

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск I) № 6, 2024 (№ 338)**

Парламентские выборы в Республике Беларусь как элемент конституционной реформы

Н.М. Межевич, В.В. Шимов

Аннотация. 25 февраля 2024 года в Белоруссии состоялся Единый день голосования, в рамках которого был избран новый состав Палаты представителей Национального собрания, а также депутаты местных советов. Прошедшую кампанию следует рассматривать в контексте конституционной реформы, которая проходит в Белоруссии, а также как подготовительный этап к политическому транзиту, который может состояться во временном горизонте десяти лет. Авторы проанализировали изменения в партийной системе Республики Беларусь, а также международный аспект выборов и реакцию на них внешних наблюдателей.

Ключевые слова: Белоруссия, политический транзит, политические партии, партийная система, выборы, международные наблюдатели.

25 февраля 2024 года в Республике Беларусь состоялся Единый день голосования (ЕДГ) – граждане избирали депутатов Национального собрания (белорусский парламент) и местных советов. Это была первая крупная избирательная кампания в Республике после масштабного политического кризиса 2020 г. и изменения Конституции в 2022 году.

Авторы. *Межевич Николай Маратович* – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: mez13@mail.ru

Шимов Всеволод Владимирович – кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3. E-mail: vs.shimoff@gmail.com

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1620243743> EDN: <https://www.elibrary.ru/PSPKWR>

В целом система власти в Республике Беларусь стала прочнее как по отношению к 2022 г., так и 2020 году. Её выстраивание не завершено, но текущая основа позволяет решить эту задачу.

Выборы в Национальное собрание как предпосылка выборов в Совет Республики и Всебелорусское народное собрание

Выдвижение кандидатов в члены Совета Республики (верхней палаты парламента) начинается через 15 дней и заканчивается не позднее чем через 25 дней после ЕДГ.

В течение 25-35 дней после Единого дня голосования должен быть сформирован новый состав Совета Республики (СР). Он является органом территориального представительства, в который избираются по 8 делегатов от областей и города Минска. Еще 8 человек назначаются по президентской квоте. Члены СР от областей избираются на собраниях, включающих всех депутатов местных советов базового уровня области. Члены СР от города Минска избираются на заседании городского совета депутатов. Таким образом, ЕДГ запустил процедуру обновления всей вертикали власти в Беларуси.

Единый день голосования также предваряет еще одно важное политическое событие в жизни Беларуси – начало работы Всебелорусского народного собрания (ВНС) в качестве конституционного органа. Оно должно начать работу в течение 60 дней после ЕДГ, то есть не позднее 25 апреля. Учитывая, что в состав ВНС войдут представители как депутатского корпуса Национального собрания, так и делегаты от местных советов, ЕДГ стал важным этапом в формировании новой архитектуры власти.

Численность ВНС составляет до 1200 человек: туда входят Президент, представители всех ветвей власти, местных советов депутатов, гражданского общества. Членство в ВНС также предусмотрено для прекратившего свои полномочия Президента. Созывается ВНС раз в год (возможны и внеочередные собрания), и у него имеется постоянно действующий президиум во главе с председателем.

Новый орган получит весьма широкие полномочия: ВНС утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину и концепцию национальной безопасности, а также решает вопросы об отправке военнослужащих за пределы Беларуси, введения военного и чрезвычайного положения. ВНС получит право смещать Президента и решать вопрос о легитимности выборов. Помимо этого, ВНС назначает судей и членов Центральной избирательной комиссии. Ранее эти функции принадлежали главе государства. Решения ВНС будут носить обязательный характер и «могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов». Механизм избрания ВНС в тексте Конституции не прописан, и его определил отдельный закон (вступил в силу 7 февраля 2023 г.).

К вопросу о перераспределении полномочий Президента Республики Беларусь

Считается, что перераспределение полномочий между главой государства и ВНС – это часть подготовки к транзиту власти в Беларуси и переходу от суперпрезидентской модели, тесно связанной с фигурой А.Г. Лукашенко, к более децентрализованной модели, опирающейся на институты, – то, что некоторые белорусские эксперты называют «коллективным Лукашенко»¹.

