

Rafał Czachor

Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1990-1996

Przegląd Wschodnioeuropejski 5/1, 31-44

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

RAFAŁ CZACHOR

Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach

Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1990–1996

Słowa kluczowe: Białoruś, transformacja systemowa, demokratyzacja w Europie Wschodniej, „szara strefa demokracji”, dezintegracja Związku Radzieckiego

Keywords: Belarus, system transformation, democratization in the Eastern Europe, ‘gray area’ of democratization, disintegration of the Soviet Union

Rozpad Związku Radzieckiego w 1991 r. rozpoczął nowy rozdział w politycznej historii Europy Wschodniej. W optymistycznych wizjach państwa nadbałtyckie, Ukraina, Białoruś, ale także Rosja i inne były republiki dawnego radzieckiego imperium miały wstąpić na drogę transformacji i demokratycznych przekształceń. Praktyka kolejnych lat unaoczniała, że wizja globalnej zmiany i demokratycznej transformacji nie we wszystkich państwach byłego ZSRR realizuje się w zakładany sposób, wymykając się istniejącym ujęciom teoretycznym, w tym koncepcji „trzeciej fali demokracji” Samuela P. Huntingtona¹. O ile Estonia, Łotwa i Litwa niezmiennie i skutecznie realizowały założenia transformacji demokratycznej, to pozostałe państwa obszaru znalazły się w „szarej strefie demokracji”², wykształciły reżimy demokracji imitacyjnej³, wzbogacając niechlubną listę *democracies with adjectives*, bądź też ustabilizowały reżimy twardej autokracji, jak Republika Białoruś.

Transformacja systemu politycznego Białorusi charakteryzowała się własną specyfiką i dynamiką. Ze względu na charakter przemian można wyróżnić kilka jej etapów: 1. lata 1989–1991 – liberalizacja systemu radzieckiego; 2. lata 1991–1994 – okres republiki parlamentarnej; 3. 1994–2004 – czas prezydenckiej republiki autorytarnej; 4. trwający od 2004 – „odwrót od demokracji”⁴.

¹ A. Antoszewski, *Przejsście ku demokracji: analiza przypadku Polski*, w: *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, pod. red. A. Antoszewskiego, A. Kolodii, K. Kowalczyka, Wrocław 2010, s. 11.

² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2002, s. 34.

³ Według pojęcia używanego w pracy: Д. Фурман, *Движение по спирали. Российская политическая система в ряду других систем*, Москва 2010.

⁴ W. Baluk, *Transformacja systemu politycznego Ukrainy, Mołdowy i Białorusi*, w: *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, pod red. T. Kapuśniaka, K. Fedorowicza, M. Gołosia, Lublin 2009, s. 28.

Z punktu widzenia formowania się i petryfikacji określonych cech białoruskiego reżimu politycznego szczególną datą jest rok 1996, gdy w drodze referendum ogólnopaństwowego znowelizowano ustawę zasadniczą, znacząco wzmacniając instytucję prezydenta, dominującego odtąd w białoruskim systemie politycznym. Reforma ta była logicznym ukoronowaniem trwających od 1990 r. zmian systemowych, których rzeczywistym celem – w intencji kluczowych aktorów politycznych – było ukształtowanie się systemu bezalternatywnej władzy prezydenckiej.

1. Liberalizacja systemu radzieckiego

Ogłoszenie przez Michaiła Gorbaczowa „pierestrojki” i „głasności” jako głównych narzędzi reformy państwa sowieckiego nieoczekiwanie dla radzieckiego centrum doprowadziło do aktywizacji w życiu publicznym dwóch radykalnych nurtów. Każdy z nich niósł zagrożenie dla „linii generalnej” Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. W pierwszym z nich znaleźli się zwolennicy pogłębienia i rozszerzenia gospodarczych i społecznych reform w stopniu *de facto* zagrażającym stabilności i trwałości Związku Radzieckiego, w drugim zaś domagające się poszerzenia praw republik i reformy radzieckiej federacji fronty narodowe, wyzwalamy długo tłumione uczucia patriotyczne⁵. Ferment społeczny w połowie lat 80. w pewnym stopniu objął również Białoruś – spowodowany był czarnobylską katastrofą ekologiczną oraz odkryciem pod koniec lat 80. w podmińskich Kuropatach masowych grobów ofiar represji okresu stalinowskiego. W przypadku Białorusi „pierestrojka” była czasem narodzenia krytycznej, lecz nie nielegalnej inteligencji. Pozostawała ona liczebnie niewielką, pochodzącą głównie z Mińska nieorganizowaną grupą, którą łączyła troska o kulturę i język narodowy. Szersze kręgi białoruskiego społeczeństwa pozostawały bierne i nie wyrażały żądań emancypacyjnych. Na fakt ten złożyło się kilka czynników, w tym słaba tożsamość narodowa Białorusinów i brak doświadczenia własnej trwałej państwowości oraz silna sowietyzacja, sprawiająca, że społeczeństwo traktowało państwo radzieckie jako prawdziwą ojczyznę⁶. Faktu,

