

Агляд праектаў і ідэяў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі

Андрэй Ляховіч

Патрэба ў стратэгіях разьвіцьця дзяржавы і грамадства вынікае, па-першае, з наяўнасьці ў ім кансэнсусу што да базавых палітычных вартасьцяў і, па-другое, з усьведамленьня палітычнай элітай краіны яе нацыянальна-дзяржаўных інтарэсаў.

У Беларусі, аднак, па-ранейшаму адбываецца лятэнтная «грамадзянская вайна» супрацьлеглых палітычных арыентацыяў, якая й не дазваляе пераадолець інстытуцыйны і функцыянальны крызыс палітычнае сыстэмы. Да таго ж у краіне не адбылося зьмены кіраўнічае эліты; ейнае ядро па-ранейшаму складаюць функцыянеры, якія зрабілі кар’еру яшчэ за савецкім часам. Ідэалёгія гэтых людзей – гэта ідэалёгія дачасьнікаў. Арыентаваньня не на будучыню, а на бягучы момант, яны зацікаўленыя ня столькі ў разьвіцьці краіны, колькі ўва ўласным палітычным існаваньні «тут і цяпер».

Гэткае становішча не магло не адбіцца як на працэсе разьвіцьця беларускае палітычнае сыстэмы пасля першых прэзыдэнцкіх выбараў, гэтак і на рэфарматарска-палітычным дыскурсе.

У першыя гады незалежнасьці (1992–1993 гг.) кампартыйная эліта ня ўдзельнічала ў дыскусіях адносна пэрспэктываў палітычнага разьвіцьця краіны. Дэмакратычныя ж сілы, якія вялі ў іх рэй, бачылі будучыню Беларусі ў парлямэнцкай рэспубліцы – форме кіраваньня, распаўсюджанай у дэмакратычных

краінах Захаду. Захаваньне рэальнае ўлады ў руках намэнклятуры дазволіла пераасэнсаваць ёй свае інтарэсы і прыняць Канстытуцыю Беларусі (15 сакавіка 1994 г.), якая замацавала прэзыдэнцкую рэспубліку.

Хаця Канстытуцыя 1994 г. і не «прапісвала» яўных мэханізмаў канцэнтрацыі ўлады ў руках прэзыдэнта, аднак цалкам такой мажлівасьці яна не выключала. Шэраг слабых месцаў гэтай Канстытуцыі дазволіў кіраўніку выканаўчай улады павялічыць свой уплыў на ўнутрыпалітычныя працэсы, і ў выніку здзейсьненага яго камандай канстытуцыйнага перавароту ў краіне паўстала жорсткая сыстэма аўтарытарнай улады, якая і знайшла сваё афармленьне ў Асноўным Законе 1996 г. Гэткім чынам, сучасная беларуская палітычная думка фіксуе тры мадэлі палітычнае сыстэмы: 1) парлямэнцкую рэспубліку, 2) мадэль, зафіксаваную ў Канстытуцыі 1994 г., і 3) мадэль Канстытуцыі 1996 г.

Шэраг прыхільнікаў дэмакратычнага шляху разьвіцьця краіны разглядаюць парлямэнцкую рэспубліку ў якасьці ідэальнай мадэлі палітычнай сыстэмы. І пераходным этапам яе рэалізацыі лічаць вяртаньне да Канстытуцыі 1994 г., прынятай у той час, калі легітымнасьць органаў улады ў Беларусі не выклікала сумневаў.

Заангажаванасьць працўнікаў аўтарытарнага рэжыму ў справу аднаўленьня палітычнае сыстэмы, вызначанай Канстытуцыяй 1994 г., сталася галоўнай прычынай таго, што ў незалежных аналітычных асяродках фактычна не вялася праца над альтэрнатыўнымі праектамі рэфармаваньня палітычнае сыстэмы краіны.

Не вядзецца такая праца і ў рамках афіцыйных структураў. У «дзяржаўным сэктары» лічыцца, што палітычная сыстэма, усталяваная Канстытуцыяй 1996 г., не вымагае аніякіх зьменаў. Прапановы дэпутатаў марыянэткавага парлямэнту – Нацыянальнага Сходу – унесць шэраг зусім нязначных зьменаў у праўны статус гэтага органа выклікалі жорсткую рэакцыю з боку прэзыдэнта Лукашэнкі.

