

Вызовы и мотивации реформы политической системы Беларуси

Юрий Лихтарович

Немногие из серьезных политиков в Беларуси не согласились бы с тем, что вопрос реформирования белорусской политической системы стоит очень остро. Несмотря на определенную стабильность экономической ситуации (за последнее время не произошло серьезного падения уровня жизни населения), количество недовольных нынешним положением вещей увеличивается. Иллюстрацией этому могут служить сегодняшнее падение рейтинга Лукашенко или заявления белорусской интеллигенции, спектр которых варьируется от констатации «кризисного состояния» и вопросов типа «как из этого выйти»¹ до утверждений, что «вопрос о преобразованиях в Беларуси вырос в проблему национального спасения»².

С конца 1994 г. политическая ситуация в стране определяется негативными тенденциями: идет непрерывный процесс персонализации государственной власти. А с принятием Конституции 1996 г. произошла легализация авторитарного режима³, который с того времени увеличил свое влияние на

¹ Так комментирует ситуацию в Беларуси П. Кравченко, бывший посол Беларуси в Японии, после своего возвращения. См.: Г. Абакунчык. Удзельнікі Усебеларускага сходу інтэлігенцыі выказаліся за згуртаваньне і актыўную дзейнасьць // Радыё Свабода. 17.03.2003. www.svaboda.org.

² Из заявлений на Всебелорусском собрании интеллигенции. В. Каліноўскі. У Менску пад лёзунгам «Незалежная Беларусь – свабоднае і заможнае грамадзтва» прайшоў Усебеларускі сход інтэлігенцыі // Радыё Свабода. 17.03.2003. www.svaboda.org.

³ Так определяет ситуацию в Беларуси политолог В. Чернов. См.: В. Чернов. Форма правления в посткоммунистической Беларуси и проблема выбора оптимальной конституционной модели // Адкрытае грамадства. Інфармацыйна-аналітычны бюлетэнь. 2000. № 3 (9).

различные сегменты белорусского общества. Поэтому логично задаться вопросом, что нас ожидает, если ситуация в стране будет развиваться в направлении, заданном сегодняшним руководством, а демократические реформы в политике и других сферах общества будут и далее блокироваться?

Наибольшую угрозу, которую несет в себе любой авторитарный режим, представляет нарастание разного рода социальных и экономических проблем, которые своевременно или вообще не решаются. Происходит это по причине как неэффективности самой системы управления, основанной на подчинении всех одному человеку, так и блокирования всяческих политических, социальных и экономических инициатив, которые представители авторитарного режима воспринимают как угрозу своей власти и своему собственному благополучию. В результате формируется ситуация, когда общество постепенно утрачивает контроль над властью, а большая часть людей вообще оказывается не в состоянии влиять не только на политическую, но и на свою собственную жизнь.

Опасность, которую несет авторитарный режим в Беларуси, заключается и в том, что на остатках бывшей советской номенклатуры (в основном это люди из спецслужб, частично бывшие специалисты по идеологии и «хозяйственники»), перемешанной с представителями «новых элит», вышедших из регионов и созданных по принципу кланов-землячеств, возникнет гибридная посткоммунистическая система, в которой очерчивается круг «актеров», заинтересованных в постоянном пребывании у власти одной личности (Лукашенко) и укреплении нового властного порядка. В подобной ситуации «государство», в смысле различных институтов власти, имеет тенденцию преобразовываться в собственность определенной группы людей, которая концентрируется вокруг Лукашенко и фактически контролирует ситуацию в стране.

Государственным органам в этой схеме только и остается, что выполнять несколько не присущих им функций: а) контроль над обществом (репрессии против одних и отбор других в качестве нового пополнения); б) сбор и предоставление информации о состоянии общества; в) решение неотложных проблем, а также роль громомовода общественного недовольства⁴. Функционируют

⁴ Для сравнения: государственное управление – это прежде всего выполнение двух взаимодополняющих функций: сильная и справедливая власть, которая уважает общественный интерес

вание государственного аппарата становится при этом неэффективным, а на пути получения гражданами административных услуг встают различные бюрократические препоны.

Низкая эффективность деятельности административного аппарата и отсутствие институционализированной (ясно определенной и понятной всем) процедуры принятия решений способствуют коррупции и нипотизму (продвижение во властные структуры родственников и близких). В такой ситуации получение обычными гражданами услуг от органов государственной администрации делается проблематичным, а их качество оказывается очень низким. В результате неэффективности управления замедляется создание соответствующей инфраструктуры для развития экономики и социальной сферы; в стране не обеспечиваются высокие медицинские, образовательные и пенсионные стандарты, а население оказывается бесправным.

