Уладзімір
Роўда

ПАЛІТЫЧНАЯ СІСТЭМА РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ

Вучэбны дапаможнік

Вільня
Еўрапейскі гуманітарны універсітэт
2011

УДК 32.001(476)(075.8)
ББК 66.0(4Беи)я7
Р58

Рэкамендавана да выдання:
акадэмічным дэпартаментам палітычных навук ЕГУ
(пратакол № 37-4-5 ад 14 красавіка 2010 г.),
Навуковай радай ЕГУ
(пратакол № 53-6 ад 29 мая 2010 г.)

Рэцэнзенты:
Запруднік Я., доктар гістарычных навук, Самэрсэт, Нью-Джэрсі, ЗША;
Круглашоў А.Н., доктар палітычных навук,
прафесар Чарнавіцкага нацыянальнага універсітэта

Konrad Adenauer Stiftung

Выданне здзейснена пры падтрымцы
Фонду Конрада Адэнаўэра (Германія)

Роўда У.
Р58 **Палітычная сістэма Рэспублікі Беларусь**: вучэб. дапам. – Вільня : ЕГУ, 2011. – 354 с.

ISBN 978-9955-773-52-8.

Разглядаецца эвалюцыя палітычных інстытутаў нашай краіны ад моманту дасягнення незалежнасці; утрымліваецца кампаратыўны аналіз палітычных працэсаў у Беларусі, якія параўноўваюцца з тымі, што адбываліся ў іншых постсавецкіх краінах; падрабязна разглядаюцца такія пытанні, як атачэнне сістэмы, эвалюцыя палітычнага рэжыму, інстытуцыйная структура, асаблівасці палітычнай культуры і сацыялізацыі, асаблівасці дзейнасці груп інтарэсаў, спецыфіка агрэгацыі інтарэсаў, якая знаходзіць сваё адлюстраванне ў выбарах, дзейнасці партый і партыйнай сістэме. Выкарыстоўваюцца творы беларускіх і замежных палітолагаў.

Прызначана для студэнтаў і магістрантаў паліталагічных спецыяльнасцей, а таксама ўсіх, хто цікавіцца палітыкай.

УДК 32.001(476)(075.8)
ББК 66.0(4Беи)я7

ISBN 978-9955-773-52-8

© Роўда У., 2010
© Еўрапейскі гуманітарны універсітэт, 2011

ЗМЕСТ

Прадмова 5

Тэма 1. Асяроддзе палітычнай сістэмы 9

Тэма 2. Палітычны рэжым 64

Тэма 3. Інстытуцыянальная структура палітычнай сістэмы 122

Тэма 4. Палітычная культура і сацыялізацыя 165

Тэма 5. Групы інтарэсаў 211

Тэма 6. Выбары, партыі і партыйная сістэма 257

Заключэнне 346

Літаратура 349

ПРАДМОВА

Вучэбны дапаможнік «Палітычная сістэма Рэспублікі Беларусь» з'яўляецца, з аднаго боку, працягам дзвюх аўтарскіх кніг, прысвечаных параўнальным палітычным даследаванням, а з другога – самастойным творам, які ставіць перад сабой у якасці галоўнай мэты дэталёвы аналіз эвалюцыі палітычнай сістэмы нашай краіны ад моманту набыцця ёю незалежнасці[1]. Палітычныя працэсы ў Беларусі разглядаюцца на падставе тэарэтычнага аналізу функцый і інстытутаў палітычнай сістэмы, якія былі апісаны ў першым томе. Метадалагічнай падставай дадзенай кнігі, як і ранейшых, з'яўляецца спалучэнне дзвюх асноўных парадыгм сучаснай параўнальнай паліталогіі: сістэмнага аналізу і неінстытуцыянальнага падыходу. Матэрыялы другога тома, які засяроджваў сваю ўвагу на апісанні канкрэтнай палітычнай практыкі некаторых дзяржаў, сталі эмпірычнымі данымі, з якімі параўноваецца сучасная беларуская палітычная рэчаіснасць. Іншымі словамі, гэтая кніга прапануе чытачам Case Study палітычнай сістэмы Рэспублікі Беларусь, зробленага на падставе раней прэзентаванай тэорыі кампаратыўных даследаванняў і параўнальнага аналізу функцыянавання некаторых канкрэтных палітычных сістэм (іншых cases).