Некаторыя ідэі рэфармаваньня палітычнае сыстэмы, а не мадэлі і праекты (падкрэсьлім гэта), можна знайсці, аднак, у тэзысах перадвыбарных праграмаў кандыдатаў у прэзыдэнты Рэспублікі Беларусь, у праграмах палітычных партыяў і матэрыялах недзяржаўных аналітычных цэнтраў. Пры гэтым неабходна адзначыць, што і праграмы кандыдатаў у прэзыдэнты, і праграмы палітычных партыяў

маюць пераважна дэкларатыўны характар і не прапануюць сыстэмнага бачаньня будучага палітычнага ўладкаваньня краіны.

Перадвыбарныя плятформы кандыдатаў у прэзыдэнты

Першыя прэзыдэнцкія выбары ў Беларусі адбыліся пасля прыняцьця Канстытуцыі 1994 г., і таму праграмы кандыдатаў разглядалі мадэль палітычнай сыстэмы, вызначанай Асноўным Законам, як тое, што не падлягае крытычнай пераацэнцы.

Кандыдат у прэзыдэнты Беларусі А. Лукашэнка ў тэзысах свае праграмы «Адвесьці народ ад бездані» падкрэсьліваў неабходнасьць «наўпростага кіраваньня дзяржаўнымі прадпрыемствамі; прызначэньня кіраўнікоў дзярж-прадпрыемстваў»¹. Такім чынам захаваньне ў руках дзяржавы ўлады і ўласнасьці пераўтваралася ў найважнейшы мэханізм узмацненьня палітычных пазыцыяў кіраўніка выканаўчае ўлады — прэзыдэнта.

Адсутнасьць разуменьня неабходнасьці падзелу ўладаў характэрная і для праграмы кандыдата ў прэзыдэнты А. Дубко «Краіне патрэбны гаспадар». Прычым выказваецца гэта ў больш яўнай форме ў параўнаньні з папярэднім кандыдатам: «Парадак у краіне наводзіцца зьверху, і ў рэспубліцы павінен быць адзін гаспадар»².

У праграмах А. Лукашэнкі і А. Дубко гаварылася пра «народны» характар палітыкі прэзыдэнта, які мае дзеіць у адпаведнасьці з воляй масаў. Тым самым абгрунтоўвалася права кіраўніка дзяржавы дзейнічаць, не зважаючы на праўныя і інстытуцыйныя абмежаваньні. Заклікі А. Лукашэнкі «разьвіваць працэсы аб'яднаньня дзяржаваў, якія калісь уваходзілі ў СССР»³, і А. Дубко «ня трапіцца на

¹ Сборник альтернативных программ развития Беларуси // Под ред. В. М. Шлындикова. Минск, 2001. С. 203.

² Тамсама, с. 232.

³ Тамсама, с. 209.

прынаду Захаду»⁴ красамоўна сьведчылі пра іхнае бачаньне разьвіцьця Беларусі па-за межамі эўрапейскае прасторы.

На неабходнасьць правядзеньня прыватызацыі, стварэньня рынкавае эканомікі ўказвалі праграмы кандыдатаў у прэзыдэнты зь лягеру дэмакратаў: «Дзяржаўнасьць, дэмакратыя, рынак — шлях да дабрабыту» С. Шушкевіча і «Эканамічная праграма» З. Пазьняка. У гэтых дакумэнтах падводзіўся неабходны эканамічны падмурак пад будаўніцтва дэмакратычнай дзяржавы. Гэтыя кандыдаты заяўлялі пра «недапушчальнасьць пераўтварэньня Беларусі ў правінцыю Расеі», выступалі за разьвіцьцё беларускае дзяржавы ў рэчышчы заходняй дэмакратычнай мадэлі.