⁵ В. Согрин, *Политическая история современной России 1985–1994: от Горбачева до Ельцина*, Москва 1994, s. 46.

⁶ Z pewnością słuszną wydaje się sugestia, iż kwestii współczesnej Białorusi nie można rozpatrywać bez uwzględnienia radzieckiego kontekstu: władze radzieckie określiły granice państwa, dokonały poważnych zmian w strukturze społecznej, słowem, Białoruś (wraz z mieszkańcami) to obszar, na którym z sukcesem zrealizowano kulturowo-przemysłowy projekt pełnej sowietyzacji. Zob. K. Michalisko, *Belarus: retreat to authoritarianism*, w: *Democratic changes and authoritarian reactions in Russia, Ukraine, Belarus and Moldova*, pod red. K. Dawishy, B. Parrotta, Cambridge 1997, s. 235–236.

iz społeczeństwo nie było gotowe i nie chciało rozpadu ZSRR, dowiodły wyniki referendum przeprowadzonego w Białoruskiej SRR 17 III 1991 r., gdzie 82,7% głosujących przy 83,3% frekwencji opowiedziało się za ideą dalszego istnienia państwa radzieckiego⁷.

Zachodzące w rzeczonym okresie na Białorusi zmiany ustrojowe wynikały z ogólnozwiązkowej logiki i wpisywały się w tendencje mające miejsce w innych republikach związkowych: miejscowa nomenklatura wykorzystywała jednak retorykę „pierestrojki” *à rebours*, dążąc do odgradzenia się od wydarzeń zachodzących w pozostałych częściach ZSRR. Białoruskie elity władzy nie rozumiały systemowego charakteru kryzysu państwa radzieckiego, wychodząc z założenia, że gospodarka Białorusi funkcjonuje prawidłowo i nie wymaga modernizacji. Przyczyn trudności upatrywano głównie w związkowym centrum i innych republikach radzieckich, czym po części można tłumaczyć brak woli podjęcia przez białoruskie władze republikańskie działań modernizacyjnych⁸. Dodatkowo opór wobec możliwości rozszerzenia posiadanych praw i państwowej emancypacji pogłębiało pozycjonowanie się białoruskiej nomenklatury jako radzieckich elit prowincjonalnych, którym bliżej do partyjno-biurokratycznych elit Kurska czy Riazania, niż dążących do suwerenności elit Litwy, Łotwy czy Ukrainy⁹.

Pierwszy etap transformacji systemu politycznego Białorusi rozpoczęły, będące skutkiem „pierestrojki” i liberalizacji życia politycznego oraz zniesienia monopolu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KPZR) i Komunistycznej Partii Białorusi (KPB), wybory deputowanych ludowych ZSRR oraz pierwsze rywalizacyjne wybory parlamentarne w 1990 r., w wyniku których do lokalnego parlamentu – Rady Najwyższej Białoruskiej SRR weszli przedstawiciele opozycyjnego Białoruskiego Frontu Narodowego w liczbie 36 deputowanych (10% składu izby)¹⁰. Etap ten można określić genetycznym okresem tranzycji, gdyż w warunkach wciąż istniejącego imperium radzieckiego zachodzące

⁷ Wyniesione na mocy decyzji Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR z 24 grudnia 1990 r. na referendum ogólnozwiązkowe pytanie brzmiało: „Czy uważasz za konieczne zachowanie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich jako odnowionej federacji równoprawnych, suwerennych republik, w których będą w pełni gwarantowane prawa i wolności ludzi każdej narodowości?”. Zob. Г. А. Васильевич, *Референдумы в Беларуси и ее путь к независимости в конце XX столетия*, Минск 2001, s. 38; Я. Запруднік, *Беларусь на гістарычным скрыжаванні*, Мінск 1993, s. 171.