В связи с этим встает вопрос о сохранении политической и, как следствие, экономической модели, сложившейся в стране. Очевидно, что это связано с дальнейшими политическими планами белорусского лидера. Его отход от власти и передача полномочий новым институтам не будут одномоментными, а действующий Президент еще долгое время будет сохранять контроль над политической системой страны. В ходе ЕДГ А.Г. Лукашенко «приоткрыл завесу» над интригой и объявил о намерении баллотироваться на президентских выборах 2025 года. Таким образом, он, скорее всего, останется на посту Президента Беларуси до 2030 года. Весьма вероятно, что одновременно А.Г. Лукашенко займет и пост председателя ВНС, вновь замкнув на себя властный контур страны.

Сделанное в рамках выборов заявление о готовности выдвигаться на новый срок лишь частично проясняет данный вопрос. Появление ВНС, его президиума и председателя, создают возможности для различных конфигураций. Один из возможных вариантов – перемещение А.Г. Лукашенко на пост председателя ВНС с последующим выдвижением преемника, который займет пост президента с ограниченными полномочиями в 2025 году. Другой вариант – выдвижение преемника на пост председателя ВНС при сохранении за А.Г. Лукашенко позиции Президента. Третий вариант – совмещение А.Г. Лукашенко обеих властных позиций.

В свете этого высока вероятность, что от идеи властного дуумвирата как переходной формы политического транзита в Беларуси отказались. Это может быть связано с негативным опытом Казахстана, где применялась похожая модель двоевластия, которая закончилась политической дестабилизацией в январе 2022 г., и привела к полному отстранению Н.А. Назарбаева от власти. Не в пользу идеи дуумвирата говорит и текущая геополитическая ситуация, в которой Беларусь оказалась на переднем рубеже противостояния России и коллективного Запада. Южные и западные границы Белоруссии сегодня, по сути, представляют собой «холодный фронт» с риском превращения в «горячий».

Беларусь в качестве союзника России не даёт замкнуть дугу антироссийских политических режимов, протянувшуюся вдоль западных рубежей РФ от Финляндии до Украины. Кроме того, «белорусский балкон» нависает над восточным флангом НАТО.

¹ «Коллективный Лукашенко». Какую систему нужно построить в Беларуси, чтобы сохранить суверенитет. СТБ [Электронный ресурс]. URL: <https://ctv.by/kollektivnyy-lukashenko-kakuyu-sistemu-nuzhno-postroit-v-belarusi-chtoby-sohranit-suverenitet> (дата обращения: 26.02.2024)

Благодаря фактору союзнических отношений Беларуси и России в умах западных стратегов возник феномен Сувалкского коридора, который превращает Прибалтику в своего рода геополитический мешок. Наличие Беларуси в качестве стратегического тыла Калининградской области препятствует каким-либо планам по изоляции российского эксклава.

Срезание этого «белорусского балкона» остается одной из основных задач Запада в рамках стратегии сдерживания России². Учитывая союзнический характер белорусско-российских отношений и размещение на территории Беларуси российского ядерного оружия, прогнозировать военное вторжение не приходится. Основным инструментом становится политическая дестабилизация, а ситуация политического транзита и двоевластия в Беларуси создала бы для этого благодатную почву.

Новое в формировании партийной системы Республики Беларусь

Значимый момент в связи с ЕДГ – перспективы белорусской партийной системы. Её развитие носит особый характер на фоне и европейских, и постсоветских государств. Белорусская политическая система до настоящего времени характеризовалась крайне низкой ролью политических партий и их слабой представленностью в системе власти.

Вертикаль исполнительной власти в Беларуси традиционно формируется на внепартийной основе, а А.Г. Лукашенко – внепартийный лидер. Парламент, который в западной политической традиции является основным местом партийного представительства, в Беларуси также формировался преимущественно на внепартийной основе. Из 110 депутатов Палаты представителей разных созывов партийную принадлежность имело порядка 20 депутатов.

Не благоприятствует развитию политических партий и избирательная система Беларуси. Выборы в Национальное собрание проводятся по одномандатным мажоритарным округам – от каждого избирается по одному депутату по принципу простого большинства. В условиях изначальной слабости партийной системы такой принцип не способствует выдвижению кандидатов, представляющих политические партии. В этой связи в Беларуси периодически обсуждается идея перехода от мажоритарной системы к смешанной, которая обеспечила бы квоту партийного представительства в Национальном собрании. В частности, с этой идеей неоднократно выступал лидер Либерально-демократической партии Беларуси Олег Гайдукевич³.