У 1999 г., у год заканчэньня ўсталяванага Канстытуцыяй 1994 г. тэрміну прэзыдэнцкіх паўнамоцтваў А. Лукашэнка, дэмакратычныя сілы Беларусі правялі альтэрнатыўныя прэзыдэнцкія выбары. Праграмы кандыдатаў — лідэра Беларускага Народнага Фронту З. Пазьняка і экс-прэм'ер-міністра М. Чыгіра — адлюстроўвалі імкненьне кандыдатаў аднавіць дзеяньне Канстытуцыі 1994 г. У той самы час абодва кандыдаты высунолі шэраг дастаткова важкіх прапановаў, якія карэктавалі мадэль палітычнай сыстэмы, усталяванай Асноўным Законам 1994 г. Яны адзначалі неабходнасьць правядзеньня выбараў у парлямэнт на зьмяшанай (50% — па акругах і 50% — па партыйных сьпісах) або прапарцыйнай аснове. 50%-ую норму яўкі выбарцаў, якая дазваляла ўладам тарпэдаваць працэс фармаваньня парлямэнту і мясцовых Радаў, на думку М. Чыгіра, неабходна было зьнізіць да 25%. А роля Расеі ўва ўсталяваньні жорсткага аўтарытарнага рэжыму ў Беларусі падштурхнула З. Пазьняка да выразьнейшага азначэньня прыярытэтаў замежнае палітыкі Беларусі. На ягоную думку, задачы ўмацаваньня нацыянальнай бясьпекі краіны патрабуюць уступленьня Беларусі ў NATO і «вэктарнае арыентацыі» на Эўрапейскі Зьвяз.

Больш шырокае ўсьведамленьне неабходнасьці рэфармаваньня палітычнае сыстэмы краіны адбылося падчас выбарчай прэзыдэнцкай кампаніі 2001 г. Кандыдаты ў прэзыдэнты С. Домаш і У. Ганчарык выказаліся за правядзеньне канстытуцыйнай рэформы, накіраванай на стварэньне паўнаважнага парля-

⁴ Тамсама, с. 231.

мэнту, забеспячэньне незалежнасьці судоў і СМІ, пашырэньне паўнамоцтваў ураду і органаў мясцовага самакіраваньня. Пры гэтым С. Домаш падтрымаў ідэю правядзеньня выбараў у парлямэнт па прапарцыйна-мажарытарнай сыстэме⁵.

Праграмы палітычных партыяў

Першым дакумэнтам, які ўтрымліваў ідэі рэфармаваньня палітычнай сыстэмы, была «Праграма Беларускага Народнага Фронту за перабудову „Адраджэньне“» (1989 г.).

Вось асноўныя палітычныя ідэі гэтай праграмы:

- дзяржаўны сувэрэнітэт Беларусі, права беларускай нацыі на самавызначэньне;
- палітычны плюралізм;
- стварэньне праўнай дзяржавы, вяршэнства закону;
- разьвіцьцё беспасярэдніх формаў дэмакратыі;
- незалежнасьць суду, увядзеньне суду прысяжных;
- свабода слова, друку, сходаў;
- ажыцьцяўленьне права на стварэньне грамадзкіх арганізацыяў на аснове прынцыпу апавяшчэньня.

Ідэі дзяржаўнага сувэрэнітэту і дэмакратыі леглі ў аснову прынятай у траўні 1993 г. «Праграмы Партыі БНФ». У гэтым дакумэнце ўказвалася на неабходнасьць усталяваньня ў Беларусі парлямэнцкай формы кіраваньня: прафэсійны парлямэнт (Сойм) фармуецца на аснове зьмяшанае прапарцыйна-мажарытарнае сыстэмы. 50% агульнага складу дэпутатаў парлямэнту абіраюцца на аснове прапарцыйнай сыстэмы паводле партыйных сьпісаў, другая палова дэпутатаў — пэрсанальна па выбарчых акругах. На думку аўтараў праграмы,

⁵ Праграмы выступ кандыдата ў прэзыдэнты С. Домаша // Народная Воля. 2001. 22 жніўня; «Дабро вашаму дому!» Тэзысы праграмы кандыдата ў прэзыдэнты У. Ганчарыка // Народная Воля. 2001. 28 жніўня.

гарантыяй стабільнай і эфектыўнай працы парлямэнту ёсць фармаваньне і дзейнасьць устойлівых парлямэнцкіх фракцыяў. Яны таксама засьцерагалі, што ўва ўмовах моцных палітычных пазыцыяў былой камуністычнай намэнклятуры ўвядзеньне ў Беларусі прэзыдэнцкай рэспублікі азначае рэальную магчымасьць усталяваньня дыктатуры. У той самы час у праграме адзначалася, што пры наяўнасьці эфектыўнай сыстэмы стрымак і супрацьвагаў у Беларусі магчымае ўвядзеньне інстытуту прэзыдэнцтва. Але і ў гэтым выпадку цэнтральным элементам палітычнай сыстэмы павінен застацца парлямэнт, які разам з судовай уладай здзяйсняе кантроль над дзейнасьцю ўраду.

