

Система власти в Беларуси после референдума 1996 года

*Радзислава Гортат*¹

1. Введение

Беларусь — не единственная страна, переживающая трудности на пути к демократии. Если не говорить о странах Балтии, то стандартом государственного устройства на постсоветском пространстве стали гибридные системы, находящиеся где-то между демократией и посттоталитарным авторитаризмом. Источник негативного образа Беларуси заключается, скорее, в широте регресса, наступившего при Александре Лукашенко — первом президенте, выбранном в ходе всеобщих демократических выборов. Откат охватил все плоскости преобразований (политику, экономику, государственный суверенитет, нацию), что становится еще более впечатляющим потому, что это произошло в «забытом сердце Европы», а не в глубинке евроазиатского континента. Сложность положения усугубляется масштабами поддержки Лукашенко со стороны избирателей (даже если учесть махинации при проведении референдума), а также отсутствием массовых протестов против установленного им режима.

Мы не будем заниматься здесь детальным анализом причин такой эволюции Беларуси, которой посвящено множество исследований². Целью настоящей ра-

¹ Радзислава Гортат — кандидат наук, сотрудник Института политических наук Варшавского университета. Сфера научных интересов: политические перемены в Восточной Европе и Средней Азии.

² В различных попытках объяснений чаще всего перечисляются следующие факторы: 1) недоразвитое чувство национального единства и национального самосознания, результатом чего являлась слабость эмансипационных стремлений во время перестройки, а также отсутствие альтернативной элиты после распада СССР; 2) антиреформаторская и антинациональная позиция коммунистического истеблишмента, который не был дискредитирован в глазах общества и не подвергся внутреннему разделению перед 1991 г.; 3) неблагоприятная демографическая и социально-профессиональная структура населения Беларуси, способствующая социалистическому патернализму; 4) специфическая динамика белорусских преобразований (поздние всеобщие выборы на волне разочарования ценой преобразований); 5) личные свойства Александра Лукашенко (харизма, умение пользоваться простым языком и популистскими лозунгами); 6) монополия властей на СМИ; 7) раздробленность и неэффективность демократической оппозиции; 8) сила экономических связей Беларуси с Россией и отсутствие концепции реструктуризации промышленных гиган-

боты является попытка описания механизмов функционирования власти после роспуска легально избранного парламента в ноябре 1996 г. Эта работа состоит из пяти разделов. Первый раздел — введение. Во втором разделе будет охарактеризована формальная структура органов власти Республики Беларусь, созданных в результате лукашенковского «конституционного переворота»³. В третьем разделе я опишу реальные основы власти белорусского президента. Четвертый раздел содержит характеристику нынешней элиты власти и способов осуществления контроля над общественной жизнью. В пятом разделе сделана попытка оценки результатов правления президента перед приближающимися президентскими выборами. Путеводной мыслью этого анализа является гипотеза о том, что успехи Александра Лукашенко в строительстве президентского единовластия создают предпосылки собственной нестабильности. Основанием для выводов являются документы и данные, собранные автором во время пребывания в Беларуси в июне 2000 г., а также статьи и исследования, опубликованные после этого. В этом анализе мы будем абстрагироваться от перипетий, вытекающих из *конституционного дуализма*⁴, от отслеживания прогресса в ин-

тов советской промышленности, ранее обслуживавших всю империю; 9) отсутствие реального противовеса российскому влиянию на Беларусь со стороны Запада (Бугрова И., *Ідэнтычнасць Беларусі: з вопыту «Разумеючай» паліталогіі*, «Грамадзяская альтэрнатыва», 1999, № 1, с. 33-46; Карбалевиц В. И., *Проблемы политической безопасности*, в: *Национально-государственные интересы Республики Беларусь*, под ред. Л. Ф. Заико, Минск: Издательство В. М. Скакун, 1999, с. 89-113; Eke S. M., Kuzio T., *Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus*, «Europe-Asia Studies», Vol. 52, 1999, No. 3, pp. 523-547; Marples D.R., *National Awakening and National Consciousness in Belarus*, «Nationalities Papers», Vol. 27, 1999, No. 4, pp. 565-578; Mironowicz E., *Białoruś*, Warszawa: Wydawnictwo TRIO, 1999.

³ Авторитарный курс проявился еще раньше, с момента победы Лукашенко на президентских выборах 1994 г. Он включал в себя конфронтацию с Верховным Советом XII созыва, правление с помощью декретов, противодействие выборам нового ВС и дискредитацию оппозиционных партий, строительство президентской *вертикали*. Важнейшим инструментом системного изменения были референдумы. В мае 1995 г. Лукашенко получил поддержку 83% голосовавших за признание русскому языку «равного статуса» с белорусским как государственного, и 82% проголосовало за более тесную интеграцию с Россией. 75% проголосовало за возврат республиканской символики советских времен, а 77% дало президенту право роспуска парламента, если он нарушит конституцию. Окончательный поворот наступил после референдума 26 ноября 1996 г., продлившего срок полномочий президентства Лукашенко до ноября 2001 г. и утвердившего новую конституцию, давшую президенту неограниченную власть. Референдум был проведен с нарушением закона о референдумах и данных Лукашенко обещаний в момент политического кризиса вокруг процедуры импичмента.

⁴ Ни белорусская оппозиция, ни одно европейское государство (кроме России) не признали законности референдума 1996 г., по-прежнему считая ВС XIII созыва легитимным; они также считают, что срок полномочий Александра Лукашенко истек 22 июля 1999 г. Попытка организации оппозицией альтернативных президентских выборов весной 1999 г. потерпела неудачу. Последствия конституционного дуализма имели шансы исчезнуть в результате парламентских выборов 15 октября 2000 г., если бы они были свободными и честными. Но этого не произошло. В этой ситуа-

теграции России и Беларуси, а также от веса «российского фактора» в белорусской политике.

2. Белорусская суперпрезидентура — формально-правовые основы автократии

Хотя Лукашенко и пришел к власти под лозунгом установления «прямого президентского правления», основанного на связи между главой государства и «народом», политическая система Беларуси изобилует органами, которые должны участвовать в осуществлении властных функций государства. В систематике новой конституции 1996 года выступает следующая иерархия органов: президент, парламент, правительство, суды, местные власти, прокуратура, Комитет государственного контроля. Изменение государственной системы состояло в таком преобразовании отношений между ними, которое должно было привести к утрате ими характера и функций, выполняемых в демократической системе.

Структура органов власти, заложенная в конституции 1994 г., подверглась тройному преобразованию.

Во-первых, внесенные на референдуме 1996 г. поправки сделали возможным расширение полномочий президента и привели к деградации всех остальных органов государственной власти посредством ампутации их властных полномочий. Это касалось, в частности, парламента и Конституционного суда.

Во-вторых, референдум легализовал такие новые органы, созданные самим Лукашенко, как Администрация президента, Комитет государственного контроля и Совет национальной безопасности, которые готовят его решения и осуществляют надзор за остальными органами власти и общественной жизнью.

В-третьих, функционируют и другие структуры исполнительной власти, подчиненные непосредственно президенту, не упомянутые в конституции, а их статус никому толком неизвестен (например, Управление делами президента).

Совокупность этих изменений создала новое системное качество, обеспечившее президенту практически полный контроль над экономикой и общественной жизнью. Суть лукашенковской системы сводится к выдаче распоряжений сверху вниз и блокированию импульсов, поступающих снизу вверх. А также к использованию президентским кланом своеобразной ренты на монополию власти над огосударствленной экономикой.

ции ядро оппозиции их бойкотировало, и ни одно государство, кроме России и СНГ, не признало легитимности избранного парламента. Одновременно истек срок полномочий ВС XIII созыва.

2.1. Президент

После референдума 1996 г. институт главы государства стал стержнем всей политической системы, в которой остальные органы рассматриваются как исполнители его воли. Президент обладает иммунитетом, а его честь и достоинство охраняются законом. Новая конституция сделала его практически неустрашимым. О практической силе белорусского президента свидетельствуют его полномочия в сфере формирования органов государственной власти и участия в управлении.

К исключительной компетенции главы государства относится издание распоряжений о проведении очередных и внеочередных референдумов, которые дают ему монопольное право изменять конституцию. Президент пользуется конституционным правом созыва и роспуска парламента (Национальное собрание), имеет право вето в отношении законов принимаемых обеими палатами, обладает правом законодательной инициативы и рядом других полномочий законодательного характера (см. параграф о парламенте). Президент инициирует выборы в местные органы власти и принимает решение о их роспуске в случаях и способами, предусматриваемыми конституцией.

Президент назначает, реорганизует и распускает Администрацию президента Республики Беларусь, а также другие органы правительственной администрации. Он имеет практически неограниченные права формирования Совета министров, поскольку определяет структуру правительства Республики Беларусь (РБ), назначает и отзывает заместителей премьеров, министров и других членов правительства. Только назначение премьер-министра требует согласия нижней палаты парламента. Президент может участвовать в заседаниях правительства и имеет право отменить любое его решение. Президент имеет также непосредственное влияние на формирование внешней политики.