Пазначаны падыход прадвызначыў змест і структуру кнігі. У тэме 1 разглядаюцца фактары асяроддзя палітычнай сістэмы: гістарычныя традыцыі беларускага народа, геапалітычная сітуацыя, стан эканомікі і дэмаграфічныя ўмовы, у якіх адбываецца развіццё палітычнай сістэмы. Тэма 2 акцэнтуе ўвагу на асаблівасцях беларускага палітычнага рэжыму. Коратка пераказваюцца асноўныя пазіцыі палітолагаў па гэтай праблеме; вызначаюцца прычыны правалу дэмакратычнага эксперыменту ў нашай краіне ў першай палове 1990-х гг.; прапануецца эмпірычны матэрыял, неабходны для вылучэння рыс сучаснага беларускага палітычнага рэжыму; вызначаюцца рэзервы яго трываласці і тыя чыннікі, якія могуць паўплываць на яго магчымую трансфармацыю.

Рэжым рэпрэзентуе сябе праз дзейнасць *палітычных інстытутаў*. Яны апісваюцца ў тэме 3 кнігі: падрабязна разглядаецца тое, як мяняліся канстытуцыйныя правілы прыняцця палітычных рашэнняў у Рэспубліцы Беларусь; фармальныя і рэальныя паўнамоцтвы прэзідэнта; функцыі і структура беларускага парламента, роля судовых органаў улады ў палітычнай сістэме; стан мясцовага кіравання. Важная задача, якая стаяла перад аўтарам, палягала ў раскрыцці таго, што на самай справе ўяўляе сабой адзін з асноўных канстытуцыйных прынцыпаў падзелу ўлад і якой з'яўляецца форма кіравання ў Беларусі.

Інстытуты палітычнай сістэмы ўзаемадзейнічаюць з палітычнай культурай грамадства. У тэме 4 зроблена спроба прааналізаваць асноўныя паказчыкі беларускай палітычнай культуры на ўзроўні сістэмы (system level), палітычнага працэсу (process level) і публічнай палітыкі (policy level): стан нацыянальнай ідэнтычнасці, ступень легітымнасці ўлады, стаўленне грамадзян да палітычнага ўдзелу, асноўныя палітычныя каштоўнасці беларускага грамадства. У гэтай жа тэме параўноўваюцца падыходы ўрада і структур грамадзянскай супольнасці да выканання такой функцыі палітычнай сістэмы, як палітычная сацыялізацыя.

У тэме 5 гаворка ідзе аб групах інтарэсаў у Беларусі. Падрабязна разглядаюцца індывідуальныя, патрон-кліенцкія, анамічныя, неасацыяваныя, інстытуцыйныя і асацыяваныя групы. Асобна аналізуецца беларуская палітычная эліта і такая яе складовая частка, як бюракратыя (дзяржклан). Асацыяваныя групы інтарэсаў у нас, як і ў іншых постсавецкіх краінах, можна падзяліць на дзве вялікія падгрупы: залежныя ад улады і аўтаномныя. Апошнія ўяўляюць сабой структурныя элементы грамадзянскай супольнасці. У кнізе падрабязна аналізуюцца няўрадавыя арганізацыі: вылучаюцца этапы іх фарміравання і развіцця, асаблівасці ўзаемаадносін з урадам, унутраныя і вонкавыя цяжкасці ў развіцці. Робіцца выснова аб тым, чым з'яўляецца сістэма групп інтарэсаў у нашай краіне.