У праграме знайшло адлюстраваньне распаўсюджанае ў той час меркаваньне пра магчымасьць выкарыстаньня ў прадугледжаных законам выпадках мэханізму найпроставай дэмакратыі — рэфэрэндуму. Аўтары праграмы пацьвердзілі прыхільнасьць БНФ да ідэі паступовага ўвядзеньня суду прысяжных і незалежнасьці судовай улады. У дакумэнтах былі выкладзеныя асноўныя палажэньні рэформы мясцовага самакіраваньня і адміністрацыйна-тэрытарыяльнай рэформы. Пры гэтым адзначалася неабходнасьць адпаведнасьці гэтых рэформаў палажэньням Эўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраваньні. Разьвіцьцё дэмакратыі ў Беларусі звязвалася з функцыянаваньнем шматпартыйнай сыстэмы, падзелам уладаў і забесьпячэньнем незалежнасьці СМІ. Што да інфармацыйнай бясьпекі, то ў праграме адзначалася недапушчальнасьць сытуацыі, пры якой расейскія СМІ займаюць дамінуючае становішча ў інфармацыйнай прасторы краіны.

У сфэры замежнапалітычных прыярытэтаў акцэнт рабіўся на разьвіцьцё супрацоўніцтва зь дзяржавамі «Балтыйска-Чарнаморскай Садружнасьці» і краінамі Цэнтральнае і Заходняе Эўропы, а таксама на неабходнасьці выхату Беларусі з СНД.

У сьнежні 1993 г. была прынятая «Дэкларацыя праграмных мэтаў і прынцыпаў» Аб'яднанай дэмакратычнай партыі. Як і ў праграме БНФ, у ёй адзначалася неабходнасьць пабудовы ў Беларусі праўнай дзяржавы, разьвіцьця інстытуту грамадзянскай супольнасьці і дэмакратыі на аснове падзелу ўладаў і дэцэнтралізацыі дзяржаўнага кіраваньня. Абмежаванасьць погляду на пэрспэктывы палітычнага разьвіцьця Беларусі ў праграме ў пэўнай ступені тлумачыцца тым, што дакумэнт быў прыняты напярэдадні прыняцьця Канстытуцыі 1994 г.

Крытэрам разьмежаваньня кансэрватараў і лібэралаў у Беларусі, апрача эканамічных пытанняў, стала стаўленьне да праблемы нацыянальнага адраджэньня. Гэтая праблема, культурна-гістарычная паводле свайго характару, мела палітычны кантэкст: АДПБ ня бачыла пагрозу сувэрэнітэту з боку ўсходняга суседа.

У кастрычніку 1995 г. працэс кансалідацыі лібэральных сілаў завяршыўся. Была прынятая «Праграма Аб'яднанай грамадзянскай партыі». Што да праблемаў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі, то гэты дакумэнт ня меў істотных аднозьненняў ад праграмы партыі-папярэдніцы — АДПБ. У той самы час ён адлюстроўваў нарастаньне супрацьстаяньня выканаўчай і заканадаўчай улады ў краіне. У дакумэнце адзначалася, што падзаконныя акты выканаўчае ўлады не павінны звужаць законных правоў чалавека, уводзіць абмежаваньні і рэгламэнтацыі, не прадугледжаныя законам. Адзначалася неабходнасьць стварэньня прафэсійнага парлямэнту і правядзеньня рэформы мясцовага самакіраваньня, адпаведнай дэмакратычным стандартам, а таксама павелічэньня ролі Канстытуцыйнага Суду ў якасьці эфэктыўнага інструмэнту сыстэмы стрымак і супрацьвагаў. Прапаноўвалася спрыяць разьвіцьцю недзяржаўных СМІ, а таксама прыватызаваць паліграфічныя прадпрыемствы, перадаўшы пры гэтым долю іх капіталу прэсе.