В руках президента находятся ключевые решения по кадровой политике в сфере контрольных органов и силовых структур. Президент назначает и смещает председателя Комитета государственного контроля, созывает Совет национальной безопасности (СНБ), председательствует на его совещаниях, а также назначает и отзывает секретаря СНБ. Президент является главнокомандующим вооруженных сил РБ, назначает и смещает высшее армейское руководство.

Широкими полномочиями президент обладает и по отношению к местной администрации. Он назначает и отзывает руководителей областной и Минской администрации, а также имеет право отменять решения местных властей, как законодательных, так и исполнительных, если они противоречат закону. К исключительной компетенции президента относится назначение половины состава Конституционного суда (6 судей) и половины состава (6 членов) Центральной избирательной комиссии РБ по проведению выборов и референдумов (ЦИКиР). Глава государства назначает также судей всех судов РБ.

Белорусский президент вооружен классическими полномочиями главы государства, исполнение которых, в принципе, лишено существенного политического значения (правом помилования, предоставления гражданства, присвоения государственных наград, званий и титулов), а также такими, которые чаще всего являются прерогативой парламента (установление национальных праздников и выходных дней).

Кроме собственных прерогатив, очень сильную позицию президента Беларуси определяют также полномочия, которыми он обладает наряду с другими органами, фактически не ограничивающими его власти. Дело в том, что президент назначает руководителей всех государственных ведомств, за исключением премьер-министра, с согласия верхней палаты парламента — Совета Республики, не избираемого на всеобщих выборах (смотри параграф о Совете Республики). По согласованию с Советом Республики президент назначает председателя Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда, председателя и судей Хозяйственного суда, председателя Центризбиркома, генерального прокурора, а также председателя Национального банка Беларуси и членов его правления.

Президент уполномочен также вводить чрезвычайное положение, которое требует *ex post* согласия верхней палаты парламента. Аналогичным образом им объявляется полная или частичная мобилизация.

В системе функционирования власти в Беларуси произошли радикальные изменения в результате получения президентом права издавать декреты, имеющие силу закона (ст. 85). Правда, положения конституции ограничивают возможность издания таких декретов (ст. 101), однако одновременно позволяют президенту «в силу особой необходимости издавать временные декреты, имеющие силу закона по своей инициативе либо по предложению Правительства». Временные декреты должны быть представлены на рассмотрение нижней палаты парламента, а затем верхней; они начинают действовать, если их не отвергнет две трети состава обеих палат. На практике ни один из нескольких десятков декретов, изданных Лукашенко в период с 1996 по 2000 гг., не выполнял условия «острой необходимости», а послушный ему парламента ни разу не попытался их отклонить, хотя эти декреты (вопреки конституции) нередко ограничивали права и свободы граждан⁵. Правление посредством декретов не только

⁵ Число президентских актов, в т.ч. имеющих силу закона, значительно возросло по сравнению с периодом 1994-1996 гг. В 1997 г. президент Александр Лукашенко издал 72 акта, в том числе 16 декретов, имеющих силу закона, 54 декрета и 2 распоряжения. В 1998 г. количество президентских актов увеличилось до 89, в том числе 13 декретов и 76 указов (собственные подсчеты на основе: *Сборник действующих нормативных актов президента Республики Беларусь, 1994-1998, официальное издание*, Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1998, с. 876-883).

нарушило принцип разделения властей, но и привело к правовой анархии, поскольку отдельные акты нередко противоречат друг другу.

Описанные выше перемены отдали в руки президента полный контроль над формированием государственных органов и составом белорусской властной элиты, поскольку ни один важный пост не может быть занят без его согласия⁶.

2.2. Парламент — Национальное собрание

Расширению компетенции президента сопутствовала деградация позиций верховного органа законодательной власти, как с формально-правовой, так и с фактической точек зрения. В формальной сфере произошло ограничение численности парламента, с 1996 г. называющегося Национальным собранием (с 260 до 174 депутатов), который был разделен на две палаты (Палату представителей и Совет Республики), а также был сокращен с 5 до 4 лет срок его полномочий.

В Палате представителей должны заседать 110 депутатов, избираемых в два тура по мажоритарной системе. Значительное место в вопросе выдвижения кандидатов в депутаты вновь отведено трудовым коллективам, что было отменено конституцией 1994 г.

Верхняя палата, Совет Республики, задумана как палата территориального представительства. Она состоит из 64 депутатов, выбираемых непрямым голосованием областными советами и советом города Минска (по 8 депутатов); восемь членов назначает президент.

Новый парламент Беларуси, созданный после референдума 1996 г., не отвечал требованиям даже лукашенковской конституции. Курьезный статус имела Палата представителей, созданная в соответствии с президентским декретом от 27 ноября 1996 год. В ней оказались 110 из 199 депутатов легализованного Национального собрания XIII созыва, которые письменно заявили о своей полной лояльности главе государства и о поддержке новой конституции. Они представляли только 43% избирателей, участвовавших в парламентских выборах. Выборы в новый Совет Республики были проведены в начале 1997 г. под контролем президента.

Основной функцией Национального собрания являлось утверждение президентских указов и символическая легитимизация неограниченной президентской власти в глазах общественности. Бутафорский характер парламента определялся формальными ограничениями его функций, а также самоограничениями, вытекающими из крайнего конформизма депутатов⁷.

⁶ Belova O., *The Difficulties of Elite Formation in Belarus After 1991*, 1991 (рукопись), с. 12.

⁷ В настоящее время трудно предсказать, насколько новое Национальное собрание, избранное в октябре 2000 г., будет вести себя так же, как и предыдущего созыва. Способ проведения этих выборов, а также состав нового парламента (см. с. 26) не дает особой почвы для оптимизма.

Позиции парламента ослабляются правом президента на досрочный роспуск НС в случае отказа в вотуме доверия правительству, или в случае двукратного отклонения кандидатуры на пост премьер-министра, а также по постановлению Конституционного суда. Иммунитет депутатов стал урезанным.

В тексте конституции 1996 г. даже не упоминается о контрольных функциях парламента. Все функции Контрольной палаты, назначенной в 1994 г. Верховным Советом, переданы Комитету государственного контроля, созданному президентом. Палата представителей формально утверждает бюджет и принимает отчет о его исполнении, а также принимает постановления о введении налогов и пошлин, но президент игнорирует это положение, вводя новые налоги и налоговое регулирование своими декретами (например, указ от 23 апреля 1999 г. и 13 июля 1999 г.).

Право законодательной инициативы депутатов НС стало иллюзорным, поскольку Лукашенко своим декретом создал в 1997 г. Национальный центр проектирования законодательства при Президенте, а затем таким же образом распорядился, чтобы любой проект закона проходил экспертизу в этом центре и получал согласие президента на включение его в повестку дня заседания НС. Согласно сообщению директора Центра Игоря Андреева, эксперты Центра разработали в 1999 году 26 законопроектов и планировали разработку еще 364. В будущем все законопроекты будут подготавливаться Центром⁸. Таким образом была ликвидирована даже видимость законодательной независимости парламента, состав которого определил сам Лукашенко. Кроме этого, установлено жесткое регулирование длительности сессии (170 дней в году) и условий их правомочий (не менее 2/3 установленного конституцией численного состава палат).

Самоограничивающийся парламент

Парламент, сформированный после референдума, сильно отличался от предыдущего. В нем уже не было ни деления на фракции, ни различия во мнениях, а депутаты безропотно выполняли пожелания президента и его администрации. Конформизм членов НС привел к тому, что право на преодоление президентского вето осталось мертвой буквой закона. В течение четырех лет не предпринималось ни одной попытки его применения, хотя президент более двадцати раз накладывал вето на принимаемые парламентом законы. На практике НС принимало законы, аналогичные декретам президента. Если какой-либо из декретов оказывался чересчур спорным, то парламентарии не принимали его к обсуждению, что автоматически продлевало срок его действия.

Депутатский корпус отличался редкостным единомыслием. Только некоторые парламентарии позволяли себе высказывать в дебатах неконформистские

⁸Constitutional Watch: Belarus, «East European Constitutional Review», Vol.10, No. 1, Winter 2001.

взгляды, но на результатах голосования это никак не сказывалось⁹. Не использовалось даже положение, позволяющее создавать временные или постоянные дискуссионные группы для подготовки закона или для решения других вопросов, входящих в компетенцию Палаты представителей. Поэтому НС срывало аплодисменты за свою производительность. В то время, как парламент XIII созыва за свою первую сессию (с 9 января по 11 июля 1996 г.) принял только 59 законов, одобрил 399 декретов и отклонил примерно 600 проектов законодательных актов, новый парламент в течение 2 лет (с 20 декабря 1997 г. по 10 февраля 1999 г.) принял 261 закон и 836 декретов.