⁸ *Твёрдо отстаивать социалистический выбор! Доклад бюро ЦК КПБ на XX пленуме Компартии Белоруссии*, „Советская Белоруссия”, 12.06.1990 r.

⁹ R. Lindner, *Leading groups in Belarus: past and present*, „Vector. Belarusian Journal of International Politics” 1997, nr 2. Można stwierdzić, że Białoruś jako była kolonia cierpiała z powodu narzuconego przez Rosję syndromu „młodszego brata” i kompleksu niższości. Por.: M. Riabczuk, *Od Małorosji do Ukrainy*, Kraków 2002, s. 25.

¹⁰ С. Навумчык, *Сем гадоў Адраджэння, альбо фрагменты найноўшай беларускай гісторыі (1988–1995)*, Варшава–Прага 2006, s. 4.

ewolucyjne zmiany w kierunku demokratyzacji mogły być gwałtownie anulowane. W tym czasie parlament wprowadził istotne zmiany ustrojowe, polegające na odejściu od najbardziej ideologicznych dotychczas obowiązujących zapisów. Na mocy ustawy konstytucyjnej z 27 X 1990 r. wprowadzono szcztąkową zasadę rozdziału władzy ustawodawczej od wykonawczej oraz pluralizmu politycznego w postaci możliwości zgłaszania nieograniczonej liczby kandydatów do organów przedstawicielskich¹¹. Aktem o randze symbolicznej było przyjęcie w dniu 27 VII 1990 r., w ślad za innymi republikami związkowymi, *Deklaracji suwerenności państwowej BSRR* oraz ustawy *O zmianach i uzupełnieniach Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Białoruskiej SRR*. Akt ten zniósł monopol KPB, gwarantował obywatelom prawo do posiadania własności prywatnej i „prawo zrzeszania się w partiach politycznych, organizacjach społecznych, uczestniczyć w ruchach masowych”¹². Postępujący na całym obszarze ZSRR proces dezintegracji w przypadku Białorusi przybrał mniej wyraziste formy. Dopiero wybuch reakcyjnego „puczu Janajewa” w sierpniu 1991 r. przyspieszył rozwój wydarzeń: białoruska nomenklatura poparła puczystów, ostatecznie kompromitując się w oczach Kremla. Wkrótce po upadku puczu KPB dokonała samodelegalizacji, a stanowisko głowy państwa – przewodniczącego Rady Najwyższej – objął umiarkowany, związany ze środowiskiem opozycji Stanisław Szuszkiewicz. Okresowe osłabienie pozycji postkomunistycznych elit władzy w korelacji z realizacją części postulatów narodowej opozycji rozpoczęło konstruktywny okres budowy republiki parlamentarnej, nowego systemu politycznego Białorusi.

2. Budowa republiki parlamentarnej

Wraz z klęską „puczu Janajewa” rozpoczął się proces rzeczywistego uzyskiwania przez Białoruś niepodległości – mocy ustawy nabrała *Deklaracja suwerenności BSRR* z 1990 r., ustawa *O zmianach i uzupełnieniach w konstytucji BSRR*¹³ nadała zwierzchność prawodawstwu białoruskiemu, zmieniono nazwę państwa na Republika Białoruś. W kolejnych miesiącach państwo zaczęło integrować się ze społecznością międzynarodową, głosząc hasła neutralności i rezygnacji

¹¹ Закон Белорусской Советской Социалистической Республики 27 октября 1989 г. № 2917–XI „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР”, <http://pravo2000by.narod.ru/baza33/d32737.htm> [data dostępu: 20.06.2012].

¹² Закон Белорусской ССР от 28 июля 1990 года № 212–XII „Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона Белорусской ССР)”, <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zakb1500.htm> [data dostępu: 20.06.2012].