У чэрвені 1996 г. была прынятая «Праграма Беларускай сацыял-дэмакратычнай партыі (Народнай Грамады)». Разьдзел праграмы сацыял-дэмакратаў, прысьвечаны разгляду палітычнае будучыні Беларусі, ня ўтрымлівае істотных адрозьненняў ад раней прынятых праграмаў. Разам з тым у дакумэнце пазначана, што Беларусь павінна быць парлямэнцкай рэспублікай з урадам, адказным перад Вярхоўнай Радай. Фармаваньне парлямэнту павінна ажыцьцяўляцца на аснове прапарцыйна-мажарытарнай выбарчай сыстэмы.

Як правіла, разгляд пэрспэктываў рэфармаваньня палітычнай сыстэмы Беларусі ажыцьцяўляецца партыямі ў рамках сваіх праграмаў. Вынятак — «Праграма сацыяльна-эканамічных рэформаў для Беларусі», прапанаваная АГП у 2001 г. Аднак і тут, як вынікае з назвы, пытаньні палітычных рэформаў разглядаюцца адно ў кантэксце сацыяльна-эканамічных рэформаў. У дакумэнце адзначаецца неабходнасьць стварэньня ў Беларусі «адкрытай палітычнай сыстэмы, якая забясьпечвае ўмовы для палітычнай канкурэнцыі». Такая сыстэма

бачыцца ў парламэнцкай рэспубліцы: «Выканаўчая ўлада — урад — фармуецца парламэнцкай бальшынёй».

Канцэпцыі і праграмы, распрацаваныя незалежнымі групамі экспертаў

Даследаваньні беларускіх недзяржаўных аналітычных цэнтраў або праводзіліся ў межах вузка вызначаных мэтаў і таму не дазваляюць уявіць палітычную сыстэму як адно цэлае, або мелі апісальны характар і не надавалі ўвагі распрацоўцы альтэрнатыўных мадэляў палітычнай сыстэмы Беларусі.

18 сакавіка 2000 г. група экспертаў, згуртаваная вакол аналітычнага цэнтру «Стратэгія» і экс-сьпікера М. Грыба, апублікавала праграму «Стратэгія для Беларусі». Гэты праект вызначаўся яго стваральнікамі як канцэпцыя нацыянальнага разьвіцьця, але па сутнасьці, як адзначалі ў тым ліку і замежныя эксперты, быў праектам эканамічных зьменаў. У прыватнасьці, эксперт Цэнтру сацыяльна-эканамічных дасьледаваньняў П. Казаржэўскі (Варшава) выказаў на адрас удзельнікаў гэтага праекту пажаданьне канкрэтызаваць тэзы пра неабходнасьць трансфармацыі Беларусі ў парламэнцкую рэспубліку і апісаць разьмеркаваньне роляў паміж прэзыдэнтам, парламэнтам і ўрадам.

Мадэлі палітычнае сыстэмы Беларусі паводле Канстытуцыяў 1994 і 1996 гг.

Арганізацыйная і функцыянальная слабасьць беларускае апазыцыі, спэцыфіка геапалітычнае сытуацыі прывялі да таго, што былая камуністычная эліта, каб захаваць уладу ў сваіх руках, вызначыла ў сваіх інтарэсах характар і кірунак трансфармацыі палітычнае сыстэмы.

Палітычная сыстэма БССР не прадугледжвала падзелу ўладаў. Артыкул 6 Канстытуцыі БССР 1978 г. абвяшчаў: «Вядучай і кіруючай сілай савецкага грамадзтва, ядром ягонае палітычнае сыстэмы, дзяржаўных і грамадзкіх арганізацыяў

ёсьць Камуністычная партыя Савецкага Саюзу»⁶. Па распадзе СССР і забароне дзейнасьці КПСС падзел уладаў быў абвешчаны, але рэальнае становішча было іншым. Разьвітая кампартыйная гіерархія, якая працінала палітычную і эканамічную сыстэму беларускага грамадзтва як па вэртыкалі, гэтак і па гарызанталі, дазваляла прэм'ер-міністра В. Кебічу і ягонаму акружэньню (былым сакратарам ЦК КПБ) ажыццяўляць кантроль над фармальна незалежнымі ад выканаўчай улады Вярхоўнай Радай і органамі судовае ўлады. Канцэнтрацыя рэальнай улады ў руках Рады Міністраў цягам 1992–1993 гг. стварыла перадумовы для ўвядзеньня ў Беларусь прэзыдэнцкае рэспублікі. Праект Канстытуцыі Беларусі, створаны ў інтарэсах В. Кебіча і падтрыманы бальшынёй дэпутатаў парлямэнту, адлюстроўваў імкненьне намэнклятурных вярхоў захаваць за сабой вагары кантролю над заканадаўчай і судовай уладамі.