В заключение следует отметить, что белорусский парламент вмонтирован в единую систему президентского надзора с точки зрения финансирования его деятельности. Выплата командировочных расходов депутатам, предоставление им льгот или выгодных контрактов поставлено в зависимость от решений Управления по делам президента, которому переданы в распоряжение имущество и финансы НС. Таким образом, законодательная власть вошла в систему, построенную на корпоративных связях и знакомствах. В принятии политико-экономического решений Национальное собрание не играло никакой роли¹⁰.

2.3. Правительство — Совет Министров

Правительство не является самостоятельным субъектом на политической сцене. Премьер-министр и министры являются только одним из важных звеньев президентской вертикали (см. раздел 3), простирающейся до местной администрации и директоров предприятий, задачей которой является выполнение поручений Лукашенко.

Согласно новой конституции, правительство подчиняется президенту и несет ответственность перед парламентом. Конституция не предусматривает необходимости получения вотума доверия правительству со стороны парламента. Президент определяет также число министров, назначает и смещает любого члена правительства и правительство в целом по своему усмотрению. Он может отменить любое постановление правительства. На практике все решения правительства передаются на рассмотрение в Администрацию президента и должны получить согласие главы государства перед их оглашением. Малозначительность положения правительства еще более подчеркивается самой личностью первого после референдума главы Совета министров, Сергея Линга, который

⁹ Korosteleva E. A., *How Dangerous Is a Presidential Divide for Party Politics in a New Democracy? Analysis of Party System Development in Belarus*, paper prepared for presentation at the workshop «Belarus: The Forgotten Heart of Europe?», European Research Institute, University of Bath, February 11-12, 2000, p. 8.

¹⁰ Мильднер К., *Почему Беларусь не учится? Размышления об экономической политике правительства Лукашенко* (рукопись), с. 12.

даже не пытался хоть как-то показать свою самостоятельность. До конца 1998 г. вместо правительства функционировал Штаб при Президенте, руководимый главой Администрации президента Михаилом Мясниковичем, в состав которой Линг вошел на правах рядового члена¹¹. Личностью более крупного калибра выглядит назначенный в мае 2000 г. нынешний премьер-министр Владимир Ермошин, бывший мэр Минска. В контексте этого назначения Лукашенко демонстративно подчеркнул, что премьер-министр не имеет права ни на самостоятельное принятие решений, ни на планирование реформ. «Направление движения определено главой государства. Задача правительства — определять, как давить на педали»¹².

Парадокс заключается в том, что при столь незначительной роли правительства в системе власти правительственная администрация достигла невероятных размеров. 11 января 1997 г. президент утвердил структуру правительства, состоящего из 26 министерств, 17 государственных и 17 отраслевых комитетов (при министерствах). Правительству подчиняются 15 объединений и концернов (*Белорусская железная дорога, Белнефтепродукт, Белресурсы, Белтопгаз, Белкоопсоюз* и т.д.)¹³. С точки зрения количества центральных органов Беларусь намного превосходит другие государства (см. таблицу 1). В целом она имеет в два раза больше министерств и ведомств, чем любая из республик СНГ, и рекордное количество вице-премьеров — 7.

Таблица 1. Количество министерств в отдельных странах

| Беларусь | Россия | Литва | Латвия | Польша | Франция | Германия | США |
|----------|--------|-------|--------|--------|---------|----------|-----|
| 40 | 24 | 17 | 12 | 19 | 32 | 16 | 14 |

Источник: Божанов В. А., *Ук. соч.*, с. 14.

Правительству подчинен Национальный банк Беларуси (НББ), который должен реализовать основные направления финансовой, валютной и кредитной политики. Администрация президента или правительство приказывает НББ выделять целевые кредиты конкретным предприятиям (строительной и сельскохозяйственной отраслям). Такая практика ставит под сомнение возможность осуществления НББ функций, которые должен иметь центральный банк в условиях рыночной экономики.

Централизованная правительственная администрация перегружена и малоэффективна. Ее работа осложняется неясностью полномочий отдельных орга-

¹¹ Божанов В. А., *Органы государственной власти Республики Беларусь*, методическое пособие для студентов вузов и учащихся техникумов, Минск, 1999, с. 14-15.

¹² Томашевская О., Маховский А., *Крути педали...*, «Белорусская деловая газета», 15 марта 2000 г.

¹³ Божанов В. А., *Ук. соч.*, с. 14-15.

нов, отсутствием прозрачности процедур принятия решений и возрастающей коррупцией.

2.4. Судебная система

Формально судебная ветвь власти равноправна законодательной и исполнительной ветвям. Отправление правосудия — исключительная компетенция судов, имеющих территориальную и функциональную структуру. Контроль за конституционностью правовых актов осуществляется Конституционным судом (КС), приговоры его окончательны и не могут быть обжалованы, а акты, которых касаются решения КС, утрачивают силу (ст.9).

Несмотря на это, референдум 1996 г. привел к откату в развитии белорусской судебной системы. Президент получил право назначения высших судебных властей и всех судей, а также определения численности персонала всех судов, установления системы оплаты, выделения жилья и т.д. Сразу же после изменения конституции начались чистки в судебном корпусе с использованием системы аттестации, которая затронула и судей, избранных на посты пожизненно. Лукашенко восстановил советскую практику предварительного (перед официальным назначением) обсуждения кандидатов на должности в аппарате юстиции работниками президентской вертикали, хотя эта процедура не предусмотрена никакими законами. Отмечаются также случаи, когда местные власти оказывают давление на судей по вопросам вынесения приговоров. Кроме этого, председатели Конституционного суда и Верховного суда, а также их заместители должны ежегодно проходить медицинский контроль в поликлинике Администрации президента. Уклоняющиеся от такой проверки привлекаются к дисциплинарной ответственности¹⁴.

В результате система правосудия утратила значительную часть своей независимости, а суды превратились в послушное орудие исполнения директив исполнительной власти. Полный контроль над правосудием является важным фактором, позволяющим режиму удерживать власть и применять репрессии по отношению к политическим противникам.

В основу поправок к конституции было положено стремление ликвидировать независимость Конституционного суда (КС) и ограничить его полномочия. Конституционный суд утратил право самостоятельно возбуждать дела, в частности по вопросу об открытии процедуры импичмента. Формально сохранена процедура выборов половины состава КС Советом Республики, но никто не выдвигал альтернативных кандидатов на судебские посты, а предложенные кандидатуры не обсуждались. Верхняя возрастная граница судей была поднята до 70 лет.

¹⁴ Vashkevich A., *The Republic of Belarus: The Road From the Past to the Past*, paper presented to Central European University, Budapest, April 2000, p. 18.

Президент имеет право отстранить от должности председателя КС и любого из судей, в том числе и тех, которых он не назначал. В период 1997-2000 гг. президент был практически единственным, кто направлял дела на рассмотрение Конституционным судом¹⁵. КС не имеет права давать оценку президентским актам и в результате превратился в декоративный орган, только закрепляющий отсутствие реального разделения властей.

2.5. Местная власть

Враждебное отношение Лукашенко к представительским органам коснулось и органов местного управления. Уже 19 сентября 1995 г. он своим декретом ликвидировал районные советы в городах, введя вместо них местную администрацию, входящую в так называемую президентскую вертикаль. После ноябрьского референдума 1996 года под централизованным контролем оказались все уровни местной власти с сохранением фасадных форм представительства в местных законодательных органах власти с символическими полномочиями. Местные советы депутатов избираются раз 4 года на всеобщих выборах¹⁶. Местные советы, исключая самый нижний уровень, не имеют права ни создавать, ни распускать свои исполнительные органы. Они могут только отказаться утвердить кандидатуру руководителя, предложенную президентом (или руководителем области). В случае двукратного отвода кандидатуры президент может ее утвердить без согласия совета. С президентом следует согласовывать и кандидатуры на посты заместителей руководителей этих советов по кадрам.

Любое решение местных законодательных органов может быть отменено вышестоящими представительными органами, а решения местных исполнительных властей — отменены законодательными органами того же уровня, вышестоящими исполнительными органами, а также президентом Республики. В случае же систематического или серьезного нарушения законодательства местным советом он может быть распущен Советом Республики. В результате местные органы власти недостаточно активны в удовлетворении нужд населения на своей территории. Административный аппарат видит свою задачу в выполнении указаний вышестоящих органов и в мобилизации населения для участия в выборах и референдумах.

Ни местные советы, ни местная администрация не владеют коммунальной собственностью, они только распоряжаются государственным имуществом, ко-

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶ В настоящее время в Беларуси существуют три уровня местной власти первичный, основной и областной. Первичный уровень включает сельсоветы, советы городские и районов города (города областного подчинения); основной — городские советы (города областного подчинения) и райсоветы; областные — советы областей. Городской совет Минска имеет двойной статус — основного и областного совета.

торое может быть у них отобрано. Перед центральной властью любой совет остается один на один, поскольку иерархическая структура президентской вертикали исключает возможность горизонтального объединения советов или, например, создания союза городов. Некоторую отдушину создал недавно принятый гражданский кодекс.