Содержание такой системы обходится налогоплательщикам слишком дорого, оно непропорционально высокое по сравнению с эффективностью деятельности самой системы. При невыплате еще советских происходит накопление новых, «лукашенковских» долгов, которые возникают из нереструктурированности пенсионной системы, системы здравоохранения, образовательной сферы, неразвитости и устаревания технической инфраструктуры. Все эти проблемы ложатся бременем на население, и за их решение следующим поколениям придется платить несоизмеримо больше, нежели теперь. При этом авторитарная власть блокирует становление гражданского общества в стране. Напомним, что развитие гражданского общества базируется на возможности граждан свободно выражать собственные интересы, а также самоорганизовываться для реализации гражданских инициатив.

В Беларуси первым каналом выражения гражданских интересов стали в свое время политические партии, которые бурно развивались до середины 1990-х гг. Постепенно стала складываться сильная политическая система страны⁵,

и точно определяет свободы личности в перспективе общего интереса; строительство и рациональное управление государственными органами.

⁵ До прихода А. Лукашенко к власти это ядро системы создавали несколько партий: БНФ, ОДПБ и ГП (с 1995-го ОГП), БСДГ, ПНС, КПБ, АП, которые начали активно сотрудничать, создавая

однако изменения, внесенные в Конституцию 1996 г., и кампании дискредитации и репрессий против партий значительно ослабили их потенциал как представителей общественных интересов.

Развитие собственно гражданских инициатив, так называемого третьего сектора, через втягивание как можно большего количества граждан в деятельность НГО началось довольно поздно, уже в условиях сознательного противодействия авторитарно-неосоветскому режиму⁶. Это существенно повлияло на процессы развития этих организаций и гражданского общества в стране. Изолированность деятельности НГО только увеличивает число скептиков. Кроме того, использовавшиеся ими лозунги общего характера⁷ просто не воспринимались большинством населения.

По причине нереформированности национальной экономики большая часть трудоспособного населения страны занята в государственном секторе. Прикрытая безработица делает их существенно зависимыми от работодателей, т. е. от власти, которая стремится усилить контроль над недовольными через систему идеологической работы на государственных предприятиях. Происходит

предвыборные блоки. При дальнейшем демократическом развитии можно было бы ожидать стабильной работы парламента и правительства, которое опиралось бы на парламентское большинство (блок из нескольких близких партий). Программные документы большинства партий (кроме 2-х последних) содержали предложения по дальнейшей демократизации политической системы, а также проведены рыночных реформ. После 1996 г. на первый план в деятельности партий выступает постулат борьбы с диктатурой; о различиях в программах временно забыли. Однако оппозиционные Лукашенко политические силы пока не смогли обеспечить такого единства. Возможно, что взаимопонимание будет возможным на почве «европейскости».

⁶ До 1994 г. третий сектор сражался за право быть признанным. Закон об общественных объединениях, который создавал правовое поле для деятельности НГО, был принят только в октябре 1994 г. Основную часть НГО первых лет независимости представляли организации, которые возникли на остатках комсомола и других типично советских организаций (организаций ветеранов войны, труда и т.д.). Некоторые из них смогли избавиться от государственного контроля, стать независимыми. Первые из независимых НГО сосредоточились на экологической тематике, такие как фонд «Дзецяй Чарнобыля» (1989), или на работе с молодежью, такие как «Канфэдрацыя маладзёвых суполак» (1989). Приход Лукашенко обозначил новые тенденции: государство попробовало взять под свой контроль третий сектор через создание государственных общественных организаций (как БРСМ), а остальных задуть репрессиями и ограничениями. В ответ в среде общественных организаций произошла политическая радикализация — многочисленные активисты НГО присоединились к борьбе против диктатуры.

⁷ «Борьба за права человека», «поддержка свобод слова и самовыражения», «демократизация институтов власти и местного управления» и т. д.

это на фоне ухудшающейся экономической ситуации в стране. Иметь же высокий уровень жизни дозволяется только тем, кто принадлежит к правящему сословию.

Постоянное давление на руководителей государственных предприятий имеет при этом целью не допустить резкого спада жизненного уровня. В такой ситуации общество привыкает к пассивности и апатии, ощущая страх перед властью. Таким образом, мы теряем возможности более легкой (воспринятой обществом) и поэтому более успешной демократизации.

Противоположную модель такой перспективе представляет Европейский Союз (ЕС). Долгое время у нас критически отмечали, что глобальность процессов политического, экономического, социального развития, которые сейчас переживает единая Европа, приведет к окончательному исчезновению различных европейских народов и культур. Произошло иначе. Благодаря более прозрачным и прямым торговым и культурным контактам объединение разных европейских государств в один политический и хозяйственный союз способствовало увеличению их благосостояния и культурному взаимообогащению. Так, например, Ирландия, которая до присоединения к ЕС была одной из самых бедных европейских стран, теперь стала одной из самых зажиточных. Европейский выбор для Беларуси также не приведет к исчезновению страны и нации — до этого нас скорее доведет политическая самоизоляция, к которой склоняется существующий авторитарный режим. Самоизоляция означает остановку развития и ослабление нашей конкурентоспособности на внешних рынках. Система, которая складывается в отсутствие политических реформ в Беларуси, более характерна для стран третьего мира.