¹³ Закон Белорусской ССР от 25 августа 1991 г. № 1018–XII „О внесении изменений и дополнений в Конституции (Основной Закон) Белорусской ССР”, <http://arc.pravoby.info/documentf/part8/aktf8643.htm> [data dostępu: 20.06.2012].

z odziedziczonej po Armii Radzieckiej broni atomowej. Rozpoczął się proces demokratyzacji i petryfikacji postkomunistycznej republiki parlamentarnej. Mimo że w krótkim czasie powstało kilkanaście partii politycznych (od partii komunistycznej poprzez agrarne, socjaldemokratyczne, chadeckie i liberalne po ultranacjonalistyczne), scena polityczna Białorusi została zdominowana przez dwa ośrodki. Pierwszym była skonsolidowana wokół premiera Wiaczesława Kiebicza, przekształcająca się w partię władzy, elita zdelegalizowanej KPB, wciąż jednak zachowująca uprzywilejowane pozycje, całkowicie dominując w aparacie biurokratycznym. Drugi ośrodek stanowiła posiadająca parlamentarną reprezentację opozycja narodowa w postaci Białoruskiego Frontu Narodowego. Narodowcy, na fali dotychczasowych sukcesów (uznanie języka białoruskiego za jedyny język oficjalny, przyjęcie historycznego godła w postaci Pogoni i biało-czerwono-białej flagi państwowej), zaczęli głosić konieczność budowy silnego państwa narodowego, wyraźnie akcentując wątki antysowieckie i antyrosyjskie¹⁴.

Mimo poważnej polaryzacji sił politycznych na forum parlamentu udało się określić kierunek procesu transformacji politycznej. Na mocy doraźnego kompromisu podjęto szereg istotnych decyzji o randze państwowej – największym osiągnięciem było przyjęcie konstytucji Republiki Białoruś w 1994 r. Za sukces należy uznać udane wypełnienie przyjętych przez Mińsk zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁵.

Lata 1988–1992 to czas największych triumfów Białoruskiego Frontu Narodowego: istotne postulaty, głównie o charakterze kulturowym, zostały zrealizowane właśnie w tym okresie. Zachęcony sukcesami BNF dążył do odsunięcia od władzy postkomunistycznych elit oraz postulował zerwanie wszystkich więzi politycznych, gospodarczych i społecznych z Rosją. W tym celu w 1992 r. podjęto próbę przeprowadzenia ogólnopaństwowego referendum w sprawie przedterminowych wyborów parlamentarnych. Zakończyła się ona niepowodzeniem, gdyż była nomenklatura storpedowała inicjatywę, tłumacząc się koniecznością jak najszybszego ukończenia prac nad nową ustawą zasadniczą. Zagrożenie ze strony BNF konsolidowało nomenklaturowy obóz: dominacja w aparacie biurokratycznym przy jednoczesnym powstrzymywaniu prywatyzacji sprawiała, że rządzący posiadali mechanizmy kontroli społeczeństwa, m.in. poprzez regulację cen. Powolnie postępujący proces konstytucyjny, a zwłaszcza długo dyskutowana i oprotestowana przez opozycję narodową decyzja o wprowadzeniu instytucji prezydenta, przybliżały białoruską scenę polityczną ku nieuchronnemu

¹⁴ Zob. m.in.: З. Пазыняк, *Беларуска-расейская вайна. Belarus is an eastern outpost*, Варшава-Нью-Ёрк-Вільня 2005.

¹⁵ R. Czachor, *Polityka zagraniczna Republiki Białoruś w latach 1991–2011. Studium politologiczne*, Polkowice 2011, s. 42–43.

konfliktowi¹⁶. W obliczu ukończenia prac nad konstytucją i pierwszych wyborów prezydenckich rozpoczął się okres rewanżu partii władzy. Wyzwolony przez obóz premiera W. Kiebicza proces walki z korupcją uderzył w głównego konkurenta do fotela prezydenta: stanowisko głowy państwa decyzją większości parlamentarzystów utracił S. Szuszkiewicz, jednak równocześnie, dość nieoczekiwanie, przysporzył popularności stojącemu na czele parlamentarnej komisji antykorupcyjnej Aleksandrowi Łukaszence.

