

Выклікі і матывацыі рэформы палітычнай сыстэмы Беларусі

Юрась Ліхтаровіч

Выклікі

Мала хто з сур'ёзных палітыкаў у Беларусі не пагадзіўся б сёння з тым, што пытаньне рэфармаваньня беларускай палітычнай сыстэмы стаіць даволі востра. Нягледзячы на пэўную стабільнасьць эканамічнай сытуацыі (цягам апошніх гадоў не адбылося сур'ёзнага спаду жыцьцёвага ўзроўню насельніцтва), колькасьць незадаволеных сёньняшнім станам рэчаў павялічваецца. Ілюстрацыяй гэтаму можа служыць цяперашняе падзеньне рэйтыngu Лукашэнкі альбо заявы беларускай інтэлігенцыі, спэктар ацэнак сытуацыі ў якіх вар'юецца ад канстатацыі «крызыснага стану» і пастаноўкі пытаньняў кшталту «як з гэтага выйсьці»¹⁶ да сьцьверджаньняў, што «пытаньне аб пераменах у Беларусі вырасла ў праблему нацыянальнага выратаваньня»¹⁷.

З канца 1994 г. палітычная сытуацыя ў краіне вызначаецца надзвычай нэгаўнай тэндэнцыяй: ідзе бесьперапынны працэс пэрсаналізацыі дзяржаўнай

¹⁶ Так камэнтуе сытуацыю ў Беларусі П. Краўчанка, былы амбасадар Беларусі ў Японіі, пасля свайго вяртаньня. Гл.: Г. Абакунчык, Удзельнікі Ўсебеларускага сходу інтэлігенцыі выказаліся за згуртаваньне і актыўную дзейнасьць // Радые Свабода. 2003. 17 сакавіка. www.svaboda.org.

¹⁷ З заяваў на Ўсебеларускім сходзе інтэлігенцыі. Гл.: В. Каліноўскі, У Менску пад лёзунгам «Незалежная Беларусь – свабоднае і заможнае грамадзтва» прайшоў Усебеларускі сход інтэлігенцыі. Радые Свабода. 2003. 17 сакавіка. www.svaboda.org.

улады. А з прыняццем Канстытуцыі 1996 г. адбылася легалізацыя аўтарытарнага рэжыму¹⁸, які ад той пары адно пашыраў свой уплыў на розныя сэгмэнты беларускага грамадства. Таму лягчна паставіць пытаньне: што нас чакае, калі сытуацыя ў краіне будзе разьвівацца ў рэчышчы, зададзеным яе сёньняшнім кіраўніцтвам, а дэмакратычныя рэформы ў палітыцы дый іншых сферах грамадства будуць і надалей блякавацца?

Найбольшая пагроза, якую нясе ў сабе любы аўтарытарны рэжым, гэта нарастаньне і назапашваньне найразьнейшых сацыяльных і эканамічных праблемаў, якія своечасова альбо ўвогуле не вырашаюцца. Адбываецца гэта як з прычыны неэфэктыўнасьці самой сыстэмы кіраваньня, заснаванай на падпарадкаванасьці ўсіх адной асобе, гэтак і з прычыны блякаваньня ўсялякіх палітычных, сацыяльных і эканамічных ініцыятываў, якія прадстаўнікі аўтарытарнага рэжыму ўспрымаюць як пагрозу асабістай уладзе і свайму ўласнаму дабрабыту. У выніку фармуецца сытуацыя, калі грамадства паступова страчвае кантроль над уладай, а значная частка людзей увогуле аказваецца ня ў стане ўплываць ня толькі на палітычныя падзеі, але ж і на сваё ўласнае жыцьцё.

Небясьпека, якую нясе аўтарытарны рэжым у Беларусі, палягае і ў тым, што на рэштках былой савецкай намэнклятуры (у асноўным гэта людзі з спэцыяльных службаў, часткова былыя спэцыялісты па ідэалёгіі і «гаспадарнікі»), перамяшанай з прадстаўнікамі «новых элітаў», якія выйшлі з рэгіёнаў і трымаюцца адзін аднаго паводле прынцыпу зямляцтва і кланавасьці, ужо сёньня паўстае своеасаблівая гібрыдная посткамуністычная сыстэма, у якой акрэсьліваецца кола «актараў», зацікаўленых у сталым захаваньні пры ўладзе адной асобы (Лукашэнкі) і замацаваньні новага ўладнага парадку. У падобнай сытуацыі «дзяржава», у сэнсе розных інстытутаў улады, мае тэндэнцыю ператварацца ўва ўласнасьць пэўнай групойкі людзей, якая канцэнтруецца каля Лукашэнкі і фактычна кантралюе сытуацыю ў краіне.

