Предложения депутатов марионеточного парламента – Национального собрания – внести ряд весьма незначительных изменений в правовой статус этого органа вызвали жесткую реакцию со стороны президента Лукашенко.

Некоторые идеи реформирования политической системы, а не модели и проекты (подчеркнем это), можно найти в тезисах предвыборных программ кандидатов в президенты РБ, в программах политических партий и материалах негосударственных аналитических центров. При этом необходимо отметить,

что и программы кандидатов в президенты и программы политических партий имеют в своем большинстве декларативный характер и не предлагают системного видения будущего политического устройства страны.

## **Предвыборные платформы кандидатов в президенты**

Первые президентские выборы в Беларуси проходили после принятия Конституции 1994 г., и потому программы кандидатов рассматривали модель политической системы, оформленную Основным Законом, как данность, которая не подлежит критичной переоценке.

Кандидат в президенты РБ А. Лукашенко в тезисах своей программы «Отвести народ от пропасти» подчеркивал необходимость «прямого управления государственными предприятиями; назначения руководителей госпредприятий»<sup>1</sup>. Таким образом, концентрация в руках государства собственности и рычагов воздействия на реальный сектор экономики превратилась в наиважнейший механизм усиления политических позиций главы исполнительной власти — президента.

Отсутствие понимания необходимости разделения власти характерно и для программы кандидата в президенты А. Дубко «Стране нужен хозяин». Причем выражено это еще более четко: «Порядок в стране наводится сверху, и в республике должен быть один хозяин»<sup>2</sup>.

В программах А. Лукашенко и А. Дубко говорилось о «народном» характере политики президента, который должен действовать в соответствии с волей масс. Тем самым обосновывалось право главы государства действовать, не учитывая правовые и институциональные ограничения. Призывы А. Лукашенко «развивать процессы объединения государств, ранее входивших в СССР»<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Мн.: 2001. С. 203.

<sup>2</sup> Там же С. 232.

<sup>3</sup> Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. 2001. С. 209.

и А. Дубко «не клюнуть на приманку Запада»<sup>4</sup> красноречиво указывали на их видение пути Беларуси вне рамок европейского пространства.

На необходимость проведения приватизации, создания рыночной экономики указывалось в программах кандидатов в президенты от лагеря демократов — С. Шушкевича («Государственность, демократия, рынок — путь к благосостоянию») и З. Позняка («Экономическая программа»). В этих документах подводилась необходимая экономическая основа под строительство демократического государства. Эти кандидаты заявляли о «недопустимости превращения Беларуси в провинцию России», выступали за развитие белорусского государства в русле западной демократической модели.

В 1999-м, в году окончания установленного Конституцией 1994 г. срока президентских полномочий А. Лукашенко, демократические силы Беларуси провели альтернативные президентские выборы. Программы кандидатов — лидера Белорусского Народного Фронта (БНФ) З. Позняка и экс-премьер-министра М. Чигиря — отражали стремление кандидатов восстановить действие Конституции 1994 г. В то же время оба кандидата сделали ряд достаточно важных предложений, вносящих коррективы в модель политической системы, оформленной Основным Законом 1994 г. Они отмечали необходимость проведения выборов в парламент на смешанной (50% — по округам и 50% — по партийным спискам), или пропорциональной основе. 50%-ую планку явки избирателей, позволявшую властям торпедировать процесс формирования парламента и местных Советов, по мнению М. Чигиря, необходимо снизить до 25%. А роль России в формировании жесткого авторитарного режима в Беларуси побудила З. Позняка более четко обозначить приоритеты внешней политики Беларуси. По его мнению, задачи укрепления национальной безопасности страны требуют вступления Беларуси в НАТО и «векторной ориентации» на Европейский Союз (ЕС).

Более широкое понимание необходимости реформирования политической системы страны имело место во время предвыборной президентской кам-

---

<sup>4</sup> Там же. С. 231.