В заключение отметим, что местные советы депутатов превратились в дополнительный инструмент ограничения политического плюрализма и оттеснения политических оппонентов во внесистемную оппозицию. Вопреки официальным заявлениям и рекомендациям Консультативно-наблюдательной группы ОБСЕ, власти Беларуси провели 4 и 18 апреля 1999 г. местные выборы в соответствии с положением о выборах, весьма далеким от демократических стандартов. Поэтому эти выборы были бойкотированы оппозицией; все вместе привело к тому, что в составе этих органов, как и в парламенте, оказались только сторонники Лукашенко.

3. Президентская «вертикаль»

В подготовке и осуществлении решений президента Лукашенко принимает участие множество созданных им учреждений, зачастую обладающих одними и теми же полномочиями, которые к тому же не ясны. Назначение людей на должности в этих учреждениях производится на основе критериев личной лояльности. На центральном уровне такими органами являются Администрация президента, Совет национальной безопасности, Комитет государственного контроля и Управление по делам президента. Органами президентской власти на местах являются главы администрации трех уровней местной власти.

3.1. Администрация президента

Задачей Администрации президента является подготовка президентских декретов и кадровых решений в исполнительном аппарате, а также координация работы министерств и местной администрации. Администрация президента (по образу и подобию бывшего ЦК) состоит из нескольких отделов, охватывающих своей деятельностью всю экономическую и общественную жизнь (общий, экономический, идеологический, социальный, профсоюзный, СМИ и т.п.). Здесь определяются основные направления деятельности правительства, формирования государственного бюджета, выдаются заключения о распоряжениях министерств, рассматриваются директивные материалы, касающиеся информационной и культурной политики.

Администрация президента контролирует внебюджетные фонды, которыми распоряжается президент, принимает решения о предоставлении налоговых и таможенных льгот, о распределении субсидий и кредитов, о выдаче лицензий и

т.п. В ее рамках осуществляется интенсивное лоббирование со стороны предприятий и других групп интересов.

Во главе Администрации президента стоит Михаил Мясникович, бывший вице-премьер в правительстве Вячеслава Кебича, сохранивший сильные связи в номенклатурной среде. Мясникович пользуется репутацией способного администратора и сторонника умеренного курса, а также выразителя интересов Кремля. Существует мнение, что он не может рассчитывать на пост премьера, поскольку Александр Лукашенко опасается его влияния в аппарате и его личных амбиций.

3.2. Совет национальной безопасности

Совет национальной безопасности (СНБ) обеспечивает президенту возможность непосредственного контроля над армией, милицией и спецслужбами, а также за информацией. До ноября 2000 г. во главе СНБ стоял Виктор Шейман, бывший офицер-политработник, участник войны в Афганистане, ныне занявший пост Генерального прокурора. Он характеризуется как наиболее влиятельная и в то же время наиболее бесцветная и молчаливая фигура в окружении президента, «патологически преданная Лукашенко»¹⁷.

Шейман является выразителем антиопозиционной и антизападной позиции. В обязанности руководитель СНБ входит подбор кадров на посты «силовых» министров. Процесс подчинения этих ведомств председателю СНБ изобиловал конфликтами и закулисной борьбой (Шейману приписывается вина в исчезновении бывшего министра внутренних дел Юрия Захаренко). Считается, что Шейман контролирует и торговлю оружием¹⁸. Сейчас его место занимает Урал Латыпов, полковник КГБ, бывший министр иностранных дел.

Силовые структуры Беларуси неоправданно велики: в стране с десятиллионным населением в рядах милиции и спецслужб, подчиненных Министерству внутренних дел, служат 128 тыс. человек, армия насчитывает 80 тыс. солдат и офицеров. В 1998 расходы всех спецслужб были в два раза больше, чем расходы всех органов юстиции. Согласно докладу американского конгресса за 2000 г., они составили 1,5-2 млрд. долларов.

Мощной поддержкой режима Александра Лукашенко является белорусский КГБ, возглавляемый с 2000 г. Леонидом Ериным, бывшим до этого руководителем Службы безопасности президента. В нем нашли место многие работники бывшего управления КГБ, расставшиеся со своими постами в Москве. В 1994-2000 гг. фонды белорусского КГБ удвоились, а его офицеры заняли многие правительственные посты. КГБ является инструментом соблюдения закона, зани-

¹⁷ Федута А., *Большая жратва: Политбюро. А молчальники вышли в начальники. Потому что молчание — золото*, «Белорусская деловая газета», 9 августа 1999 г., с. 4.

¹⁸ Там же, с. 4-5.

мается борьбой с преступностью, а также выполняет многие экзотические функции, как, например, контроль за валютным рынком, обеспечение РБ топливом, защита рынка потребительских товаров¹⁹; недавно было объявлено также о том, что КГБ будет заниматься защитой иностранных инвестиций. Однако после 1996 г. основной задачей КГБ стала борьба с политической оппозицией.

Кроме КГБ существуют и другие спецслужбы. Важнейшая из них — Служба безопасности президента, насчитывающая более 300 офицеров. После исчезновения Юрия Захаренко и Виктора Гончара ходили слухи о существовании в КГБ секретного подразделения, выполняющего тайные инструкции президента, в т.ч. и о ликвидации политических противников. Эта версия кажется правдоподобной в свете последних сенсационных сообщений, связанных с похищением и убийством в июле 2000 г. Дмитрия Завадского, работника ОРТ²⁰. В атмосфере скандала в конце 2000 г. Александр Лукашенко заявил, что СНБ должен стать скорее аналитическим и консультативным органом, нежели органом власти.

3.3. Комитет государственного контроля

В задачу Комитета государственного контроля входит контроль за реализацией президентской политики администрацией, государственными предприятиями, частным бизнесом и общественными организациями. Комитету государственного контроля подведомственны более полутора десятка различных контрольных служб, функционирующих в Беларуси (налоговая, финансовая, строительная, пожарная и санитарная инспекции). Контрольные службы могут контролировать любой субъект и налагать штрафы, способные уничтожить любой независимый субъект хозяйствования или общественную организацию.

3.4. Управление по делам президента

Полномочия созданного в середине 1994 г. Управления по делам президента (УДП) нигде не указаны. Управление не зависит от Администрации президента и ее руководителя Михаила Мясниковича и подчиняется непосредственно президенту. До весны 2000 г. его возглавлял Иван Титенков, создавший вокруг Управления систему «государственной kleптомании», которая служила для создания неконтролируемых фондов для нужд президентского клана²¹. В распоряжении Управления находилось 130 зданий в Минске, гостиницы, санатории, су-

¹⁹ «Советская Белоруссия», 28 августа 1998 г.

²⁰ «Белорусская деловая газета», 18 июля 2001 г.

²¹ Недавно Титенков подтвердил наш тезис, заявив в интервью: «В бюджете денег не было, их нужно было зарабатывать, и я поставил перед собой задачу: за 10 лет перейти на самокупаемость в содержании органов власти. Этого и добивался. Объемы были большими, в последнее время около 100 организаций, около 20 000 работающих» («Белорусская деловая газета», 17 июля 2001 г.).

венирное производство. На основе этих ресурсов Иван Титенков создал крупный холдинг «Беларусь», который занимался всем — экспортом древесины, беспошлинным импортом, расчетами за газ и энергию, строительством, торговлей недвижимостью, туризмом, кустарным производством и торговлей нефтепродуктами, алкогольными изделиями, торговлей оружием. Управление предоставляло таможенные льготы на огромные суммы, которые реализовывались связанными с ним российскими и белорусскими фирмами²². Убытки госбюджета в результате такой деятельности оцениваются в десятки, а то и сотни миллионов долларов.

Из этих фондов президент Лукашенко оплачивал свои поездки в Россию, добивался лояльности прессы в регионах РФ, финансировал крупные пропагандистские шоу и награды. Российский кризис и новое регулирование подрезало крылья этой организации. По мнению одного из экспертов, в настоящее время доходы УДП уменьшились вдвое, а Титенков после личного конфликта с Александром Лукашенко расстался со своим постом, переехав в Россию и став начальником отдела фирмы «Итера», продающей Беларуси газ. На несколько месяцев его место занял Иван Гончаренко, бывший министр связи, а в марте 2001 г. — Галина Жураковская. Эти изменения свидетельствуют о слабеющей позиции этого управления в структуре власти.

3.5. Контроль над экономикой и общественной жизнью

С помощью созданного таким образом государственного аппарата Лукашенко смог подчинить своей власти неполитические сферы экономической и общественной жизни. Основной упор был сделан на экономику, в которой поддержкой пользовалась государственная собственность, которой управляли директора предприятий, назначенные президентом. Приватизация была заторможена и был проведен ряд мероприятий, направленных на установление контроля администрации за банками и частным сектором²³. Благодаря этому «президентский круг» получил также важные инструменты экономической власти. По мнению одного из авторов, около 50 человек, тесно связанных с президентом, контролируют примерно 80% национального капитала²⁴. Официальный бюджет Беларуси является только одним из четырех источников средств. Вторым по величине являются президентские фонды, а третьим — внебюджетные средства. В четвертый средства поступают со счетов тех предприятий (государственной и смешанной формы собственности), которые получили от государства льготы на ведение экономической деятельности. Три последние не подконтрольны обще-

²² Gromadzki G., *Zawłaszczanie państwa przez prezydenta Łukaszenkę*, «Analizy», nr 8, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, luty 1997 r.