Przyjęta w marcu 1994 r. ustawa zasadnicza Białorusi zamknęła trwający od 1990 r. proces określania prawnych ram ustrojowych. Zgodnie z jej zapisami Republika Białoruś była ogłoszona unitarnym demokratycznym i socjalnym państwem prawa (art. 1, art. 7)¹⁷. Najwyższą wartością państwa i społeczeństwa określono jednostkę ludzką, zaś źródłem władzy – lud (art. 2), gwarantowano przywiązanie do zasad demokracji, pluralizmu, celem państwa określono zapewnienie praw i swobód obywateli (art. 3, 4, 21). Podstawą ustroju politycznego była zasada trójpodziału i równowagi władzy. Najwyższym organem przedstawicielskim, jedynym ciałem prawodawczym określona została licząca 260 deputowanych Rada Najwyższa (art. 79). Decyzję o skróceniu kadencji Rada Najwyższa mogła podjąć kwalifikowaną większością 2/3 składu izby. W zakresie jej kompetencji znalazło się między innymi: wyznaczanie referendum republikańskich; przyjmowanie ustawy zasadniczej oraz wprowadzanie zmian w jej treści; przyjmowanie ustaw oraz kontrolowanie ich realizacji; dawanie wykładni konstytucji oraz ustaw; powoływanie składu Centralnej Komisji Wyborczej; wybór składu Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Gospodarczego; wyznaczanie Prokuratora Generalnego, przewodniczącego oraz rady Najwyższej Izby Kontroli, przewodniczącego członków zarządu Narodowego Banku Republiki Białoruś (art. 83). Przyjęte przez parlament dokumenty wymagały kontrasygnaty prezydenta w ciągu dziesięciu dni (art. 84).

Konstytucja jako głowę państwa i władzy wykonawczej określała prezydenta Republiki Białoruś (art. 95). Wybór głowy państwa miał być dokonywany w wyborach powszechnych na pięć lat, wprowadzono ograniczenie pełnienia funkcji do dwóch kadencji (art. 97). Wśród kompetencji prezydenta znalazły się: ochrona suwerenności, bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej, zwłaszcza zapewnienia politycznej i gospodarczej stabilności, przestrzegania praw i wolności obywateli; kierowanie systemem władzy wykonawczej i zapewnienie jej współpracy z innymi organami przedstawicielskimi; tworzenie i likwidacja ministerstw, komitetów państwowych; za zgodą Rady Najwyższej wyznaczanie

¹⁶ Obóz rządzący nie skrywał, że nowa białoruska ustawa zasadnicza była „pisana pod Władysława Kiebicza”. Na przełomie 1993 i 1994 r. będący liderem nieformalnej partii władzy urzędujący premier Kiebicz wydawał się pewnym zwycięzcą przyszłych wyborów prezydenckich. Zob. В. Кебич, *Искушение властью: из жизни премьер-министра*, Минск 2008, s. 16.

¹⁷ *Конституция (Основной закон) Республики Беларусь*, Минск 1994.

i dymisjonowanie premiera i członków rządu; przedstawianie Radzie Najwyższej kandydatów na urząd przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, przewodniczącego Sądu Najwyższego, przewodniczącego Najwyższego Sądu Gospodarczego, przewodniczącego zarządu Banku Narodowego RB; reprezentowanie państwa na arenie międzynarodowej (art. 100).

W ramach posiadanych uprawnień prezydent miał prawo wydawać ukazy i zarządzenia (art. 101). Odwołany z zajmowanego stanowiska mógł być w sytuacji naruszenia konstytucji lub popełnienia przestępstwa, a także ze względu na stan zdrowia. Procedurę *impeachmentu* mogła wszcząć grupa min. 70 deputowanych Rady Najwyższej. Decyzję o naruszeniu konstytucji wydawał Sąd Konstytucyjny, o popełnieniu przestępstwa – parlamentarna komisja śledcza. Ostateczną decyzję o odwołaniu prezydenta podejmowała Rada Najwyższa (art. 104).

W celu realizacji władzy wykonawczej przy prezydencie powoływana była Rada Ministrów. W przypadku wyboru nowego prezydenta dotychczasowy rząd składał swoje pełnomocnictwa. Członków rządu wyznaczał prezydent, kandydatury na urząd premiera jego zastępcy, ministra spraw zagranicznych, finansów, obrony, spraw wewnętrznych oraz urząd przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego wymagały zgody Rady Najwyższej. W przypadku złamania prawa przez członka rządu parlament miał prawo wystąpić do prezydenta z wnioskiem o jego dymisję (art. 107).

Władza sądownicza zgodnie z ustawą zasadniczą z 1994 r. była niezależna i podlegała jedynie obowiązującemu prawu (art. 110). Kontrola konstytucyjności przyjmowanych aktów prawnych spoczęła na Sądzie Konstytucyjnym. Jego skład (11 członków) wybierany był przez Radę Najwyższą na 11 lat. Jego decyzje miały charakter ostateczny (art. 127–129).

