

В. А. Божанов,
кандидат исторических наук,
заведующий кафедрой политологии
Негосударственной Академии
парламентаризма и предпринимательства

Кризис власти в 1995-96 гг.: разрешение или усложнение?

Восстановление конкретных событий позволяет более точно оценить поведение сторон, сделать выводы из пройденной политической ситуации. В этом отношении представляет значительный интерес кризис власти, имевший место в 1995-96 гг.

Беларусь, как и многие страны постсоветского режима, столкнулась с рядом непростых проблем, в том числе и в государственном строительстве. Здесь выделились два направления: во-первых, выбор модели государства, во-вторых, создание и налаживание механизма взаимодействия ветвей власти как при принятии законов, так и в текущей политической деятельности.

Прежде эту функцию выполняла правящая коммунистическая партия, жестко подчиняя своему контролю всю государственную систему. Вся процедура принятия государственных документов, конфликты и согласования между ведомствами и учреждениями, их функциональные обязанности - все определялось центральными органами партии, ее аппаратом. С ликвидацией правящего положения КПБ государственные органы страны как бы потеряли управляемость, ясность своего поведения, ответственность за страну напрямую. Положение усугублялось тем, что распад СССР произошел обвально, и Беларусь приобрела государственный суверенитет столь же стремительно.

В этих условиях Верховный Совет попытался осуществлять высшие, полновластные функции в стране, однако прежняя советская система по существу потеряла способность самостоятельно функционировать, в государстве проблемы продолжали нарастать быстрее, чем решаться. Овладеть ситуацией Верховному Совету не удавалось. Падение производства и соответственно жизненного уровня населения Беларуси приобретало катастрофический характер. На сессии Верховного Совета и в заявлениях правительства постоянно констатируется нарастание кризиса и неспособность власти его удержать. В январе 1994 г. заместитель Председателя Верховного Совета Республики

Беларусь Вячеслав Кузнецов с гордостью подчеркивает «здоровый консерватизм» парламента, который якобы «не позволяет раскачать стабильность в Беларуси», и тут же говорит об экономическом кризисе, который может быть преодолен через организованность, порядок, дисциплины. Однако ни одна мера власти не развивается в этом направлении. Спешные реорганизации правительственных учреждений проводятся импульсивно, бессистемно, почти наугад, что еще больше усиливает анархию, потерю управляемости в стране. Сокращалось число министерств, упразднялись управления при министерствах, а на уровне местных органов власти усиливались растерянность, дезорганизация.

В 1991 г. Верховный Совет в связи с разработкой проекта новой Конституции Беларуси высказывается за парламентскую республику. Подчеркнем, что этот выбор опять таки не разрабатывался и не обсуждался гласно. Однако выход ситуации из-под контроля заставил парламент искать «сильную руку», быстро сориентировавшись, что таковой может быть глава правительства в то время Вячеслав Кебич. Предполагалось, что с ним не придется делить власть, а будет осуществлен некий консенсус, так как Кебич был плоть от плоти старого партийно-номенклатурного состава парламента.

После избрания в 1994 г. первого Президента Беларуси в лице Александра Лукашенко, представителя новой волны политиков, властолюбивые планы Верховного Совета стали разваливаться на глазах. Наряду с экономическим и социальным кризисом нарастает кризисная ситуация в политической надстройке между Верховным Советом и Президентом. Объектом борьбы стала власть, властные полномочия, сферы власти. С первого дня после выборов А. Лукашенко однозначно предъявил претензию на свое главенство в государстве. Верховный Совет не хотел сдавать случайно появившуюся у него монополию на власть, потеряв адекватное восприятие нарождающейся новой белорусской государственности. Президент же, в свою очередь, не мог при такой позиции Верховного Совета полнокровно осуществлять свои функции.