Тэма 6 звяртаецца да аналізу выбарчага заканадаўства, выбараў, партый і асаблівасцей партыйнай сістэмы. Вядома, што выбарчае заканадаўства істотна ўплывае на развіццё партый важнага інстытута любой сучаснай палітычнай сістэмы. У кнізе аналізуецца Выбарчы кодэкс Рэспублікі Беларусь і практыка яго выкарыстання, якая аказвае сур'ёзны ўплыў і на вынікі выбараў, і на патэнцыял палітычных арганізацый, што бяруць у іх удзел. Разглядаюцца асноўныя падыходы да класіфікацыі беларускіх партый, а таксама чыннікі партагенезу, якія аднолькавыя ў большасці постсавецкіх краін: палітызацыя няўрадавых арганізацый, аслабленне ўплыву камуністычнай партыі, што займала раней дамінуючыя пазіцыі, значэнне выбараў. У кнізе разглядаюцца праграмныя дакументы і дзейнасць лаяльных прэзідэнту і апазіцыйных беларускіх партый. На падставе параўнальнага аналізу падыходаў некаторых замежных і беларускіх палітолагаў робіцца выснова аб сутнасці партыйнай сістэмы ў Беларусі і яе эвалюцыі.

Для напісання кнігі былі выкарыстаны Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 і 1996 гг., статыстычныя даныя, выступы беларускага прэзідэнта, даныя сацыялагічных даследаванняў, манаграфіі, зборнікі аналітычных матэрыялаў і артыкулы беларускіх даследчыкаў, манаграфіі і артыкулы некаторых замежных палітолагаў, мемуар-

ная літаратура, артыкулы ў газетах, часопісах і Інтэрнет-выданнях. Вучэбны дапаможнік напісаны на падставе аўтарскага курсу лекцый па параўнальнай паліталогіі, які чытаецца студэнтам і магістрантам паліталагічных спецыялізацый Еўрапейскага гуманітарнага ўніверсітэта ў Вільнюсе пачынаючы з 2006 г.

Гэтая кніга – адна з першых спроб сістэматычнага навуковага аналізу палітычнай сістэмы Рэспублікі Беларусь і яе эвалюцыі. Яна ўяўляе сабой пашыраную і дапоўненую версію падручніка «Параўнальная паліталогія. Ч. 3», які выйшаў ў свет у Вільнюсе ў 2009 г.[2] Адным з галоўных прынцыпаў аўтара, да якога ён імкнуйся падчас працы над тэкстам, было знакамітае вэбераўскае патрабаванне «свабоды ад ацэньваючых меркаванняў». Гэта азначае, што ў дапаможніку робіцца спроба прад'явіць чытачу аб'ектыўны малюнак складаных і супярэчлівых палітычных працэсаў, што адбываюцца ў нашай краіне. Усе катэгорыі, вызначэнні і характарыстыкі грунтуюцца на выкарыстанні тэрміналогіі, шырока распаўсюджанай у паліталагічнай навуковай літаратуры.

Звязаны з гэтым і наступны прынцып, які адлюстраваны ў кнізе, – гэта дэідэалагізатарскі падыход. Палітычная навука і палітычная ідэалогія істотна адрозніваюцца паміж сабой. На жаль, афіцыйная беларуская палітычная навука пакутуе ад празмернай ідэалагізацыі. Асабліва гэта можна сказаць у дачыненні да аналізу афіцыйнымі палітолагамі сучасных палітычных інстытутаў і працэсаў у Рэспубліцы Беларусь, які часта мяжуе з апалагетыкай дзеючай улады. У доўгатэрміновай перспектыве гэта можа прывесці да смерці палітычнай навукі, таму што руплівыя даследаванні супярэчлівай з'явы падмяняюцца загадзя вядомымі высновамі і рэкамендацыямі.

З іншага боку, некаторыя незалежныя беларускія навукоўцы выбіраюць шлях найменшага супраціву і абмяжоўваюцца толькі крытыкай дзеючай улады без высвятлення аб'ектыўных і суб'ектыўных прычын антыдэмакратычнага адкату ў Беларусі. Аўтар імкнуўся да таго, каб пазбегнуць і гэтай крайнасці, таму што яна таксама была б ідэалагічна матываванай падменай рашэння складанай даследніцкай праблемы. Таму ў кнізе шмат месца адведзена крытыцы палітычнай апазіцыі і структур грамадзянскай супольнасці, а таксама некаторых модных, але недастаткова тэарэтычна аргументаваных падыходаў, якія даўно ўжо прыжыліся ў незалежным палітычным дыскурсе.