пании 2001 г. Кандидаты в президенты С. Домаш и В. Гончарик высказались за проведение конституционной реформы, направленной на создание полноценного парламента, обеспечение независимости судов и СМИ, расширение полномочий правительства и органов местного самоуправления. При этом С. Домаш поддержал идею проведения выборов в парламент по пропорционально-мажоритарной системе<sup>5</sup>.

## Программы политических партий

Первым документом, содержащим идеи реформирования политической системы, была «Программа Белорусского Народного Фронта за перестройку „Адраджэньне“» (1989 г.).

Основные политические идеи этой программы:

- государственный суверенитет Беларуси, право белорусской нации на самоопределение;
- политический плюрализм;
- создание правового государства, верховенство закона;
- развитие прямых форм демократии;
- независимость суда, введение суда присяжных;
- свобода слова, печати, собраний;
- осуществление права на создание общественных организаций на основе принципа уведомления.

Идеи государственного суверенитета и демократии легли в основу принятой в мае 1993 г. «Программы партии БНФ». В данном документе указывалось на необходимость установления в Беларуси парламентской формы правления: профессиональный парламент (Сойм) формируется на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы. 50% общего состава парламента избираются на основе пропорциональной системы по партийным спискам, дру-

---

<sup>5</sup> Программное выступление кандидата в президенты С. Домаша // Народная воля. 2001. 22 августа; Дабро вашаму дому! Тэзісы праграмы кандыдата ў прэзідэнты У. Ганчарыка // Народная воля. 2001. 28 августа.

гая половина депутатов — персонально по избирательным округам. По мнению разработчиков программы, гарантией стабильной и эффективной работы парламента являются формирование и деятельность устойчивых парламентских фракций. Они также предупреждали, что в условиях сильных политических позиций бывшей коммунистической номенклатуры введение в Беларуси президентской республики означает реальную возможность установления диктатуры. В то же время в программе указывалось, что при наличии эффективной системы сдержек и противовесов в Беларуси может быть введен институт президентства. Но и в данном случае центральным элементом политической системы должен оставаться парламент, который вместе с судебной властью осуществляет контроль над деятельностью правительства.

В программе было отражено распространенное в то время мнение о возможности использования в предусмотренных законом случаях механизма прямой демократии — референдума. Авторы программы подтвердили приверженность БНФ идее постепенного введения суда присяжных и независимости судебной власти. В документе были изложены основные положения реформы местного самоуправления и административно-территориальной реформы. При этом указывалось на необходимость соответствия данных реформ положениям Европейской хартии о местном самоуправлении. Развитие демократии в Беларуси связывалось с функционированием многопартийной системы, разделением власти и обеспечением независимости СМИ. Что касается информационной безопасности, то в программе указывалось на недопустимость ситуации, при которой российские СМИ занимают доминирующее положение в информационном пространстве страны.

В сфере внешнеполитических приоритетов акцент делался на развитие сотрудничества с государствами Балтийско-Черноморского Содружества и странами Центральной и Западной Европы, а также на необходимость выхода Беларуси из СНГ.

В декабре 1993 г. была принята «Декларация программных целей и принципов» Объединенной демократической партии (ОДП). Как и в программе БНФ, в ней указывалось на необходимость построения в Беларуси правового государства, развития институтов гражданского общества и демократии на основе разделения власти и децентрализации государственного управления.

Ограниченность взглядов на перспективы политического развития Беларуси в программе в определенной мере объясняется тем, что документ был принят перед принятием Конституции 1994 г.

Критерием размежевания консерваторов и либералов в Беларуси, помимо экономических вопросов, стало отношение к проблеме национального возрождения. Эта проблема, культурно-историческая по своему характеру, имела политический контекст: ОДП не видела угрозы суверенитету Беларуси со стороны восточного соседа.