Теория подсказывает, что в подобной ситуации стороны должны уметь соблюдать «правила игры» (подчинение итогам выборов) и строить свои отношения, не покушаясь на полномочия друг друга, не разрушая конституционного порядка в стране. А мировой опыт свидетельствует, что здесь наиболее целесообразен и

плодотворен метод компромисса, переговоров, согласования позиций и действий сторон. Именно благодаря этому многим странам удалось устранить политические потрясения в период передачи власти из рук побежденных в руки победителей в рамках всеобщих выборов, руководствуясь при этом принципом разделения властей. Концентрация власти в руках одного органа ведет к злоупотреблению властью, даже когда этот орган коллективный.

Но ни одна из сторон не пожелала стать на этот цивилизованный путь. Вместо терпеливых переговоров, уравнивания своих устремлений каждая из сторон начала борьбу за перехватывание власти с полным вытеснением противной стороны с властного поля. Президентская сторона повела себя напористо, без оглядки на Конституцию, законы страны, сложившиеся структуры власти и управления. Первым таким рычагом реального овладения ситуацией в стране для Президента стало создание к концу 1995 г. так называемой исполнительной вертикали. Соответствующей директивой Президент переподчинил себе исполкомы областных и районных уровней, произвольно разъединив их с Советами. В одночасье исполкомы из советских стали президентскими. Проведя необходимые кадровые изменения, Президент добился полного подчинения себе важнейших звеньев власти и управления в стране. С этого времени он стал реально руководить страной. Верховный Совет потерял опору в государственных структурах в масштабах государства, его деятельность ограничилась местом пребывания - городом Минском. Столь решительное разрушение государственной системы, зафиксированной в Конституции республики, не вызвало ни протестов со стороны политических сил, ни соответствующих санкций со стороны органов прокурорского надзора.

Пройденная ситуация показала, сколь незащищенным является конституционный порядок в Беларуси, сколь произвольной может быть его реконструкция новыми политическими силами, приходящими к власти. Невольно приходишь к мысли, что периодическое чередование у власти по итогам выборов будет всегда преподносить Беларуси очередные потрясения, борьбу и радикальное переустройство государства.

По крайней мере оппозиция в лице Верховного Совета XIII созыва обещает, что если вернется к власти, то отменит все

документы, принятые Палатой представителей и Президентом. Легко ли гражданину Беларуси в такой обстановке чувствовать себя в стабильном государстве, усваивать и чтить ценности конституционного порядка, уважать власть?

Обострение отношений Президента с Верховным Советом усилилось, когда Президент попытался создать правовую базу своей деятельности за счет декретов и указов. Он натолкнулся на ожесточенное сопротивление Верховного Совета и Конституционного суда. Складывалось впечатление, что Президент стремится навести порядок, а парламент и Конституционный суд мешают ему в этом. Видимо, играли роль определенные стереотип, когда традиционно такие понятия, как «власть», «порядок» персонифицировались. В конце 1995 только 1,9% жителей республики считали эффективной деятельность Верховного Совета, а неэффективной - 47,2%. В 1995 г. в связи с истечением срока полномочий необходимый депутатский кворум избран не был. Примерно также оценивалась деятельность Кабинета Министров. Налицо был системный кризис деятельности старых властных структур в Беларуси. Это был конституционный, политический кризис, кризис демократии.

Народ, не избалованный ценностями парламентаризма и разделения властей, увидел в инициативном поведении Президента реальную силу, способную навести порядок в стране.

Президент и Верховный Совет оказались в непримиримой позиции. Тогда Президент, используя реальные рычаги власти, ограничил дееспособность Верховного Совета и в результате с сентября 1995г. по январь 1996 г. парламентарии прекратили свои заседания, и страна оказалась фактически без законодательного органа.