Кніга «Палітычная сістэма Рэспублікі Беларусь» звяртаецца, у першую чаргу, да маладога беларускага чытача: студэнтаў і магістрантаў вышэйшых навучальных устаноў паліталагічных спецыялізацый, выкладчыкаў паліталогіі і аспірантаў, лідараў і актывістаў палітычных партый і няўрадавых арганізацый. У канцы кожнай тэмы зна-

ходзяцца пытанні для дыскусіі і спіс літаратуры. Яны дапамагаюць чытачам акцэнтаваць сваю ўвагу на галоўных момантах тэксту, сфармуляваць самастойныя высновы і адшукаць аргументы для падмацавання ўласнай пазіцыі, ажыццявіць далейшае даследаванне адпаведнай праблемы. У пачатку кожнай тэмы прыводзіцца пералік асноўных катэгорый, якія выкарыстоўваюцца ў тэксце.

Заўвагі

1 Гл.: Ровдо В. *Сравнительная политология*: учеб. пособие в 3 ч. Ч. 1. *Теория сравнительной политологии.* Вильнюс: ЕГУ; М.: ООО «Вариант», 2007; ч. 2. *Политические системы отдельных государств.* Вильнюс: ЕГУ; М.: ООО «Вариант», 2008.

2 Гл.: Ровдо В. *Сравнительная политология*: учеб. пособие в 3 ч. Ч. 3. Вильнюс: ЕГУ, 2009.

ЗАКЛЮЧЭННЕ

Праведзены аналіз дазваляе зрабіць некалькі важных высноў. Рэспубліка Беларусь – гэта незалежная дзяржава, якая знаходзіцца ва Усходняй Еўропе і якая сваім гістарычным лёсам і культурай шчыльна звязана з еўрапейскай цывілізацыяй. Сучасная Беларусь – гэта індустрыйна развітая краіна, у якой жыве адукаванае і працавітае насельніцтва, цалкам падрыхтаванае да ўдзелу ў працэсах еўрапейскай інтэграцыі, чым у той альбо іншай ступені займаюцца ўсе нашы заходнія і паўднёвыя суседзі. Разам з тым нееўрапейскія ўласцівасці палітычнай сістэмы, якія былі «падараваны» нам Расіяй, і трывалы антыеўрапейскі курс палітычнага кіраўніцтва на працягу апошніх пятнаццаці гадоў стварылі істотныя бар'еры на шляху вяртання нашай краіны ў Еўропу.

Беларускі палітычны рэжым уяўляе сабой унікальную для сучаснай Еўропы з'яву: спалучэнне неапатрыманіяльных і аўтарытарных рыс, якія робяць Рэспубліку Беларусь больш падобнай на некаторыя азіяцкія ці афрыканскія краіны, чым на суседнія дзяржавы. Высокая ступень канцэнтрацыі ўсёй улады ў руках прэзідэнта спрычынілася да разбурэння іншых палітычных інстытутаў: парламента, мясцовых прадстаўнічых органаў, судовых органаў, палітычных партый, дэфармацыі груп інтарэсаў. Па ўзроўні інстытуцыялізацыі Беларусь істотна саступае іншым дзяржавам, нават аўтарытарным Расіі і Кітаю.

Па сваёй форме кіравання Рэспубліка Беларусь з'яўляецца суперпрэзідэнцкай рэспублікай. У ёй кіраўнік дзяржавы праз прамы кантроль над працэсам прызначэння і звальнення старшыні ўрада і асобных міністраў, старшыняў выканкамаў у абласцях, часткі складу верхняй палаты парламента, старшыні і сяброў вышэйшых судовых органаў улады, старшыні і сяброў Цэнтрвыбаркама, а таксама ўскосны кантроль над фарміраваннем другой часткі верхняй палаты і ўсяго складу ніжняй палаты парламента і мясцовых Саветаў забяспечыў існаванне ў Беларусі рэжыму зліцця, а не падзелу ўлад, як прадугледжвае дзеючая Канстытуцыя. Зноў жа, варта адзначыць, што ні ў адной іншай еўрапейскай краіне не існуе аналагічнай формы кіравання.