Дзяржаўным органам у такой схеме застаецца адно выкананьне некалькіх неўласьцівых ім функцыяў: а) кантролю над грамадствам (рэпрэсіі супраць

¹⁸ Так вызначае сытуацыю ў Беларусі палітоляг В. Чарноў. Гл.: В. Чарнов, Форма правления в посткоммунистической Беларуси и проблема выбора оптимальной конституционной модели // Адкрытае грамадства. Інфармацыйна-аналітычны бюлетэнь. 2000. № 3 (9).

адных і адбор іншых у якасці новага папаўнення); б) зьбіраньне і падаваньне інфармацыі пра стан грамадства; в) вырашэньне бягучых праблемаў, а таксама роля грамаадводу грамадзкага незадавальненьня*. Функцыянаваньне дзяржаўнага апарату робіцца пры гэтым неэфектыўным, а атрыманьне грамадзянамі адміністрацыйных паслугаў абцяжарваецца рознымі бюракратычнымі перашкодамі.

Невысокая эфэктыўнасьць дзейнасьці адміністрацыйнага апарату і адсутнасьць інстытуцыяналізаванай (яснай для ўсіх і вызначанай) працэдуры прыняцьця рашэньняў спрыяе карупцыі і нэпатызму (прасоўваньню ўва ўладныя структуры сваякоў і блізкіх). У такой сытуацыі атрыманьне шараговымі грамадзянамі паслугаў ад органаў дзяржаўнай адміністрацыі робіцца праблематычным, а якасьць гэтых паслугаў аказваецца вельмі нізкай. У выніку неэфектыўнасьці кіраваньня запавольваецца стварэньне адпаведнай інфраструктуры для разьвіцьця эканомікі і сацыяльнай сфэры; у краіне не забясьпечваюцца высокія мэдычныя, адукацыйныя і пэнсійныя стандарты, а насельніцтва аказваецца бяспраўным.

Атрыманьне такой сыстэмы абыходзіцца падаткаплатнікам занадта дорага; яно непарпарцыйна высокае ў параўнаньні з эфэктыўнасьцю дзейнасьці самой сыстэмы. Пры незьліквідаванасьці яшчэ савецкіх адбываецца цяпер назапашваньне новых, лукашэнкаўскіх даўгоў, якія вынікаюць зь нерэфармаванасьці пэнсійнай сыстэмы, сыстэмы аховы здароўя, адукацыйнай сфэры, неразьвітасьці і зношанасьці тэхнічнай інфраструктуры. Усе гэтыя праблемы кладуцца цяжарам на насельніцтва, і за іх вырашэньне наступным пакаленьням давядзецца плаціць несувмерна больш, чымся цяпер.

Разам з тым аўтарытарная ўлада блякуе станаўленьне грамадзянскай супольнасьці ў краіне. Нагадаем, што разьвіцьцё грамадзянскай супольнасьці базуецца на магчымасьці грамадзянаў вольна артыкуляваць свае інтарэсы, а таксама самаарганізоўвацца дзеля рэалізацыі грамадзкіх ініцыятываў.

* Для параўнаньня: дзяржаўнае кіраваньне пры дэмакратыі — перадусім гэта выкананьне дзвюх узаемадапаўняльных функцыяў: моцная і справядлівая ўлада, якая паважае грамадзкі інтарэс і дакладна вызначае свабоды асобы ў пэрспэктыве супольнага інтарэсу; будова і рацыянальнае кіраваньне дзяржаўнымі органамі.

У Беларусі першым каналам артыкуляцыі грамадзкіх інтарэсаў сталі ў свой час палітычныя партыі, якія бурна разьвіваліся да сярэдзіны 1990-х гг. Паступова пачала складвацца палітычная сыстэма краіны*, аднак зьмены, унесеныя ў Канстытуцыю ў 1996 г., і кампаніі дыскрэдытацыі і рэпрэсіяў супраць партыяў значна аслабілі іхны патэнцыял як прадстаўнікоў грамадзкіх інтарэсаў.