Przyjęte w białoruskiej ustawie zasadniczej rozwiązania ustrojowe były bliższe idei systemu parlamentarno-gabinetowego. Istotą miało być wzajemne ograniczanie się organów władzy państwowej, zabezpieczające przed zdominowaniem przez któryś z nich całość władzy, z delikatnym wskazaniem na parlament jako dominujący. We wprowadzonym ustroju słabością było niezastosowanie narzędzi pozwalających efektywnie realizować zasadę równowagi władzy (w zakresie kontroli i ograniczenia parlamentu) oraz nadanie stosunkowo szerokich prerogatyw prezydentowi.

Okres republiki parlamentarnej zakończyły pierwsze wybory prezydenckie, które w wyniku zmian ustrojowych miały na nowo określić pozycję poszczególnych aktorów politycznych. Według scenariusza rządzących elit prezydenturę miał objąć W. Kiebiczy, a państwo powinno ewoluować w kierunku rosyjskiego modelu ustrojowego, cechującego się silną władzą prezydencką.

3. Kształtowanie się podstaw republiki prezydenckiej

Przeprowadzone w lipcu 1994 r. wybory prezydenckie były pierwszymi powszechnymi wyborami w niepodległej Republice Białoruś. Zwycięstwo A. Łukaszenki, do niedawna mało znanego deputowanego, który popularność zdobył na przełomie 1993 i 1994 r. jako lider parlamentarnej komisji do walki z korupcją, było tyle nieoczekiwane, co i sprzeczne z interesami byłej nomenklatury. W wyborach zwyciężył polityk kreujący się na trybuna ludowego, demagog, dający pograżającemu się w pauperyzacji społeczeństwu proste rozwiązania trudnych problemów. Program startującego pod hasłem „ani z lewicą, ani z prawicą – tylko z ludem” A. Łukaszenki bazował przede wszystkim na powszechnej w społeczeństwie białoruskim nostalgii za czasami radzieckimi. Łukaszenko deklaruwał wolę odbudowy ZSRR, silnego państwa, gwarantującego dostatek swoim obywatelom, oraz „przywrócenie porządku” rozumianego jako restauracja radzieckiego systemu administrowania i gospodarki planowej. Choć treść politycznego przekazu polityka uwiarygodniał agresywny ton kampanii, to w istocie jego program nie różnił się niczym od programu faworyzowanego W. Kiebicza¹⁸. A. Łukaszenko jedynie mniej troszczył się o racjonalność zgłaszanych postulatów, odwołując się do emocji wyborców¹⁹. W pierwszej turze A. Łukaszenko zgromadził niecałe 45% głosów, a W. Kiebicz – ponad 17%. W drugiej turze A. Łukaszenko uzyskał ponad 80% głosów, a jego konkurent mniej niż 15%, co oznacza, że zagłosowało na niego mniej osób niż w pierwszej turze. Elektorat A. Łukaszenki stanowili w większości mieszkańcy prowincji, z niższym poziomem wykształcenia. Co istotne, w stołecznym Mińsku i niektórych regionach północno-zachodniej Białorusi zwycięzca uzyskiwał mniej niż 30% głosów.

Polityczny sukces populistycznego polityka nie był odosobnionym fenomenem na przestrzeni postradzieckiej. Wpisywał się on w logikę wydarzeń zachodzących w młodych republikach, jednak unikalnym zjawiskiem było dokonanie się alternacji władzy i bezkonfliktowe ustąpienie dotychczas rządzącego obozu postnomenklaturowego. Jednocześnie elekcja ta ujawniła słabość białoruskiego systemu partyjnego – spośród kandydatów popieranych przez ugrupowania polityczne najlepsze, trzecie miejsce, z wynikiem 11% zdobył lider BNF Zenon Pożniak²⁰.

¹⁸ В. Карбалевич, *Александр Лукашенко: политический портрет*, Москва 2010, s. 87.