Падтрымка ўладай савецкай мадэлі ідэнтычнасці і стварэнне істотных перашкод для развіцця нацыянальнай ідэнтычнасці тлумачацца жаданнем вузкай групы кіруючай эліты захаваць у Беларусі рэжым асабістай улады на доўгі час. Па вялікім рахунку такая палітыка прыносіць шкоду беларускай дзяржаве, таму што працягвае русіфікацыю і культурную асіміляцыю беларускага этнасу. Дадзены курс не бярэ таксама пад увагу тое, што каштоўнасці палітычнай культуры грамад-

ства з'яўляюцца больш дэмакратычнымі, чым палітычная сістэма. У доўгатэрміновай перспектыве гэта можа прывесці да крызісу даверу і крызісу легітымнасці, хаця ў кароткатэрміновай перспектыве дзякуючы адмысловай сацыялізацыі, якая мяжуе з індактрынацыяй, беларускі рэжым забяспечыў рэпрадукцыю палітычнай пасіўнасці і нават падтрымкі з боку пераважнай большасці людзей.

За апошнія гады ў Беларусі замацавалася даволі архаічная мадэль існавання груп інарэсаў, у якой асноўную ролю адыгрываюць патрон-кліенцкія сувязі (патранаж з боку кіраўніка дзяржавы ў дачыненні да чыноўніцтва, якое прасоўваецца наверх толькі ў выпадку асабістай адданасці прэзідэнту). Неасацыяваныя групы з'яўляюцца даволі пасіўнымі, а асацыяцыі, нават створаныя дзяржавай, – гэта найменш істотны ўдзельнік палітычнага працэсу. У нашай краіне, безумоўна, захаваліся рэшткі структур грамадзянскай супольнасці, але ім даводзіцца існаваць ва ўмовах жорсткага кантролю з боку дзяржавы і пакутаваць ад унутраных цяжкасцей.

Нарэшце, палітычныя партыі, якія з'яўляюцца галоўным элементам любой сучаснай палітычнай сістэмы, адыгрываюць маргінальную ролю ў Беларусі. Выбарчае заканадаўства, а таксама поўны кантроль выканаўчай улады за працэсам выбараў пачынаючы з 1996 г. не спрыялі фарміраванню і ўмацаванню гэтых палітычных арганізацый, якія не атрымалі неабходнага прадстаўніцтва не толькі ў структурах урада ў цэнтры і на месцах, але і ў прадстаўнічых структурах таксама. Лаяльныя прэзідэнту партыі знаходзяцца ў больш выгадных умовах, чым апазіцыя, але і ім забаронена выконваць асноўную функцыю любой палітычнай арганізацыі: змагацца за ўладу (ім належыць толькі дапамагаць дзеючай уладзе). Прадстаўнікі ж апазіцыйных партый дзейнічаюць у вельмі неспрыяльным прававым і палітычным асяроддзі і практычна ператварыліся ў палітычныя клубы. Штучнае выцісканне партый за межы палітычнай сістэмы дазваляе казаць аб ператварэнні Рэспублікі Беларусь у беспартыйную сістэму.

Часам можна прачытаць пра тое, што беларускі рэжым, які забяспечыў сабе даволі доўгае існаванне ў часе без істотных унутраных канфліктаў, можа разглядацца як адзін з самых стабільных у свеце. На нашу думку, такі падыход не вытрымлівае крытыкі. Найвялікшай праблемай сістэмы «моцнай улады» ў Беларусі з'яўляецца яе завязанасць на адной асобе і залежнасць ад настрою, капрызаў, фобій і здароўя аднаго чалавека. Беларуская бюракратыя пакуль не здолела дасягнуць поспеху ў доўгім змаганні за трывалыя маёмасныя гарантыі для сваіх прывілеяў. Беларуская апазіцыя да гэтага часу не прадэманстравала імкнення да сапраўднай кансалідацыі ў барацьбе з рэжымам. Захоўваюцца і некаторыя вонкавыя чыннікі,

на якія абапіраецца ўлада ў Беларусі. Але, як толькі мы ўбачым рэальныя змены ў гэтым наборы кансалідуючых рэжым фактараў, ён можа не вытрымаць нават неістотнага крызісу, таму што з'яўляецца вельмі несучаснай і ўнікальнай для еўрапейскай краіны канструкцыяй.