Канстытуцыя Рэспублікі Беларусі, прынятая Вярхоўнай Радай 15 сакавіка 1994 г., дэкляравала падзел уладаў (арт. 6), аднак не ўтрымлівала дастатковых гарантыяў захаваньня гэтага падзелу. Вярхоўная Рада апрача заканадаўчых паўнамоцтваў атрымала значныя паўнамоцтвы фармаваць іншыя органы ўлады. Паводле арт. 83, ч. 7 Канстытуцыі, Вярхоўная Рада абірала Канстытуцыйны Суд, Вярхоўны Суд, Найвышэйшы Гаспадарчы Суд, генэральнага пракурора, старшыню і Раду Кантрольнай палаты, старшыню і чальцоў Управы Нацыянальнага банку. Канстытуцыя надавала Вярхоўнай Радзе паўнамоцтвы фармаваць Цэнтральную камісію па выбарах і правядзеньні ўсебеларускіх рэфэрэндумаў. Вярхоўная Рада вызначала асноўныя кірункі ўнутранае і замежнае палітыкі (арт. 83, ч. 9), ратыфікавала і дэнансавала міжнародныя дамовы Рэспублікі Беларусі (арт. 83, ч. 12). Канстытуцыя надавала парлямэнту і значныя кантрольныя паўнамоцтвы. Ён зацьвярджаў бюджэт краіны, справаздачу пра яго выкананьне, нарматывы адлічэньняў ад агульнадзяржаўных падаткаў і даходаў у мясцовыя бюджэты (арт. 83, ч. 10), а таксама вызначаў падаткі і зборы, ажыццяўляў кантроль за грашовай эмсіяй.

Парлямэнт меў кантрольныя паўнамоцтвы ў дачыненні да прэзыдэнта: арт. 104 прадугледжваў працэдуру імпічмэнту кіраўніка дзяржавы. Ён таксама

⁶ Канстытуцыя (Асноўны Закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі. Менск, 1978. С. 3.

мог кантраляваць і ўрад Беларусі – Кабінэт Міністраў. Артыкул 107 прадугледжваў, што прэм’ер-міністар, ягоныя намеснікі, міністры замежных справаў, фінансаў, абароны, унутраных справаў, старшыня КДБ прызначаюцца і вызваляюцца ад пасады прэзідэнтам пры згодзе Вярхоўнай Рады. Парлямэнт меў права патрабаваць ад любога чальца Кабінэту Міністраў справаздачу ў справе выканання законаў. У выпадку парушэння чальцом Кабінэту Міністраў Канстытуцыі і законаў Вярхоўная Рада мела права паставіць перад прэзідэнтам пытаньне аб датэрміновым вызваленні вінаватага ад пасады.

Паводле Канстытуцыі, прэзідэнт Рэспублікі Беларусі быў кіраўніком дзяржавы і выканаўчай улады (арт. 95).

Абвясчаючы самастойнасьць дзяржаўных органаў у межах вызначаных паўнамоцтваў (арт. 6), Канстытуцыя змяшчала пэўныя мэханізмы, якія дазвалялі кіраўніку дзяржавы і выканаўчай улады лёгка разбурыць «сыстэму стрымак і супрацьвагаў», не парушаючы пры гэтым Асноўнага Закону. Дастанкова шырокія паўнамоцтвы, якія Канстытуцыя надавала парлямэнту, ува ўмовах пасьлясавецкай Беларусі самі па сабе не рабілі найвышэйшы заканадаўчы орган краіны незалежным ад выканаўчай улады. Па-першае, абраньне дэпутатаў Вярхоўнай Рады на аснове мажарытарнае выбарчае сыстэмы пры дамінаваньні кампартыйнае намэнклятуры стварала мноства мажлівасьцяў для кіраўнічае эліты прыводзіць у склад парлямэнту «сваіх людзей». У гэтых умовах дэмакраты маглі разьлічваць адно на нязначнае прадстаўніцтва ў Вярхоўнай Радзе.