² Detering Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States. Edited by Nora Vanaga, Toms Rostoks. Copyright 2019. 300 p.

³ Гайдукевич: в политике не место партиям и политикам, финансируемым извне // БелТА. 20.09.2021. URL: <https://www.belta.by/politics/view/gajdukevich-v-politike-ne-mesto-partijam-i-politikam-finansiruemym-izvne-460686-2021/> (дата обращения: 26.02.2024)

Выборы 25 февраля 2024 года прошли по старой мажоритарной системе. Тем не менее, существенное расширение партийного представительства в Национальном собрании действительно произошло. В 2023 г. была проведена процедура перерегистрации политических партий, и в результате их число сократилось с 15 до 4. Несмотря на это, данную меру можно считать направленной на оздоровление партийной системы и стимулирование ее развития: были ликвидированы нежизнеспособные и фактически неработающие структуры.

Еще одним важным новшеством для белорусской партийной системы стало преобразование республиканского общественного объединения «Белая Русь» в партию. Дискуссии о необходимости такого шага велись давно⁴. «Белая Русь» была создана как общественное объединение в 2007 г. и с самого начала позиционировала себя как общественное движение в поддержку главы государства и его политики. По словам самого А.Г. Лукашенко, «созданная по народной инициативе “Белая Русь” стала по-настоящему массовым движением, одним из столпов гражданского общества, ядром здоровых и конструктивных сил нашей страны»⁵. В качестве членов общественного объединения кандидаты от «Белой Руси» присутствовали в разных созывах Палаты представителей Национального собрания. Однако в условиях суперпрезидентского правления и неразвитой партийной системы потребности в партии власти, по большому счету, не было.

Новый состав Палаты представителей, который будет сформирован по итогам голосования 25 февраля, впервые в истории этого органа станет преимущественно партийным. «Белая Русь» займет 51 из 110 депутатских мест (46,3%), Республиканская партия труда и справедливости – 8 мест (7%), Коммунистическая партия Беларуси – 7 (6%), Либерально-демократическая партия Беларуси – 4 (3%). По-прежнему высока доля беспартийных депутатов – на них в совокупности приходится 40 мест (36% депутатского корпуса). Но говорить о том, что роль партий в белорусской политической системе существенно возрастет, пока преждевременно. Она остается ориентированной на главу государства, который задает основную политическую и идеологическую повестку. В такой системе политические партии могут претендовать лишь на второстепенную вспомогательную роль.

Следует также отметить, что среди парламентских партий отсутствуют оппозиционные в традиционном понимании этого термина, т. е. партии, стоящие на критических позициях в отношении действующей власти и предлагающие альтернативную программу развития. Все парламентские партии стоят на позициях поддержки главы государства и проводимого им курса, различаясь лишь нюансами своих программ. Коммунистическая партия и РПТС условно представляют левый фланг, Белая Русь – центр, а ЛДПБ – правых.

⁴ Шендик Т.А. «Белая Русь»: путь к партии? // Беларуская думка. 2017, №6. – С. 79-84.

⁵ Республиканское общественное объединение «Белая Русь» // Президент Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/belarus/society/obedinenija/belaja-rus> (дата обращения: 26.02.2024)

Близость политических позиций и сохраняющаяся слабость партийной системы не способствуют развитию межпартийной конкуренции в ее обычном понимании.

Реакция международного сообщества на выборы в Национальное собрание и местные советы депутатов оказалась в целом предсказуемой. Наблюдатели от ШОС и СНГ выразили удовлетворение организацией и ходом голосования, признав прошедшие выборы прозрачными и демократичными⁶. Присутствовали и наблюдатели от европейских стран, в основном представители несистемных европейских партий, прибывшие в Беларусь в индивидуальном порядке и не представлявшие какие-либо европейские институты. Одной из наиболее ярких персон европейского пула наблюдателей стал Гуннар Линдерман из партии «Альтернатива для Германии». Наблюдательная миссия ОБСЕ, которая по традиции представляет западный взгляд на выборы, отсутствовала.