²³ Antczak R., *Cena zaniechania*, «Gazeta Wyborcza», 14 stycznia 1997 r.; Gromadzki G., *Op. cit.*

²⁴ Vashkevich A., *Op. cit.*, p. 22.

ству. Вообще, контроль над государственным бюджетом имеет на практике чисто формальный характер, что объясняется ничтожными полномочиями и самим составом Национального собрания.

В 1995 г. был взят под контроль частный бизнес, появившийся с началом перестройки. Этому способствовало создание Министерства предпринимательства и инвестиций, которое обязано регулировать частную хозяйственную деятельность и (что самое главное) с помощью различного рода льгот и привилегий создавать общественную прослойку бизнесменов, лояльных по отношению к президенту. Те, кто оказался на другой стороне, подвергались административному гонению и давлению силовых структур (побои, похищения и т.п.). Многократно изменялись процедуры регистрации и ликвидации предприятий²⁵.

3.6. Контроль над наемными работниками

На государственных предприятиях введена должность заместителя директора по образованию (сходная с секретарем по идеологическим вопросам в коммунистические времена). Его задачей является разъяснение политики президента на еженедельных политинформациях; организация, в случае необходимости, поддержки трудовыми коллективами политики президента. Однако в первую очередь они обязаны обеспечивать соответствующие результаты голосования на выборах и референдумах. Работники зависимы от работодателей, назначаемых президентской администрацией.

Эта система исправно функционировала до тех пор, пока зарплата работникам выплачивалась регулярно, а официальные профсоюзы были под контролем у администрации. Но в последние годы на предприятиях за пределами Минска начались сбои с выплатой зарплаты, а в среде покорных до этого времени членов профсоюзов начали проявляться признаки протеста.

3.7. Монополия в СМИ

Важным участком контроля общественной жизни стали средства массовой информации. Неправительственная пресса является объектом систематических гонений посредством экономической дискриминации. Полная монополия существует и в электронных средствах массовой информации. Государство контролирует единственный общеполитический телевизионный канал и радиостанции. Оно воздействует и на частные радиостанции, поощряя лояльных размещением у них рекламы и коммерческих программ.

²⁵ Kabielskij S., *Z mińskiego wzniesienia widać tylko «częstokół»*, w: *Inna Białoruś. Historia – Polityka – Gospodarka*, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 1999, s. 121-130.

Рисунок 1. Президентская «вертикаль»



3.8. Контроль над независимыми организациями

Режим Лукашенко применяет целую гамму административных средств и политических репрессий для ограничения независимой политической и общественной активности. В репертуар превентивных мер входили многократная принудительная регистрация, наложение штрафов, закрытие банковских счетов, препятствия, создаваемые при поиске помещений, конфискация имущества и т.д. Отельной группой мер являются полицейские и судебные преследования деятелей независимых партий и политических организаций.

Вместо подлинных организаций возникали неправительственные псевдоорганизации, финансируемые из государственного бюджета. Они должны были выполнять роль фасадных организаций, якобы выражающих интересы отдельных групп — молодежи, предпринимателей, наемных работников, ветеранов войны, а также вассальных политических партий²⁶. Но режим Лукашенко заинтересован не в массовой мобилизации, а в пассивном привлечении населения. Поэтому эти организации не проявляют большой активности, а их функционеры, включенные в единую систему президентской вертикали, получают свою долю в раздаваемых властью доходах.

3.9. Контроль над адвокатурой

Положения конституции об адвокатах не изменились, однако декрет президента серьезно изменил практику деятельности адвокатуры и нотариата. Эти изменения были направлены на ограничение и ликвидацию частной адвокатской практики (ужесточение требований при выдаче лицензий, принудительное членство в советах адвокатов). Разрешение на ведение нотариальной конторы выдается только на срок до 5 лет, продление такого разрешения выдает министр юстиции, исходящий при этом из «оценки предшествующего соблюдения законов юристом». В случае аннулирования адвокатской лицензии ее бывший владелец лишается права на получение новой лицензии в течение 5 лет. Ничего удивительного, что все меньше находится юристов, желающих защищать оппозиционеров в уголовных и административных делах. С другой стороны, можно услышать, что среди юристов, вынужденных идти на нарушение закона, на-

²⁶ Карбалевич В. И., *Ук. соч.*, с. 105-107. Например, Белорусский патриотический союз молодежи, созданный в мае 1997 г., который демонстративно поддерживает политику президента. Он утверждает, что объединяет более 200 тыс. членов во всей стране и имеет бюро в каждом регионе, почти во всех университетах, и школах, имеет своих представителей в экзаменационных комиссиях на вступительных экзаменах в вузы и оказывают влияние на решения этих комиссий. Членство в БПСМ обеспечивает ряд льгот и карьеру в правительственных учреждениях. В 1998 г. БПСМ располагал фондом в размере около миллиона долларов, полученных из государственной казны (Vashkevich A., *Op. cit.*, p. 27).

растает протест против давления властей, направленного на инструментализацию их профессии. Некоторая их часть участвует в разработке альтернативной системы права для демократического государства.

4. Команда Лукашенко и ее стиль правления

4.1. Элита власти

Победа Лукашенко на выборах 1994 г. разрушила советскую схему карьеры в белорусском аппарате власти. К власти пришли представители поколения 40-летних, не занимавших ранее ключевых позиций в советском истеблишменте. Стартовой позицией, с которой они вознеслись на вершину власти, была демократизация первой половины 90-х годов и в частности — выборы в Верховный Совет. Карьера самого Лукашенко, который проявил себя энергичным председателем комиссии по борьбе с коррупцией, а до этого был председателем одного из лучших колхозов и еще раньше — работником КГБ, воплотила в себе все эти черты. Часть новых членов политической элиты представляла прореформаторское направление, другие были противниками демократизации и рыночного пути развития.

Поначалу команда Лукашенко состояла из трех сегментов:

- представителей местного аппарата власти, хозяйственников и профессионалов, принимающих реформы;
- части команды Кебича, набранной из старой советской номенклатуры и представляющей консервативные тенденции,
- представителей силовых структур нижнего уровня (КГБ, милиции, бывших военных).

Участие этих трех групп на первом этапе было практически равным, но ведущие посты занял ряд лиц, настроенных прорыночно и имеющих профессиональную подготовку, позволяющую выполнять ответственные функции (премьер-министр, председатель НББ, министр сельского хозяйства, министр экономики). Однако, начиная с середины 1995 г. начался процесс чистки, жертвами которой пали представители первой группы и отдельные представители второй группы, имевшие собственные политические амбиции. Вынужден был подать в отставку Станислав Богданкевич (16 сентября 1995 г.), Георгий Бадей и вице-премьер Леонид Синицын (30 июля 1996 г.). Премьер-министр Михаил Чигирь и министр труда Александр Соснов ушли сами (18 ноября 1996г.) в знак протеста против референдума. Оппонентов «лукономики» увольняли и с других, менее заметных должностей, некоторых арестовали и необоснованно осудили по политическим или личным мотивам (Василий Леонов, Тамара Винникова, Михаил Чигирь). Бывший министр внутренних дел Юрий Захаренко и бывший председатель Центральной избирательной комиссии Виктор Гончар бесследно исчезли.

Их места заняла специфическая лукашенковская элита, которая существенно отличается от представителей двух остальных групп. Она рекрутируется из провинциалов с сомнительной репутацией, продвижение которых происходит только благодаря личным связям с Лукашенко. Часть из этой группы имеет тесные связи с Россией (Владимир Заметалин, Урал Латыпов, Андрей Кобяков), или происходит из восточных районов Беларуси — из Могилева, Гомеля, Витебска (Василий Долголев, Владимир Коноплев, Петр Прокопович, Владимир Домашкевич и Олег Божелко). Новые члены властной элиты отличаются, как правило, отсутствием профессиональной подготовки и широких политических и интеллектуальных горизонтов. Они беззаветно преданы президенту, которому обязаны всем. С занятия ими основных постов в руководстве республикой произошло замедление процесса расширения белорусской правящей элиты. Игра продолжается уже в закрытом круге и по невидимым правилам. Лукашенковская элита отличается крайним конформизмом, склонностью к патернализму и советской ментальности. Стержень этой элиты набирается из персонала госпредприятий и колхозов, а также из силовых структур и спецслужб. К выполнению менее важных функций привлечено определенное число функционеров старой советской номенклатуры, выпавшей за борт в период перестройки и первых лет независимости.

4.2. Стиль политического управления

Патернализм

Характер новой элиты власти позволяет Лукашенко осуществлять персональное правление. При принятии решений самостоятельности не имеют даже высшие чиновники. Существует только классическое отношение между начальником и подчиненным, которое диаметрально отличается от таких черт современной бюрократии, как обезличка, рациональность и универсализм.