Па-другое, Канстытуцыя фактычна замацоўвала існаваньне ў Беларусі непрафэсійнага парлямэнту. Артыкул 92 абвясчаў: «Дэпутат Вярхоўнай Рады зьдзяйсняе свае паўнамоцтвы ў Вярхоўнай Радзе на прафэсійнай аснове або, паводле жаданьня, не перапыняючы сваю вытворчую або службовую дзейнасьць»⁷. Гэткі «лаз» адчыняў магчымасьць для выканаўчай улады праводзіць у склад парлямэнту сваіх прадстаўнікоў. Апрача таго, пры дамінаваньні дзяржаўнае формы ўласнасьці выканаўчая ўлада мела багаты арсэнал спосабаў узьдзеяньня на парлямэнтароў, якія зьольшага прадстаўлялі эканамічную эліту.

⁷ Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Менск, 1994. С. 17.

Хісткасьць пазыцыяў парлямэнту як самастойнага органа дзяржаўнае ўлады тлумачылася таксама канцэнтрацыяй у руках кіраўніка выканаўчае ўлады шэрагу іншых магутных вагараў палітычнага ўплыву. Канстытуцыя абвяшчала, што дзяржава гарантуе роўныя ўмовы для разьвіцьця ўсіх формаў уласнасьці (арт. 13). Асноўны Закон, аднак, не прадугледжваў абавязкаў дзяржавы спрыяць разьвіцьцю прыватнага сэктару эканомікі. *Ужо сама сабой канцэнтрацыя ў руках дзяржавы ўлады і ўласнасьці спаважна ўзмацняла палітычныя пазыцыі выканаўчае ўлады, стварала ўмовы для канцэнтрацыі ўлады ў руках кіраўніка дзяржавы — прэзыдэнта.*

Важкім мэханізмам умаценьня палітычных пазыцыяў прэзыдэнта былі ягоныя паўнамоцтвы ў сфэры кадраве палітыкі. Арт. 100, ч. 11 даваў прэзыдэнту права прызначаць шырокае кола службовых асобаў. Прызначэнцы прэзыдэнта складалі ня толькі апарат дзяржаўнага кіраваньня, але і дырэктарат дзяржаўных прадпрыемстваў. Ува ўмовах пасьясавецкага грамадзтва, дзе носьбітамі ідэі правадырства былі ня толькі шырокія народныя масы, але й значная частка палітычнае й эканамічнае эліты, умоваю кар’ернага росту станавілася асабістая адданасьць кіраўніку дзяржавы.

Канстытуцыя захоўвала ўсталяваны ў савецкі час адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел Беларусі на вобласьці, раёны, гарады і іншыя адзінкі (арт. 9). Паводле Асноўнага Закону, мясцовае кіраваньне і самакіраваньне ажыццяўляецца грамадзянамі празь мясцовыя Рады дэпутатаў, выканаўчыя і распарадчыя органы (арт. 117). Артыкул 119 абвяшчаў: «Мясцовыя Рады дэпутатаў у межах кампэтэнцыі вырашаюць пытаньні мясцовага значэньня зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў мясцовага насельніцтва, выконваюць рашэньні вышэйшых дзяржаўных органаў»⁸. Фактычна гэта азначала існаваньне «выканаўчае вэртыкалі» яшчэ да прыняцьця адпаведных нарматыўных актаў. Лукашэнку адно заставалася назваць яе прэзыдэнцкай. Дэ-факта гэтая вэртыкаль была падпарадкаваная Лукашэнку з моманту ягонага прыходу да ўлады.

Канстытуцыя давала прэзыдэнту права прызначаць судзьдзяў Рэспублікі Беларусі, апроч тых, абраньне якіх было аднесена да кампэтэнцыі Вярхоўнай

⁸ Тамсама, с. 23.

Рады (арт. 100, ч. 10). Гэтае паўнамоцтва адкрывала перад кіраўніком выканаўчай улады магчымасць караць сваіх апанэнтаў крмінальным перасьледам.