В октябре 1995 г. процесс консолидации либеральных сил был завершен. Была принята «Программа Объединенной гражданской партии». Относительно проблем реформирования политической системы Беларуси данный документ не содержал существенных отличий от программы партии-предшественницы — ОДП. В то же время он отражал нарастающий процесс противостояния исполнительной и законодательной власти в стране. В документе говорилось о том, что подзаконные акты исполнительной власти не должны сужать законные права человека, вводить ограничения и регламентации, не предусмотренные законом. Отмечалась необходимость создания профессионального парламента и проведения реформы местного самоуправления, соответствующей демократическим стандартам, а также необходимость усиления роли Конституционного суда в качестве эффективного инструмента системы сдержек и противовесов. Предлагалось содействовать развитию негосударственных СМИ, а также приватизировать полиграфические предприятия с передачей доли их капитала прессе.

В июне 1996 г. была принята «Программа Белорусской социал-демократической партии (Народной Громады)». Раздел программы социал-демократов, отражающий видение политического будущего Беларуси, не содержит существенных отличий от ранее принятых программ. В то же время в документе указывается, что Беларусь должна быть парламентской республикой с правительством, ответственным перед Верховным Советом. Формирование парламента должно осуществляться на основе пропорционально-мажоритарной избирательной системы.

Рассмотрение различными партиями перспектив реформирования политической системы Беларуси не выходило, как правило, за рамки соответствующих

партийных программ. Исключение – «Программа социально-экономических реформ для Беларуси», предложенная ОГП в 2001 г. Однако и тут вопросы политических преобразований не являются предметом самостоятельного анализа, а лишь рассматриваются в контексте социально-экономических реформ. В документе указывается на необходимость создания в Беларуси «открытой политической системы, обеспечивающей условия для политической конкуренции». Такая система видится в парламентской республике: «Исполнительная власть – правительство – формируется парламентским большинством».

## **Концепции и программы, разработанные независимыми группами экспертов**

Исследования белорусских негосударственных аналитических центров либо проводились в рамках узкоопределенных целей, и потому не позволяют представить политическую систему как одно целое, либо ограничивались описанием существующей системы и не придавали значения разработке альтернативных моделей политической системы Беларуси.

18 марта 2000 г. группа экспертов, сформированная вокруг аналитического центра «Стратегия» и экс-спикера парламента М. Гриба, опубликовала программу «Стратегия для Беларуси». Этот проект определялся его создателями как концепция национального развития, однако в сущности, как отмечали в том числе и иностранные эксперты, был проектом экономических изменений. В частности, эксперт Центра социально-экономических исследований П. Козаржевски (Варшава) высказал в адрес участников этого проекта пожелание конкретизировать тезис о необходимости трансформации Беларуси в парламентскую республику и описать распределение ролей между президентом, парламентом и правительством.



## Модели политической системы Беларуси согласно Конституциям 1994 г. и 1996 г.

Организационная и функциональная слабость белорусской оппозиции, специфика геополитической ситуации привели к тому, что бывшая коммунистическая элита, чтобы удержать власть в своих руках, определила в своих интересах характер и направление трансформации политической системы.

Политическая система БССР не предусматривала разделения власти. Статья 6 Конституции БССР 1978 г. гласила: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза»<sup>6</sup>. После распада Советского Союза и запрета на деятельность КПСС было провозглашено разделение власти, однако действительное положение было иным. Развитая компартийная иерархия, пронизывавшая политическую и экономическую системы белорусского общества как по вертикали, так и по горизонтали, позволяла премьер-министру В. Кебичу и его окружению (бывшим секретарям ЦК КПБ) осуществлять контроль над формально независимыми по отношению к исполнительной власти Верховным Советом и органами судебной власти. Концентрация реальной власти в руках Совета министров на протяжении 1992–1993 гг. создала предпосылки для введения в Беларуси президентской республики. Проект Конституции Беларуси, составленный в интересах В. Кебича и поддержанный большинством депутатов парламента, отражал стремление номенклатурной верхушки сохранить рычаги контроля над законодательной и судебной властью.