Основным инструментом власти Лукашенко являются кадровые рокировки в верхнем эшелоне, которые выполняют две основные функции. Во-первых, укрепляется убеждение, что «полностью взаимозаменяемый чиновник» даже высшего ранга является только звеном бюрократической системы, подчиненной президенту. Во-вторых, кадровая ротация должна препятствовать усилению отдельных руководителей и исключить возникновение неформальных горизонтальных связей. Одновременно она позволяет президенту уравновесить влияние различных клик, окружающих его. Кадровая ротация, перемещающая чиновников из органов центральной администрации в местную и наоборот, производится высокими темпами. Например, в Могилевской области в 2000 г. замене-

ны 56% руководителей²⁷. Александр Лукашенко лично следит, чтобы никто из его окружения не приобрел личного авторитета в глазах общественности.

Учитывая все это, не следует, наверное, ожидать, что в высшем аппарате может появиться рациональное ядро, способное пойти на союз с прореформаторскими группами среди умеренной оппозиции. Наиболее разочарованные скорее уходят из него, сразу же переходя в лагерь противников президента.

Несколько иная ситуация сложилась в нижних эшелонах административного аппарата, не подвергавшегося столь радикальным чисткам. В министерствах, банках, а также в МИД можно встретить профессионалов, без энтузиазма относящихся к «лукономике», прислушивающихся к опыту других постсоциалистических стран и советам западных экспертов. Проявлением такой позиции являются и частичные программы реформ, реализуемые отдельными ведомствами и НББ. Администрация президента иногда сама инициирует подобные работы, но эффективность их невелика. Чаще всего они вязнут в межведомственных обсуждениях, согласованиях, в лучшем случае их блокирует Совет министров, не имеющий смелости представить их президенту и покорно соглашающийся с его негативной оценкой. Это отбивает охоту работать в администрации у наиболее активных специалистов, которые уходят в частные фирмы. Тем не менее, средний уровень белорусского административного аппарата достаточно образован и открыт, что отличает его от высших чиновников и в целом населения²⁸. В случае распада нынешней политической системы он мог бы сыграть позитивную роль.

Приватизация государства

В период правления Лукашенко произошло стирание разницы между общественной и частной сферой. Контроль над этатизированной экономикой и отсутствие прозрачного регулирования частного бизнеса привели к тому, что должности в госаппарате превратились в удобный инструмент сбора государственных чиновниками ренты с хозяйствующих субъектов. Наиболее выгодны в этом смысле должности, дающие право распределения субвенций и выдачи лицензий на внешнеторговую деятельность, предоставление льгот и освобождение от уплаты налогов, доступ к валюте, распределению помещений и т.п. Из этих источников финансируется деятельность лукашенковского клана и покупается его лояльность. Парадоксально, но факт — Лукашенко, который пришел к власти под лозунгом борьбы с коррупцией, превратил ее в своеобразную системную черту собственного способа правления. Это обстоятельство еще более усиливает антиреформаторские настроения влиятельных функционеров режима. Введение рыночных реформ и ясных правил игры ограничило бы контроль

²⁷ BDG – Online, 6 марта 2001 г.

²⁸ Мильднер К., *Ук. соч.*

государства над экономикой, который в настоящее время является условием произвольного использования его ресурсов. Скрытое присвоение государственных активов прогрессирует, приводя к формированию монополизированного и паразитического рынка, который тормозит экономическое развитие. Но не следует исключать и того, что партикулярный интерес этой элиты, связанный с отраслями экономики, из которых она черпает свои доходы, в дальнейшем может заставить хотя бы временно пойти на определенную либерализацию.

Популизм, полицейский контроль и легитимность

Отказавшись от политического плюрализма, белорусский режим был не в состоянии обеспечить ни долгосрочного экономического успеха, ни идеологии, которая сумела бы мобилизовать массы сторонников. Этому не способствовала хаотичная система взглядов самого Лукашенко и его окружения, в которой произвольно объединены элементы «демократического социализма и уравнилельного коммунизма, кейнсианства и марксизма, панславизма и фашизма, атеизма и православия, феодального социализма и монетаризма»²⁹. Укреплению эмоциональной поддержки служила, в первую очередь, популистская риторика, апеллирующая к советскому консерватизму. Мильднер подчеркивает, что она основывается на идеологии распределения, концентрирующейся вокруг таких моментов, как личный контроль президента над экономикой с целью обеспечения социальной справедливости и борьбы с коррупцией, обеспечение всем жилья с помощью государственного жилищного строительства и низкая плата за жилье и коммунальные услуги, обеспечение всех продуктами питания за счет сохранения колхозов и государственного регулирования цен, стабилизация экономики посредством объединения Беларуси и России³⁰.

Наряду с этой риторикой, нацеленной на пауперизованные группы, Лукашенко в равной степени пользуется и риторикой, поддерживающей власть советской номенклатуры (государственные предприятия, колхозы и совхозы). Подобную роль выполняют и советская символика и знаки, позволяющие сориентироваться и придать смысл хаотичной действительности (гербы, флаги, прекрасное прошлое белорусского партизанского движения во время Великой отечественной войны, или успехи Советской Беларуси), а также мобилизующие качества собраний и пикетов в поддержку президента, оперирование образом врага³¹.

Трудности в реализации популистских лозунгов, легитимизированных экономической эффективностью, привели к отказу от пропаганды успехов и к переходу к легитимизации политики президента на основе проводимой им внеш-

²⁹ Czarnou W., *Reżym autorytarny na Białorusi: charakter, trwałość, warianty transformacji*, w: *Inna Białoruś. Historia – Polityka – Gospodarka*, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 1999, s. 85.

³⁰ Мильднер К., *Ук. соч.*

³¹ Czarnou W., *Op. cit.*, s. 86-87.

ней политики (антинатовские выпады, создание атмосферы международной угрозы, поиск поставщиков информации на Запад о трудностях Беларуси и России, перекалывание вины на посредников, оппозицию, фальсификация статистики). Ее усиливала ритуализация грубых полицейских методов, должностных свидетелей о решимости властей бороться с плохими чиновниками и защитить «рядового человека», а также панславизм и курс на интеграцию с Россией.

5. Сильные и слабые стороны единовластия

Консолидация власти в одних руках повысила стратегический запас надежности режима, который Лукашенко чуть было не растерял в 1996 г. в результате спровоцированного им кризиса между исполнительными и законодательными властями. В течение 4 лет после референдума ему удалось сохранить поддержку своей политики, или во всяком случае — пассивное одобрение большей частью общества. Он сдержал также, по крайней мере формально, обещание об интеграции Беларуси и России. Но эти успехи вызвали к жизни новые обстоятельства, которые в перспективе могут превратиться в факторы, дестабилизирующие созданную им систему. Первым из них является экономика Беларуси.

Возврат к командно-административной экономике без системы центрального планирования не был до конца возможен в связи с относительно открытым характером экономики Беларуси. Поддержка нерентабельных отраслей экономики, взятие государством на себя расходов по содержанию раздутого госаппарата и социальных обязательств привело к тому, что после двух лет динамичного роста даже по данным официальной статистики белорусская экономика пришла в состояние очевидного кризиса³².

Российский кризис и исчезновение рынков сбыта белорусских товаров развеяли миф о белорусском экономическом чуде. Падение темпов роста ВВП, высокая инфляция и рост внутреннего долга, а также углубляющийся бюджетный дефицит может оказаться для Александра Лукашенко ловушкой, подобной той, которая привела в 1980 г. к отставке Эдварда Герека, первого секретаря Польской объединенной рабочей партии. Даже своевременные выплаты мизерной заработной платы и пенсий, которые на территории СНГ выросли до ранга мифического символа успехов белорусского президента, оказались под угрозой — и те и другие съедаются инфляцией.

Вторым фактором ослабления режима Лукашенко может стать вопрос интеграции с Россией. Курс на ускорение этого процесса в надежде переложить на Россию издержки неэффективности белорусской экономики и обеспечить по-

³² Kalinouskaja T., *Kulisy wzrostu gospodarczego na Białorusi*, w: *Inna Białoruś. Historia – Polityka – Gospodarka*, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 1999, s. 147-153.

ставки нефти и газа по низким ценам не избавил Беларусь от экономических трудностей. Несмотря на выход на более высокий уровень интеграции, товарооборот между обеими странами снижается (так же, как с Украиной и Польшей). Попытка его оживления за счет бартеризации оказалась для Беларуси невыгодной. Кроме того, Россия достигла (как представляется) своих стратегических целей в Беларуси (в частности, получила возможность размещения российских войск на территории Беларуси) и теперь может противиться брать на свои плечи затраты по содержанию неэффективной белорусской экономики.