Разьвіцьцё ўласна грамадзкіх ініцыятываў, так звананага «трэцяга сэктару» праз уцягваньне як мага большай колькасьці грамадзянаў у дзейнасьць НДА пачалося даволі позна, ужо ўва ўмовах сьвядомага супрацьдзеяньня аўтарытарна-нэасавецкага рэжыму**. Гэта істотна паўплывала на працэсы разьвіцьця гэтых арганізацыяў і грамадзянскай супольнасьці ў краіне. Ізаляванасьць дзейнасьці НДА толькі пашырае кола скептыкаў. Да таго ж ужываньня дасюль імі лёзунгі агульнага кшталту*** проста не ўспрымаліся большынёй грамадзтва.

Большая частка грамадзтва з прычыны нерэфармаванасьці нацыянальнай эканомікі занятая ў дзяржаўным сэктары. Прыхаванае беспрацоўе робіць такіх

* Да прыходу А. Лукашэнка да ўлады ядро сыстэмы ўтваралі некалькі партыяў: БНФ, АДПБ і ГП (з 1995 г. – АГП), БСДГ, ПНЗ, КПБ, АП, якія пачалі актыўна супрацоўнічаць, утвараючы перадвыбарныя блёкі. Пры далейшым дэмакратычным разьвіцьці можна было б чакаць стабільнай працы парламэнту ў ўраду, які б абаяраўся на парламэнцкую большыню (бліжэй за некалькіх блізкіх партыяў). Праграмныя дакумэнты большыні партыяў (апроч 2 апошніх) утрымлівалі прапановы для далейшай дэмакратызацыі палітычнай сыстэмы, а таксама правядзеньня рынкавых рэформаў. Пасьля 1996 г. на першы плян у дзейнасьці партыяў выходзіць пастуляты барацьбы з дыктатурай, пра розьніцы ў праграмах часова забыліся. Аднак апазыцыйныя Лукашэнка палітычныя сілы пакуль не змаглі забясьпечыць свайго адзінства. Магчыма, што паразуменьне будзе магчымае на глебе «эўрапейскіх вартасьцяў».

** Да 1994 г. «трэці сэктар» змагаўся за сваё прызнаньне. Закон аб грамадзкіх аб'яднаньнях, які ствараў праўнае поле для дзейнасьці НДА, быў прыняты толькі 4 кастрычніка 1994 г. Асноўную частку НДА першых гадоў незалежнасьці прадстаўлялі арганізацыі, якія паўсталі на рэштках камсамолу і іншых тыпова савецкіх арганізацыяў (аб'яднаньні вэтэранаў вайны, працы і г. д.). Некаторыя з іх змаглі пазбавіцца дзяржаўнага кантролю і стаць незалежнымі. Першыя зь незалежных НДА канцэнтраваліся на экалягічнай тэматыцы, як Фонд «Дзецям Чарнобыля» (1989), альбо на працы з моладзьдзю, як «Канфэдэрацыя маладзёвых суполак» (1989). Прыход Лукашэнка пазначыў новыя тэндэнцыі: дзяржава паспрабавала ўзяць пад свой кантроль «трэці сэктар» праз стварэньне дзяржаўных грамадзкіх арганізацыяў (як БРСМ), а астатніх задушыць рэпрэсіямі і абмежаваньнямі. У адказ у самым асяродзьдзі грамадзкіх арганізацыяў адбылася палітычная радыкалізацыя – шматлікія актывісты НДА далучыліся да барацьбы супраць дыктатуры.

*** «Барацьба за правы чалавека», «падтрымка свабоды слова і самавыяўленьня», «дэмакратызацыя інстытутаў улады і мясцовага кіраваньня» і г. д.

грамадзянаў істотна залежнымі ад працадаўцаў, г. зн. ад улады, якая імкнецца ўзмацніць кантроль над незадаволенымі, плянуючы ўвядзеньне сыстэмы ідэалягічнай працы на дзяржаўных прадпрыемствах.

У аўтарытарнай сыстэме ўлады мець найвышэйшы ўзровень жыцця дазваляецца толькі тым, хто належыць да кіраўнічых групавак. Пастаянны ж ціск на кіраўнікоў дзяржаўных прадпрыемстваў мае на мэце не дапусьціць раптоўнага спаду жыцьцёвага ўзроўню. У падобнай сытуацыі грамадства прызвычайваецца да пасыўнасьці і апатыі ды адчувае страх перад уладаю. Такім чынам, мы губляем магчымасьці да лягчэйшай (успрынятай грамадствам) і таму больш пасьпяховай дэмакратызацыі.