В конфликтную ситуацию вмешивается созданный в апреле 1994 г. Конституционный суд. Он отменил полностью или частично ряд указов Президента как несоответствующих Конституции Республики Беларусь. А Лукашенко заявил, что он не будет выполнять решения Конституционного Суда, а все его указы, признанные Конституционным Судом антиконституционными и незаконными, он потребовал от всех должностных лиц выполнять под угрозой увольнения с работы. В декабре 1995 г. Президент издал декрет, уведомляющий правительственные службы об игнорировании постановлений Конституционного Суда. Население давало для таких действий карт-бланш. Одно из социологических исследований этого периода показало, что около

27% населения готово поддержать нарушения Конституции и законов ради «наведения порядка». Конституционный суд, не успев стать на ноги, превратился в безобидную юридическую консультацию, а не в стабилизирующий орган конституционного надзора. Новая волна обострения кризиса власти началась в январе 1996 г., когда наконец избранный Верховный Совет XIII созыва в принятом им законе о Верховном Совете вопреки Конституции расширил полномочия Верховного Совета. Конституционный кризис двигался к своей высшей точке. Ни одно решение органов высшей государственной власти не могло действовать в полной мере, так как тут же дезавуировалось оппозиционной стороной. Реальных сил в обществе в лице политических движений и партий, которые бы вмешались и свели противоборствующие стороны к столу переговоров, не оказалось, а население на референдуме 1995 г. определенно в своем большинстве высказало доверие Президенту. Президент и Верховный Совет действовали независимо друг от друга как альтернативные силы. Ситуация была близка к двоевластию. Стороны делают категорические заявления. Секретарь Совета Безопасности Виктор Шейман на совместном заседании Совета Безопасности и коллегии Кабинета Министров констатировал, что углубляющийся кризис в республике создает не только экономическую, но и в целом угрозу безопасности страны. В свою очередь в сентябре 1996 г. спикер Верховного Совета XII созыва Семен Шарецкий выступил в печати с заявлением о приходе в Беларуси диктатуры, об угрозе фашизма.

Решающим моментом борьбы стал референдум 1996 г. инициированный Президентом для внесения изменений и дополнений в Конституцию 1994 г. И Президент, и Верховный Совет вынесли альтернативные редакции Конституции 1994 г., где первый ограничил деятельность Верховного Совета сугубо законотворческой сферой, а второй вообще исключил институт Президента из Конституции. Удачно проведенная для А. Лукашенко 22 ноября 1996 г. примирительная встреча с С. Шарецким и В. Тихиней при посредничестве высшего руководства России позволила парализовать деятельность Верховного Совета и провести референдум. Одобренный избирателями проект новой редакции Конституции страны, предложенный Президентом, исключил Верховный Совет XIII созыва из легальных властных полномочий, что было подтверждено законом «О прекращении

полномочий Верховного Совета XIII созыва», принятым 27 ноября 1996 г. 110-ю депутатами этого Верховного Совета.

Вновь страна оказалась без парламента, так как обе палаты Национального собрания были сформированы и провели свои первые сессии лишь в январе 1997 г. Конституция не допускает такой ситуации, когда отсутствует законодательный орган власти. Статья 79 Конституции РБ утверждает парламент как постоянно действующий орган власти. Отсутствие же законодательного органа при республиканской форме правления является в мировой конституционной практике состоянием государственного переворота. Дважды на протяжении 1995-1996 гг. эти ситуации возникали, но остались для населения «незамеченными». Таковы, к сожалению, ценностные политические ориентиры в нашем обществе.

Верховный Совет XIII созыва продолжает называть себя единственно конституционным органом в стране, однако значение его почти мизерное, ибо в обществе нет серьезного движения в его поддержку. А угрозы его представителей в случае возвращения к власти все изменить в государстве, в том числе Конституцию, постоянная апелляция за поддержкой к Западу не вызывают к ним сочувствия и доверия. В данном случае оппозиция в лице Верховного Совета XIII созыва деструктивна, негибка в реакции на изменяющуюся политическую ситуацию. И самое главное - не имеет и не умеет завоевывать доверие собственного народа.

Кризис власти преодолен. Однако достигнуто это за счет серьезного развенчания таких основополагающих принципов государственности в современном мире, как парламентаризм, разделение властей, их независимость, сбалансированность и единство, высший авторитет Конституционного суда, умение работать, пользуясь конституционными нормами, а не меняя их каждый раз при смене политических сил у власти. Отсюда неустойчивость государства, угроза новых политических кульбитов. Это не прогноз, это вывод из логики событий.