Сомнительными оказались и политические выгоды интеграции. Президентство Владимира Путина развеяло иллюзии Александра Лукашенко о возможности «унаследовать» власть в Кремле после ухода Бориса Ельцина. Выдвижение Лукашенко на должность председателя Совета Союзного государства было лишь формальным знаком поддержки политики интеграции; более высокий уровень либерализации российской экономики приведет к тому, что дальнейшая интеграция обоих государств будет скорее вынуждать вводить рыночные реформы в Беларуси, нежели создавать условия для распространения «лукономики» как образца для России и СНГ. Все более спорными представляются результаты лукашенковской политики прямых связей с регионами Российской Федерации в контексте централизации власти Владимиром Путиным. Самое главное, однако, заключается в том, что интеграционная политика нового президента России подрывает надежды Минска на сохранение Беларусью позиции относительно равноправного партнера в союзном государстве, уменьшая влияние самого Лукашенко на формирование белорусско-российских отношений³³.

Третьим фактором нестабильности автократии является консолидация раздробленной белорусской оппозиции. Вывод оппозиции из структур власти не означал ее ликвидации. Многие политические партии перестали существовать, но две крупнейшие — коммунисты и БНФ сохранили свое влияние. После неудачных альтернативных выборов президента в 1999 г. БНФ распался, а из полутора десятков партий начала приобретать влияние Объединенная гражданская партия, представляющая более умеренную позицию в национальном вопросе при значительно большем акценте на экономической либерализации и демократизации, а также на деловом сотрудничестве с Россией. Правление Александра Лукашенко не смогло сдержать развития и неполитических форм активности гражданского общества, которые насчитывают примерно 300 организаций. Этот сектор носит «островной» характер. Оппозиционные газеты, объединения и политические партии действуют, в основном, в Минске и нескольких крупных городах (главным образом — в западных) в то время, как две трети населения находится под воздействием официального телевидения.

³³ Naumczuk A., *Białoruś*, w: *Raport roczny Ośrodka Studiów Wschodnich*, Warszawa 2001.

Тем не менее, в середине 2000 г. лугашенковская команда уже перестала восприниматься как единственный источник кадров органов власти в кругах политической и интеллектуальной элиты Беларуси³⁴. Трудность состоит в том, что гетерогенный состав оппозиции, включающей весь политический спектр (от коммунистов до национал-демократов и неполитических объединений) затрудняет выработку общей программы и последовательного проведения общей политической стратегии. Успехом оппозиции было преодоление разобщенности посредством разработки общей платформы для диалога с властями (Координационный совет демократических сил, консультативный Совет политических партий), бойкот недемократических муниципальных выборов весной 1999 г. и совместное давление с целью демократизации избирательного процесса перед парламентскими выборами (октябрь 2000 г.).

Последним фактором нестабильности может оказаться динамика общественных процессов. К концу 90-х годов в Беларуси отмечены явления, которые можно считать свидетельством снижения эффективности авторитарной системы. Это единственное постсоветское государство, в котором отмечен рост симпатий к рыночной экономике. По данным Независимого института социально-экономических и политических исследований (НИСЭПИ), 68,6% белорусов в начале 2000 г. хотело бы жить в условиях рыночной экономики³⁵. Новым явлением стали забастовки частных предпринимателей и торговцев, направленные против действий президентской администрации и внесения изменений в законодательство, ухудшающих условия их деятельности. Критическое отношение к властям стала проявлять в 2000 г. даже Федерация профсоюзов Беларуси, руководимая Владимиром Гончариком, профсоюзным функционером еще советского периода³⁶. На нижних уровнях администрации, похоже, начинает складываться убеждение в необходимости проведения в Беларуси рыночных реформ, чтобы остановить развитие отрицательных тенденций в экономике и выстоять в международной конкуренции. На необходимости рыночных изменений давно настаивает политическая оппозиция. Да и самому Александру Лукашенко, похоже, надоела прогрессирующая международная изоляция Беларуси, начавшаяся с

³⁴ *Беларусь: политические проблемы и перспективы*, круглый стол Союза правых сил и Объединенной гражданской партии, Москва, 2000.

³⁵ Из этого не стоит делать далеко идущих выводов, т.к. те же самые респонденты соглашались с контролем цен со стороны государства, но явление само по себе симптоматично.

³⁶ Гончарик начал критиковать режим Лукашенко, обвиняя его в обнищании населения. Власти пытались ликвидировать федерацию и закрыли ее банковский счет, а государственные СМИ начали публикацию материалов, компрометирующих Гончарика (RFE/RL's Newsline, 13 October 2000). В результате Гончарик все более перемещался по направлению к лагерю противников Лукашенко и в конце концов стал одним из кандидатов от демократической оппозиции на президентских выборах 2001 г.

1996 г., а также непризнание его Западом в качестве президента начиная с июля 1999 г.

Парадокс в том, что описанные явления оказывали незначительное влияние на общую позицию населения. Согласно данным опросов 1997-2000 гг., примерно 30-40 процентов граждан поддерживали Александра Лукашенко, хотя половина из них ему не доверяли. Выкристаллизовалось только твердое ядро сторонников и противников Александра Лукашенко, насчитывающее по 20-25% респондентов. Около половины респондентов не имели определенной точки зрения по политическим вопросам³⁷.

5.1. Монополия власти и перспективы выборов

Симптомы нарастания кризисных явлений в Беларуси ставят в повестку дня вопросы изменения экономической политики и восстановления политического плюрализма. Возврат на путь реформ труден, поскольку режим Лукашенко носит исключительно застойный характер. Правда, конституция, принятая на референдуме, не исключает выборов в органы власти, но использование этого пути для мирных преобразований проблематично, хотя и здесь имеются симптомы некоторых перемен.

Трещины в монолите — парламентские выборы 2000 года

На Стамбульском совещании ОБСЕ (ноябрь 1999 г.) Александр Лукашенко объявил о готовности прекратить внутренний политический конфликт в Беларуси посредством проведения диалога с оппозицией и демократических выборов. На этом настаивала наблюдательная миссия ОБСЕ, действующая в Минске с 1997 г.

Обещания не были выполнены; все кончилось на показных уступках. В результате белорусская оппозиция призвала к бойкоту выборов, не гарантирующих соблюдения элементарных демократических норм (июль 2000 г.), и к протестам против избирательных махинаций. Такая тактика, направленная скорее на свержение режима Александра Лукашенко, чем на активизацию общества, дала неоднозначные результаты. Некоторые деятели отказались от бойкота, выставив свои кандидатуры в одномандатных избирательных округах, но не добившись успеха. Мандаты получили только председатель партии «Яблоко» и один член Объединенной гражданской партии.

³⁷ *Динамика изменений белорусского общественного мнения по некоторым социально-экономическим и политическим проблемам (по результатам общенациональных опросов НИСЭПИ 1993-2000 гг., материал, представленный А. Вардомацким на семинаре «Беларусь — скрытый потенциал», Варшава, июнь 2000 г.*

В результате подавляющее большинство мест в Палате представителей получили сторонники Александра Лукашенко, а состав верхней палаты — Совета Республики — был избран вообще безо всякой конкурентной борьбы³⁸.

Но, с другой стороны, Александр Лукашенко тоже не много получил от управляемых парламентских выборов. Махинации властей с результатами голосования развенчали миф о всеобщей поддержке президента избирателями. Результаты выборов, опротестованные оппозицией, не были признаны ни ОБСЕ, ни каким-либо из европейских государств, исключая Россию. Это означает дальнейший бойкот белорусского парламента в европейских парламентских организациях и проблемы с его внутренней легитимностью.

Немаловажно и то обстоятельство, что в условиях отсутствия оппозиционных партий борьба за мандаты разыгрывалась только среди членов лукашенковского аппарата, что привело к возникновению в нем новых конфликтов. Поэтому можно допустить, что новый парламент, хотя и контролируемый президентским аппаратом власти, не будет столь послушным в руках Александра Лукашенко, как прежний.

Основной вопрос — президентские выборы

Решающей схваткой за политическую систему в Беларуси станут президентские выборы (9 сентября 2001 г.). Они могут определить не только личную судьбу Александра Лукашенко, но и судьбу созданного им режима. Системы персонального управления имеют такую особенность, что в момент отстранения от власти их создателя они разрушаются³⁹. О том, что ставка на этих выборах высока, свидетельствует нервозность белорусского президента, возрастающая по мере приближения даты выборов.

Об участии в соревновании заявили более двадцати претендентов. Среди них и пятеро представителей оппозиции (Михаил Чигирь, Семен Дамаш, Владимир Гончарик, Сергей Калякин, Павел Козловский), заявляющих о намерении выдвижения и поддержки единого из заявленных на регистрацию кандидатов. На старте неожиданно появились и представители нынешнего госаппарата (посол Беларуси в Латвии Михаил Маринич, депутат НС Наталья Машерова, дочь бывшего первого секретаря ЦК Беларуси), а также бывший руководитель президентской администрации Леонид Сеницын. Однако только четверем претендентам удалось собрать необходимое число подписей (Александры Лукашенко, Владимиру Гончарнику, Семену Дамашу и Сергею Гайдукевичу, председателю Либерально-демократической партии, считающемуся «белорусским Жириновским»). Пятерка представителей оппозиции приняла решение о поддержке Гончарика как единого кандидата от оппозиции, что является очередным призна-

³⁸ *Constitutional Watch: Belarus*, «East European Constitutional Review», Vol.9, No. 4, Fall 2000.