Матывацыі

Адваротную мадэль такому разьвіцьцю рэпрэзэнтую Эўрапейскі Зьвяз (ЭЗ). Доўгі час у нас крытычна заўважалі, што глябальнасьць працэсаў палітычнага, эканамічнага, сацыяльнага разьвіцьця, якія цяпер перажывае адзіная Эўропа, прывядзе да канчатковага зьнікненьня розных эўрапейскіх народаў і культураў. Адбылося інакш. Дзякуючы больш празрыстым і беспасярэднім гандлёвым і культурным кантактам аб'яднаньне розных эўрапейскіх дзяржаваў у адзіны палітычны і гаспадарчы зьвяз паспрыяла павелічэньню іхнага дабрабыту і культурнаму ўзаемаўзбагачэньню. Так, напрыклад, Ірляндыя, якая перад далучэньнем да ЭЗ была адной з найбяднейшых эўрапейскіх краінаў, цяпер ёсьць адной з найзаможнейшых. Эўрапейскі выбар для Беларусі таксама не прывядзе да зьнішчэньня краіны і нацыі — да гэтага нас хутчэй давядзе палітычная самаізаляцыя, да якой схінаецца сёньняшні аўтарытарны рэжым. Самаізаляцыя азначае спыненьне разьвіцьця і ослабленьне нашае канкурэнтаздольнасьці на вонкавых рынках. Сыстэма, якая складваецца пры адсутнасьці палітычных рэформаў у Беларусі, больш уласьцівая краінам трэцяга сьвету.

Сяброўства ў ЭЗ насамрэч азначае: высокія стандарты жыцця, заможнасьць, высокую якасьць прадуктаў, вяршэнства закону, а таксама пачуцьцё асабістай бясьпекі і абароненасьці. Гэта шанец забясьпечыць недатыкальнасьць чалавечага жыцця і сацыяльную справядлівасьць, бо праўныя рэглямэнтацыі (так званыя

acquis communautaire), якія існуюць у эўрапейскіх краінах, якраз і дазваляюць дасягнуць такіх мэтаў.

Як паказвае практыка, ідэя «эўрапейскай Беларусі» нашмат больш кампрамісная і зразумелая для грамадства, чым лёзунгі «дэмакратыі», «правоў чалавека» ці «свабоды прэсы», рэальны сэнс якіх «просты чалавек» уяўляе даволі цьмяна. Аднак гэта не азначае, што ў нашым грамадстве немагчыма распаўсюдзіць уласна дэмакратычныя вартасці. Імпарт дэмакратычнага ладу жыцця ў нашу краіну ўсё роўна будзе адбывацца, і мноства распрацаваных у ЭЗ мікра-праграмаў зрабілі б гэту справу больш зразумелай для грамадства, а таму і больш паспяховай. Не выклікае сумневу, што пэўныя сацыяльныя групы нашага грамадства зацікаўленыя ў рэформах, якія б набліжалі Беларусь да ЭЗ. Можна таксама спрагназаваць, што такое зацікаўленьне будзе ўзрастаць разам з пагаршэньнем сацыяльнай і эканамічнай сытуацыі ў краіне.

Якія ж канкрэтныя выгады можа мець насельніцтва ад такога шляху рэформаў, які набліжаў бы нас да ЭЗ? Асноўныя дасягненні, якімі сёння ганарыцца Лукашэнкаўская прапаганда, гэта тое, што «ў нас няма ні ўнутраных, ні вонкавых узброеных канфліктаў... У нас няма ворагаў і тэрытарыяльных прэтэнзій ні да кога. У нас няма рэлігійнай і нацыянальнай варожасці»¹⁹. Адсутнасць вайны і ўзброеных канфліктаў гэта, безумоўна, дадатны факт. Аднак у сённяшнім сьвеце бяспека ўжо не базуецца толькі на вайскова-палітычнай магутнасці той ці іншай краіны, яе аснову складаюць перадусім разьвітая і дынамічная эканоміка, дзейная сыстэма сацыяльнай падтрымкі і эфэктыўная сыстэма дзяржаўных інстытуцыяў, якія мусяць забяспечваць дабрабыт грамадзянаў. У Беларусі, на жаль, усяго гэтага няма.