Конституция Республики Беларусь, принятая Верховным Советом 15 марта 1994 г., декларировала разделение власти (ст. 6), однако не содержала в себе достаточных гарантий соблюдения этого разделения. Верховный Совет кроме законодательных полномочий получил значительные полномочия по формированию других органов власти. Согласно ст. 83, ч. 7 Конституции Верховный Совет избирал Конституционный суд, Верховный суд, Высший хозяйственный

---

<sup>6</sup> Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі. Мн., 1978. С. 3.

суд, генерального прокурора, председателя и Совет Контрольной палаты, председателя и членов правления Национального банка. Конституция наделяла Верховный Совет полномочиями по формированию Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов. Верховный Совет определял основные направления внутренней и внешней политики (ст. 83, ч. 9), ратифицировал и денонсировал международные договоры Республики Беларусь (ст. 83, ч. 12). Конституция наделяла парламент и значительными контрольными полномочиями. Он утверждал бюджет государства, отчет о его исполнении, нормативы отчислений от общегосударственных налогов и доходов в местные бюджеты (ст. 83, ч. 10), а также устанавливал налоги и сборы, осуществлял контроль за денежной эмиссией.

Парламент обладал контрольными полномочиями в отношении президента — ст. 104 предусматривала процедуру импичмента в отношении главы государства. Он также мог контролировать и правительство Беларуси — Кабинет министров.

Статья 107 предусматривала, что премьер-министр, его заместители, министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, председатель КГБ назначаются и освобождаются от должности президентом с согласия Верховного Совета. Парламент наделялся правом требовать от любого члена Кабинета министров отчет по вопросам исполнения законов. В случае нарушения членом Кабинета министров Конституции и законов Верховный Совет был вправе поставить перед президентом вопрос о досрочном освобождении виновного от должности.

Согласно Конституции президент РБ являлся главой государства и исполнительной власти (ст. 95).

Декларируя самостоятельность государственных органов в пределах определенных полномочий (ст. 6), Конституция содержала определенные механизмы, позволявшие главе государства и исполнительной власти легко разрушить «систему сдержек и противовесов», не нарушая при этом Основной Закон. Достаточно широкие полномочия, которыми Конституция наделяла парламент, в условиях постсоветской Беларуси сами по себе не делали высший законодательный орган страны не зависимым от исполнительной власти.

Во-первых, избрание депутатов Верховного Совета на основе мажоритарной избирательной системы при доминировании компартийной номенклатуры создавало массу возможностей для правящей элиты проводить в состав парламента «своих людей». В этих условиях демократы могли рассчитывать только на незначительное представительство в Верховном Совете.

Во-вторых, Конституция фактически закрепляла существование в Беларуси непрофессионального парламента. Статья 92 гласила: «Депутат Верховного Совета осуществляет свои полномочия в Верховном Совете на профессиональной основе или по его желанию не порывая с производственной или служебной деятельностью»<sup>7</sup>. Подобная «лазейка» открывала возможность для исполнительной власти проводить в состав парламента своих представителей. Кроме того, в условиях доминирования государственной формы собственности исполнительная власть имела богатый арсенал способов воздействия на парламентариев, в большинстве своем являвшихся представителями экономической элиты.

Шаткость позиций парламента как самостоятельного органа государственной власти объяснялась и сосредоточением в руках главы исполнительной власти ряда других мощных рычагов политического влияния. Конституцией устанавливалось, что государство гарантирует равные условия для развития всех форм собственности (ст. 13). Однако Основной Закон не предусматривал обязательств государства способствовать развитию частного сектора экономики. *Уже сама по себе концентрация в руках государства власти и собственности решающим образом усиливала политические позиции исполнительной власти, создавала условия для концентрации власти в руках главы государства — президента.*

Важным механизмом усиления политических позиций президента являлись его полномочия в сфере кадровой политики. Ст. 100, ч. 11 предоставляла президенту право назначать широкий круг должностных лиц. Назначенцы президента составляли не только аппарат государственного управления, но и директорат государственных предприятий. В условиях постсоветского общества, где носи-

---

<sup>7</sup> Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Мн., 1994. С. 17.