³⁹ Eke S. M., Kuzio T., *Op. cit.*, p. 532.

ком ее консолидации, увеличивающей шансы оппозиции на победу на выборах. Ход баталии и ее результаты будут зависеть от окончательного числа зарегистрированных кандидатов и от степени соблюдения хотя бы минимальных стандартов демократических выборов. Как первое, так и второе в настоящее время не известно.

Стратегия Александра Лукашенко в настоящее время концентрируется на борьбе за переизбрание с помощью огромных ресурсов, которыми распоряжается подчиненный ему государственный аппарат. Усиливаются традиционные ритуалы и пропагандистские приемы, направленные на сохранение атмосферы внешней угрозы (НАТО, Запад) и угрозы внутренней (оппозиция). Белорусский КГБ подвергает грубым нападкам деятельность представительства ОБСЕ в Минске и лично его председателя Ганса-Георга Вика. Последние изменения в силовых структурах можно рассматривать как свидетельство подготовки к полному контролю процесса выборов, вплоть до исключения конкурентов недозволенными средствами. Усилилась монополия властей в СМИ (закрыт частный телевизионный канал, произведена новая перерегистрация печатных изданий, прерываются передачи российских телеканалов — это было, когда на ОРТ должны были выступить четверо представителей оппозиции). Неизменным элементом кампании являются крупные митинги и популистские лозунги (повышение уровня заработной платы до 100 долларов в 2001 г., обещание роста зарплаты до 250% к 2005 г.) и даже такие показательные жесты, как подписание соглашения между правительством, профсоюзами и работодателями, которое будет гарантировать его выполнение. Приняты меры, парализующие контроль за проведением выборов (декрет президента, запрещающий проведение обучения наблюдателей на выборах за счет средств из иностранных фондов, конфискация иностранных грантов). Составы избирательных комиссий сформированы администрацией, при этом не допущены кандидаты, заявленные независимыми организациями.

Президент попытался получить публичную поддержку Кремля для своего переизбрания. Менее заметны попытки получить поддержку взамен за согласие на участие российского капитала в приватизации белорусских предприятий.

В таких условиях победить Александра Лукашенко в избирательной кампании будет нелегко, даже если окажется, что отмеченное недавно снижение популярности президента (до 37 процентов) и незначительный рост поддержки оппозиции являются тенденцией устойчивой. По-прежнему почти половина респондентов (конец мая 2001 г.) не знает, за кого голосовать. За это огромное неопределившееся большинство будет вестись жестокая борьба между всеми кандидатами.

Стратегия демократической оппозиции предусматривает две цели. Первой является ослабление информационной монополии властей и организация мони-

торинга выборов внутренними и международными наблюдателями. Второй — активизация общества вокруг единого кандидата. Много вопросов возникает в связи с дефицитом времени на его популяризацию при столь неблагоприятных условиях. Но аналитики утверждают, что если бы в Беларуси дошло до второго тура, то при демократических выборах Александр Лукашенко мог бы понести поражение. Поэтому президент делает все, чтобы не допустить до этого.

Но, кажется, Александр Лукашенко не заинтересован в широком применении насильственных методов или в тотальной фальсификации выборов.

Ему отчетливо грозит полная изоляция на международной арене, а судьба Слободана Милошевича является суровым предупреждением. Наилучшим решением была бы минимальная легитимизация в глазах общественности, которая позволит Беларуси восстановить членство в международных организациях. На соблюдении избирательных правил настаивают западные государства, международные и финансовые организации. Президент пренебрегает этими предупреждениями. Но не стоит исключать, что в ходе избирательной кампании появятся новые элементы, позволяющие провести мирные преобразования в Беларуси.

6. Заключение

После исключения оппозиции из всех структур власти в 1996 г., в Беларуси возникла система единовластного правления президента Александра Лукашенко с помощью подчиненного ему административного аппарата. Был нарушен принцип разделения властей. Полномочия отдельных органов исполнительной власти не ясны и часто зависят от того, кто конкретно какой пост занимает. Глава государства демонстрирует отсутствие уважения к принципам и институтам демократического правового государства. Власть удерживается с помощью популистских лозунгов и ритуалов, монополии на СМИ и на селективных репрессиях. Элита власти формируется президентом на основе личного знакомства и лояльности. Основным инструментом реализации политики стали кадровые перестановки в рамках административного аппарата.

Президентская вертикальная система власти позволила получить контроль над огосударствленной экономикой и за общественной жизнью. Но Александру Лукашенко не удалось обеспечить ни устойчивого экономического развития, ни наглядных положительных результатов интеграции с Россией. В белорусском обществе наблюдаются симптомы разочарования.

Созданная Александром Лукашенко модель власти блокирует эволюционные изменения политической и экономической систем. Если демократический путь изменений будет исключен полностью, то команда Александра Лукашенко будет судорожно цепляться за *status quo* до момента ее отстранения в результате бо-

лее или менее драматического внутреннего кризиса. Проведение же реформ самую командой представляется менее вероятным.

Однако если в итоге президентских выборов во главе государства встанет демократический реформатор, действующая модель власти могла бы оказаться полезной для инициирования либеральных реформ. Следует особо подчеркнуть, что одновременно должны были бы начаться работы по институциональной перестройке Республики Беларусь, направленные на восстановление принципов демократического правового государства: разделения властей, верховенства закона, соблюдения политического плюрализма и защиты гражданских прав и свобод.

Литература

Беларусь: политические проблемы и перспективы, круглый стол Союза правых сил и Объединенной гражданской партии, Москва, 2000.

Божанов В. А., *Органы государственной власти Республики Беларусь*, методическое пособие для студентов вузов и учащихся техникумов, Минск, 1999.

Бугрова И., *Ідэнтычнасць Беларусі: з вопыту «разумеючай» паліталогіі, «Грамадзянская альтэрнатыва»*, 1999, № 1, с. 33-46.

Европейская Хартия местного управления: Беларусь, Польша, Швеция, Минск: Фонд им. Льва Сапегі, 2000.

Кто есть кто в Республике Беларусь, Минск: Завигар, 1999.

Мильднер К., *Почему Беларусь не учится? Размышления об экономической политике правительства Лукашенко* (рукопись).

Национально-государственные интересы Республики Беларусь, под ред. Л. Ф. Заико, Минск: Издательство В. М. Скакун, 1999.

Пастухов М., *Можно ли в Беларуси построить правовое государство? Да, если власть будет уважать законы и права человека*, «Открытое общество», 1999.

Сборник действующих нормативных актов президента Республики Беларусь, 1994-1998, официальное издание, Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 1999.

Томашевская О., Маховский А., *Крути педали...*, «Белорусская деловая газета», 15 марта 2000 г.

Федута А., *Большая жратва: Политбюро. А молчальники вышли в начальники. Потому что молчание — золото*, «Белорусская деловая газета», 9 августа 1999 г., с. 4-5.

Федута А., *Большая жратва: Политбюро. Завхоз республики*, «Белорусская деловая газета», 2 августа 1999 г., с. 4-5.

Antczak R., *Cena zaniechania*, «Gazeta Wyborcza», 14 stycznia 1997 r.

Belova O., *The Difficulties of Elite Formation in Belarus After 1991*, 1991 (рукопись).

Constitutional Watch: Belarus, «East European Constitutional Review», Vol.9, No. 4, Fall 2000; Vol.10, No. 1, Winter 2001.

Eke S. M., Kuzio T., *Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus*, «Europe-Asia Studies», Vol. 52, 1999, No. 3, pp. 523-547.

Gromadzki G., *Zawłaszczanie państwa przez prezydenta Łukaszenkę*, «Analizy», nr 8, Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, luty 1997 r.

Inna Białoruś. Historia – polityka – gospodarka, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, 1999, s. 147-153.

Korosteleva E. A., *How Dangerous Is a Presidential Divide for Party Politics in a New Democracy? Analysis of Party System Development in Belarus*, paper prepared for presentation at the workshop «Belarus: The Forgotten Heart of Europe?», European Research Institute, University of Bath, February 11-12, 2000.

Lindner R., *The Lukashenka Phenomenon in the Context of Regime Consolidation*, paper presented to the conference «The Belarus Factor: Implications for Russia, East-Central Europe, and the West», Harvard University, April 1999.

Marples D.R., *National Awakening and National Consciousness in Belarus*, «Nationalities Papers», Vol. 27, 1999, No. 4, pp. 565-578.

Mironowicz E., *Białoruś*, Warszawa: Wydawnictwo TRIO, 1999.

Pawluczuk W., *Ruskie drogi*, «Polityka», nr 48, 30 listopada 1996 r.

Szymczak T., *Republika Białoruś*, w: *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1996, s. 9-36.

Vashkevich A., *The Republic of Belarus: The Road From the Past to the Past*, paper presented to Central European University, Budapest, April 2000.