Европейский союз выступил с заявлением по поводу белорусских выборов. По словам Высокого представителя ЕС, «постоянно повышающийся и беспрецедентный уровень репрессий, нарушений прав человека, ограничений на участие в политической жизни и доступ к независимым СМИ со стороны режима Лукашенко самым серьезным образом подорвали легитимность избирательного процесса. В этом контексте очевидно, что критерии проведения демократических выборов не были соблюдены и у новых парламентских и местных депутатов нет демократической легитимности»⁷. В заявлении также выражается сожаление по поводу отсутствия на выборах наблюдательной миссии от ОБСЕ и говорится о поддержке «белорусских демократических сил и гражданского общества».

Фактически ОБСЕ заранее дала оценку выборам в Беларуси, продолжая дискредитировать себя и исключая возможность своего участия в процессе наблюдения за выборами. Курс ЕС на непризнание легитимности действующей белорусской власти остается неизменным и будет способствовать росту взаимного отчуждения между официальным Минском и коллективным Западом. Подобная позиция ЕС объективно работает и на укрепление восточного вектора внешней политики Минска, развитие его связей с незападными центрами силы – в рамках ШОС и БРИКС.

⁶ Миссия наблюдателей ШОС признает прошедшие в Беларуси выборы прозрачными, достоверными и демократичными // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь. URL: <https://rec.gov.by/ru/from-telegram-ru/view/missija-nabljudatelej-shos-priznaet-proshedshie-v-belarusi-vybory-vybory-prozrachnymi-dostovernymi-i-1607-2024> (дата обращения: 29.02.2024); Миссия наблюдателей от СНГ пришла к выводу, что выборы в Беларуси поведены в полном соответствии с Конституцией и Избирательным кодексом, открыто и гласно // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь. URL: <https://rec.gov.by/ru/from-telegram-ru/view/missija-nabljudatelej-ot-sng-prishla-k-vyvodu-hto-vybory-v-belarusi-provedeny-v-polnom-sootvetstvii-s-1606-2024> (дата обращения: 29.02.2024)

⁷ Беларусь: заявление Высокого представителя относительно парламентских и местных выборов // Представительство Европейского союза в Республике Беларусь. 27.02.2024. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belarusy-zayavlenie-высокого-представителя-относительно-парламентских-и-местных-выборов_ru?s=218 (дата обращения: 29.02.2024)

Выводы

Выборы в Палату представителей Национального собрания и местные советы депутатов стали важным шагом в формировании обновлённой архитектуры власти. Это подготовительный этап к запуску нового конституционного органа – Всебелорусского народного собрания, к которому должна перейти значительная часть президентских полномочий. Важным новшеством прошедших выборов стало усиление роли политических партий, которые впервые получили большинство в Палате представителей. Политическая реформа закладывает предпосылки для постепенной децентрализации властных полномочий и их перераспределения между политическими институтами. Однако реальностью это станет не раньше 2030 года. Консервации суперпрезидентской модели правления в Беларуси во многом способствует предельно напряжённая внешнеполитическая обстановка. В подобных условиях такая модель власти воспринимается как надёжный гарант внутривластной стабильности, а вопросы реального политического транзита переносятся на более поздний срок. Курс на многоуровневое, высокоэффективное сотрудничество с Россией также является фактором, стабилизирующим обстановку в Беларуси и объективно работающим на укрепление действующей политической модели.

Дата выпуска: 12 марта 2024 года.

Parliament election in Belarus as an element of constitutional reform

Authors. *Mezhevich N., Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: mez13@mail.ru*

Shimov V., Candidate of Science (Politics), Senior fellow of the Center for Belarusian Studies, Department of Social and Political Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences.

Abstract. *On February 25, 2024, a single voting day took place in Belarus, during which new members of the House of Representatives of the National Assembly, as well as deputies of local councils, were elected. The campaign should be considered in the context of constitutional reform in Belarus, as well as a preparatory stage for political transition, which can happen within 10 years. The authors analyze changes in the party-political system of the Republic of Belarus, the international aspect of elections and reaction of external players in the West and the East.*

Key words: *Belarus, political transit, political parties, party-political system, elections, international observers.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics1620243743> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/PSPKWR>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: March 12, 2024.