Тыповы аргумэнт, якім карыстаюцца, каб тлумачыць немагчымасць правядзеньня дэмакратычных рэформаў у Беларусі, гэта адсутнасць інвэстыцыяў ды інтарэсу да нашай краіны з боку Эўропы. Асноўная перашкода на шляху рэформаў у краіне – гэта, аднак, нежаданьне групы асобаў, якія знаходзяцца пры ўладзе, іх праводзіць. Бо дэмакратычныя рэформы якраз і пагражаюць

¹⁹ А. Лукашенко, «Мы создали страну – будем создавать граждан!» Новогоднее поздравление Президента белорусскому народу // Советская Белоруссия. 2003. 3 студзеня.

аўтарытарнай сыстэме кіравання ў Беларусі. Між тым праэўрапейскі кірунак разьвіцьця Беларусі ляжыць у інтарэсах той часткі палітычнай эліты, якая бачыць сваю краіну заможнай і цывілізаванай. Сёньняшня ж сыстэма палітычнага ўладкаваньня робіць урад і дэпутатаў марыянэткавага парлямэнту не палітыкамі, а толькі выканаўцамі волі прэзыдэнта, які насамрэч ёсьць адзіным палітыкам. Правядзеньне рэформаў, якія б зблянсавалі розныя галіны ўлады, якраз і паклікана нармалізаваць палітычную сыстэму, інстытуцыяналізаваць палітычную канкурэнцыю і тым самым дазволіць вярнуцца ў палітыку ўсім тым людзям, якіх зь яе выкінулі з прычыны нягоды з «галюўным палітыкам».

Гэтаксама праэўрапейскі кірунак разьвіцьця адпавядае інтарэсам бальшыні функцыянераў дзяржаўнага апарату. Сёньня палітычны лад у краіне стварае такую сытуацыю, што лёс чынавенства залежыць ад сваволі вышэйшага кіраўніцтва. Статус і прэстыж прафэсіі дзяржаўнага службоўцы зьніжаецца. Правядзеньне рэформаў азначае, што на першае месца выйдучь акурат прафэсійныя мэнаджэры, людзі, якія маюць неабходныя веды і досьвед. Яны станучь больш незалежнымі, будуць займацца выкананьнем сваіх беспасярэдніх абавязкаў. Іх службовым абавязкам станучь кантакты з калегамі з усяе Эўропы, бо эўрапейская мадэль прадугледжвае разьвіцьцё самакіраваньня рэгіёнаў і іхнае шчыльнае супрацоўніцтва.

Беручы пад увагу разьбежнасьць пазыцыяў асноўнай часткі палітычных элітаў краіны што да кірунку правядзеньня дэмакратычных рэформаў, кампрамісам у гэтай сытуацыі можа стацца эўрапейскі выбар. Гэта выбар, які прапануювае зразумелую альтэрнатыву «лукашэнкаўскай» мадэлі. Такі выбар мае таксама найбольш высокую верагоднасьць атрымаць падтрымку бальшыні нашага грамадства як з прычыны «геаграфічнага» палажэньня Беларусі ў Эўропе, так і з прычыны гістарычна-культурных сувязяў, якія наша краіна мела з эўрапейскім кантынэнтам.

З увагі на сёньняшнюю палітычную, эканамічную і сацыяльную сытуацыю ў краіне далучэньне Беларусі да ЭЗ ня можа быць лёгкай і простым працэсам. У 1993 г. на паседжаньні Эўрапейскай Рады ў Капэнгагене былі выпрацаваныя тры крытэры, якія мусіць выканаць любая краіна, каб быць прынятай у ЭЗ:

1) палітычны: стабільныя дзяржаўныя інстытуцыі, якія гарантуюць наяўнасць дэмакратыі, вяршэнства закону, павагу да правоў чалавека, павагу да правоў мяншыняў;

2) эканамічны: жыццяздольная рынковая гаспадарка;

3) здольнасць краіны інтэграваць у сваю дзяржаўна-адміністрацыйную і юрыдычную сыстэму нормы эўрапейскага права.

Асноўная роля ў гэтым працэсе належыць дзяржаўнаму апарату, які і мусіць прывесці заканадаўства ў адпаведнасць з эўрапейскімі праўнымі стандартамі. Гэтага, аднак, немажліва дасягнуць без правядзеньня глыбокіх палітычных, адміністрацыйных і эканамічных рэформаў у краіне.