Членство в ЕС в действительности означает высокие стандарты жизни, зажиточность, высокое качество товаров, главенство закона, а также чувство личной безопасности и защищенности. Это шанс обеспечить неприкосновенность человеческой жизни и социальную справедливость, т.к. правовые наработки (так называемый *acquis communautaire*), которые существуют в европейских странах, как раз и позволяют достичь этих целей.

Как показывает практика, идея «Европейской Беларуси» намного более конкретная и понятная обществу, чем лозунги «демократии», «прав человека»

или «свободы печати», настоящий смысл которых «простой человек» представляет довольно туманно. Однако это не значит, что в нашем обществе невозможно распространять собственно демократические ценности. Импорт демократического образа жизни в нашу страну все равно будет иметь место, и множество разработанных в ЕС микропрограмм сделали бы это дело более понятным обществу, а поэтому и более успешным. Не вызывает сомнений, что определенные социальные группы нашего общества заинтересованы в реформах, которые приблизили бы Беларусь к ЕС. Можно также спрогнозировать, что такая заинтересованность будет расти вместе с ухудшением социальной и экономической ситуаций в стране.

Какие же конкретные выгоды может получить население от такого пути реформ, который приближал бы нас к ЕС? Основные достижения, которыми сегодня гордится лукашенковская пропаганда, это то, что «у нас нет ни внутренних, ни внешних вооруженных конфликтов [...] У нас нет врагов и ни к кому территориальных претензий. У нас нет религиозной и национальной вражды»⁸. Отсутствие войн и вооруженных конфликтов — это, безусловно, положительный факт. Однако в существующем мире безопасность уже не опирается только на военно-политическую мощь той или иной страны, ее основу составляют прежде всего развитая и динамичная экономика, эффективная система социальной помощи и подконтрольная обществу система государственных институтов, которые должны обеспечивать благосостояние граждан. В Беларуси, к сожалению, всего этого нет.

Типичный аргумент, которым пользуются, чтобы объяснить невозможность проведения демократических реформ в Беларуси, это отсутствие инвестиций и интереса к нашей стране со стороны Европы. Основное препятствие на пути реформ в стране — нежелание группы лиц, находящихся у власти, их проводить. Потому что демократические реформы как раз и угрожают авторитарной системе правления в Беларуси. Между тем проевропейское направление развития Беларуси в интересах той части политической элиты, которая видит свою страну

⁸ А. Лукашенко. Мы создали страну — будем создавать граждан! Новогоднее поздравление президента белорусскому народу // Советская Белоруссия. 2003. 3 января.

зажиточной и цивилизованной. Существующая же система политического устройства делает правительство и депутатов марионеточного парламента не политиками, а только исполнителями воли президента, который на самом деле является единственным политиком. Проведение реформ, которые сбалансировали бы разные ветви власти, как раз и призвано нормализовать политическую систему, институционализировать политическую конкуренцию и тем самым позволить вернуться в политику всем тем людям, которых из нее выкинули по причине несогласия с «главным политиком».

Проевропейское направление развития государства отвечает также интересам и большинства функционеров государственного аппарата. Ибо существующее политическое положение в стране создает такую ситуацию, когда судьба чиновничества зависит от воли высшего руководства. Статус и престиж профессии государственного служащего при этом снижается.

Проведение реформ означает, что на первое место как раз и выйдут профессиональные менеджеры, люди, которые обладают необходимыми знаниями и опытом. Они станут более независимыми, будут заниматься выполнением своих непосредственных обязанностей. Их служебными обязанностями станут контакты с коллегами со всей Европы, т.к. европейская модель предусматривает развитие самоуправления регионов и их тесное непосредственное сотрудничество.

Принимая во внимание расхождение позиций основной части политических элит страны относительно проведения демократических реформ, компромиссом в этой ситуации может стать европейский выбор. Это выбор, который предлагает понятную альтернативу «лукашенковской» модели. Такой выбор имеет также и наиболее высокую вероятность получить поддержку большинства нашего населения как по причине географического положения Беларуси в Европе, так и по причине историко-культурных связей, которые наша страна традиционно поддерживала с европейским континентом.

Учитывая сегодняшнюю политическую, экономическую и социальную ситуацию в стране, присоединение Беларуси к ЕС не может быть легким и простым процессом. В 1993 г. на заседании Европейского Совета в Копенгагене были выработаны три критерия, которые должна выполнить любая страна, чтобы быть принятой в ЕС:

1. Вызовы и мотивации реформы политической системы Беларуси

- политический: стабильные государственные институты, которые гарантируют наличие демократии, верховенство закона, уважение прав человека, уважение прав меньшинств;
- экономический: жизнеспособное рыночное хозяйство;
- способность страны интегрировать в свою государственно-административную и юридическую системы нормы европейского права.

Основная роль в этом процессе отводится государственному аппарату, который и должен привести законодательство в соответствие с европейскими правовыми стандартами. Однако этого невозможно достичь без проведения глубоких политических, административных и экономических реформ в стране.