Канстытуцыя дэляравала, што манапалізацыя сродкаў масавае інфармацыі дзяржавай, а таксама цензура не дапускаюцца (арт. 33). Гарантыя свабоды думкі, перакананьняў і іх вольнага выяўленьня «завісла ў паветры» (тамсама) хаця б з тае прычыны, што не было вырашанае пытаньне прыватызацыі прадпрыемства-манапаліста на рынку друкаванае прадукцыі — выдавецтва «Беларускі дом друку». І што ня менш істотна, Канстытуцыя аніяк не закранала пытаньняў формы ўласнасьці, статусу дзяржаўных тэлебачаньня і радыё, аб'яднаных у Нацыянальнай дзяржаўнай тэлерадыёкампаніі. Дзяржава ў асабе выканаўчай улады мела магчымасць захаваць дамінантнае становішча ў беларускай інфармацыйнай прасторы — шляхам судовага перасьледу, падатковага ціску на недзяржаўныя СМІ або адмовы ў выдачы ліцэнзіі.

Канстытуцыя прадугледжвала, што для вырашэньня важкіх пытаньняў дзяржаўнага і грамадзкага жыцьця могуць праводзіцца рэспубліканскія рэфэрэндумы (арт. 73). Вэртыкаль выканаўчай улады, якая ўжо фактычна існавала, дазваляла кіраўніку дзяржавы ў поўнай меры выкарыстоўваць адміністрацыйныя рэсурсы з мэтай атрыманьня жаданых вынікаў рэфэрэндумаў. А сыстэма Радаў паранейшаму працавала ня толькі як сыстэма палітычнага кантролю над рэгіёнамі, але і як сыстэма ідэалягічнай апрацоўкі электарату. Апроч таго, выканаўчая ўлада, дзякуючы кантролю над самымі ўплывовымі — электроннымі — СМІ, мела магчымасць маніпуляваць масавай сьвядомасьцю. Правядзеньне рэспубліканскіх рэфэрэндумаў з загадзя вызначаным вынікам адкрывала перад прэзыдэнтам і ягоным атачэньнем магчымасць вызначаць кірункі ўнутранай і вонкавай палітыкі, не зважаючы на думку парлямэнту. Больш за тое, атрыманы вынік «народнага волевыяўленьня» пры неабходнасьці мог быць выкарыстаны як магутны вагар ціску на Вярхоўную Раду.

Ужо цягам першага году знаходжаньня ўва ўладзе А. Лукашэнкі згаданыя слабыя месцы ў Канстытуцыі стварылі рэальныя мажлівасьці росту палітычнага ўплыву кіраўніка дзяржавы. Відавочнае ўзмацненьне жорсткасьці палітычнага рэжыму да лістапада 1996 г. зрабіла бессэнсоўным захаваньне ў ценю мэханізмаў кантролю над Вярхоўнай Радай з боку кіраўніка выканаўчае ўлады. «Ценявыя»

магчымасьці прэзыдэнта мусілі быць легалізаваныя праз замацаваньне іх у Канстытуцыі. Гэта выбіла б з рук дэмакратаў адзін з галоўных козыраў — магчымасьць апэляваць да Канстытуцыйнага Суду з прычыны парушэньня Канстытуцыі выканаўчай уладай.

На рэфэрэндуме, які адбыўся 24 лістапада 1996 г., 70,5% (паводле афіцыйных дадзеных) выбарцаў выказаліся ў падтрымку ўнясення зьменаў у Канстытуцыю краіны, прапанаваных кіраўніком выканаўчае ўлады. Па сутнасьці, была прынятая прынцыпова новая Канстытуцыя, якая зрабіла магчымым фармаваньне ў краіне жорсткага аўтарытарнага рэжыму.

У рамках гэтага праекту прадстаўнікамі недзяржаўных арганізацыяў упершыню зробленая спроба дыягнаставаць рэальны стан у Беларусі базавых інстытутаў палітычнай сыстэмы — структураў дзяржаўнай улады і мясцовага самакіраваньня, а таксама разрабіць, з улікам досьведу сучаснай дэмакратыі і беларускай нацыянальна-культурнай спэцыфікі, «ідэальную» мадэль палітычнай сыстэмы, якая б дазволіла нашай дзяржаве стабільна разьвівацца ў рамках працэсаў эўрапейскай інтэграцыі.