телями вождистских политических настроений являлись не только широкие слои электората, но и значительная часть представителей политической и экономической элиты, условием карьерного роста становилась личная преданность главе государства.

Конституция сохраняла установленное в советское время административно-территориальное деление Беларуси на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы (ст. 9). Согласно Основному Закону местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы (ст. 117). Ст. 119 гласила: «Местные Советы депутатов в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов местного населения, исполняют решения вышестоящих государственных органов»<sup>8</sup>. Фактически это означало существование «исполнительной вертикали» до принятия соответствующих нормативных актов. Лукашенко только оставалось назвать ее президентской. Де-факто эта вертикаль была подчинена Лукашенко с момента его прихода к власти.

Конституция предоставляла президенту право назначения судей РБ, кроме тех, избрание которых отнесено к компетенции Верховного Совета (ст. 100, ч. 10). Данное полномочие открывало перед главой исполнительной власти возможность воздействовать на своих оппонентов посредством уголовного преследования.

Конституция декларировала, что монополизация средств массовой информации государством, а также цензура не допускаются (ст. 33). Гарантия свободы мнений, убеждений и их свободного выражения (там же) «повисала в воздухе» хотя бы в силу того, что не был решен вопрос приватизации предприятия-монополиста на рынке печатной продукции — издательства «Белорусский Дом печати». Не менее существенным было и то, что Конституция никак не затрагивала вопросы формы собственности, статуса государственных телевидения и радио, объединенных в Национальной государственной телерадиокомпании. Государство в лице исполнительной власти имело возможности сохранить доминирующее

---

<sup>8</sup> Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. С. 23.

положение в белорусском информационном пространстве – путем судебного преследования, налогового удушения негосударственных СМИ либо отказа им в предоставлении лицензии.

Конституция предусматривала, что для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские референдумы (ст. 73). Вертикаль исполнительной власти, которая уже фактически существовала, позволяла главе государства в полной мере задействовать административный ресурс с целью получения желаемых результатов референдумов. А Советы по-прежнему работали не только как система политического контроля над регионами, но и как система идеологической обработки электората. Кроме того, исполнительная власть благодаря контролю над самыми влиятельными, электронными, СМИ имела возможность манипулировать массовым сознанием. Проведение республиканских референдумов с заранее запрограммированным результатом открывало перед президентом и его окружением возможность определять направления внутренней и внешней политики, не считаясь с мнением парламента. Более того, полученный результат «народного волеизъявления» при необходимости мог быть использован как мощный рычаг давления на Верховный Совет.

Уже в первый год нахождения у власти А. Лукашенко упомянутые слабые места в Конституции создали реальные возможности роста политического влияния главы государства. Видимое ужесточение политического режима к ноябрю 1996 г. сделало бессмысленным сохранение в тени механизмов контроля над Верховным Советом со стороны главы исполнительной власти. «Теневые» возможности президента должны были быть легализованы в Конституции. Это выбивало бы из рук демократов один из их главных козырей – возможность апеллировать к Конституционному суду по фактам нарушения Конституции главой исполнительной власти.

На референдуме, состоявшемся 24 ноября 1996 г., 70,5% (по официальным данным) принявших участие высказались за внесение изменений в Конституцию страны, предложенных главой исполнительной власти. По сути была принята принципиально новая Конституция, которая сделала возможным формирование в стране жесткого авторитарного режима.

## 1. Обзор проектов и идей реформирования политической системы Беларуси

В рамках предлагаемого проекта аналитики неправительственных организаций предприняли попытку диагностировать реальное состояние в Беларуси базовых институтов политической системы – структур государственной власти и местного самоуправления, а также разработать, с учетом опыта современной демократии и белорусской национально-культурной специфики, «идеальную» модель политической системы, которая позволила бы нашему государству стабильно развиваться в рамках процессов европейской интеграции.