¹⁹ A. Łukaszenko w toku kampanii prezydenckiej wielokrotnie deklarował rozliczenie partii władzy ze wszystkich domniemanych nadużyć i ukaranie jej za negatywne społeczno-gospodarcze konsekwencje rozpadu ZSRR. Na pytania, jak możliwe będzie ponowne uruchomienie bankrutujących z powodu nierentowności wielkich zakładów przemysłowych, Łukaszenko lakonicznie odpowiadał: „Uruchomimy i już”. Dla znacznej części elektoratu składane przez kandydata postrzegane jako „jeden z ludu” obietnice wydawały się możliwe do zrealizowania. Niewątpliwie dawało o sobie znać przekonanie, że władza w nowych warunkach może równie skutecznie, jak w czasach radzieckich, zarządzać gospodarką metodami administracyjnymi.

²⁰ И. Котляров, *Феномен многопартийности в современном белорусском обществе*, Минск 2009, s. 120.

Zwycięstwo A. Łukaszenki w wyborach prezydenckich w lipcu 1994 r. otworzyło trzeci okres transformacji – czas odrotu od demokracji. Zmiana konfiguracji aktorów politycznych oraz znaczące pogorszenie poziomu dyskursu i kultury politycznej dokonywały się w atmosferze poważnego konfliktu. Walka toczyła się pomiędzy demokratycznie zorientowanymi politykami (w skład tej grupy weszli przedstawiciele ugrupowań opozycyjnych, ale również niektórzy byli członkowie nomenklaturowej partii władzy, niezgadający się z jawnie sprzecznym z prawem kursem prezydenta Łukaszenki) oraz obozem głowy białoruskiego państwa, dążącym do rozszerzenia swoich uprawnień. Co znamienne, zaplecze prezydenta w dużym stopniu rekrutowało się z dawnej nomenklatury średniego szczebla oraz wyższych urzędników państwowych gabinetu W. Kiebiacza. Nie doszło zatem do zapowiadanego w czasie kampanii prezydenckiej rewanżu na dawnych elitach, co więcej, w znacznej części organów administracji państwowej nie doszło do zmian kadrowych. Pozbawione doświadczenia i własnych zasobów kadrowych najbliższe otoczenie Łukaszenki inkorporowało aparat urzędniczy, dla którego lojalność wobec nowej głowy państwa oznaczała zachowanie *status quo*. Celem A. Łukaszenki i nowych elit władzy było sprawowanie nieograniczonej władzy prawodawczej i wykonawczej za pośrednictwem tylko jemu podległej struktury – niemającego umocowania konstytucyjnego pionu prezydenckiego. Oficjalnie głosił on wolę dokonania wzmocnienia instytucji państwowych oraz walki z korupcją w szeregach polityków²¹. W tym duchu usprawiedliwiano nieskrywane dążenie do wyrugowania z życia politycznego instytucji parlamentu oraz partii politycznych.

Dowodem determinacji obozu A. Łukaszenki do wprowadzenia niedemokratycznych metod rządzenia było ograniczenie wolności słowa poprzez wymuszenie na redakcjach gazet niepublikowania niewygodnego dla *entourage'u* prezydenta raportu opozycji na temat korupcji w szeregach nowej władzy na przełomie 1994 i 1995 r. W rezultacie tego kryzysu ośrodek prezydencki zwiększył kontrolę nad mediami, pośrednio uderzając w parlament, tracący możliwość informowania o swoich pracach. Zwiększając liczbę wydawanych przez siebie aktów prawnych, prezydent zaczął dążyć do marginalizacji parlamentu. W obliczu zaplanowanych na 1995 r. wyborów parlamentarnych A. Łukaszenko ostentacyjnie apelował do społeczeństwa, by nie uczestniczyło w wyborach, dając do zrozumienia, iż parlament jako organ prawodawczy nie jest w państwie potrzebny, gdyż jego funkcje z powodzeniem może wykonywać głowa państwa. W celu osłabienia najbardziej oponujących prezydentowi sił narodowo-demokratycznych z inicjatywy głowy państwa jednocześnie z wyborami parlamentarnymi odbyło się referendum ogólnopaństwowe, w którym obywatele odpowiadali

²¹ Po latach Łukaszenko oceniał, iż „w 1994 roku władza na Białorusi leżała w błocie, z którego ją podnieśliśmy”.

na pytania dotyczące kwestii bynajmniej nienależących do najważniejszych problemów społecznych: zrównania statusu języka rosyjskiego i białoruskiego, zmiany symboliki państwowej na bliską radzieckiej, poparcia kursu prezydenta na zbliżenie gospodarcze z Rosją oraz zgody na rozwiązanie przez prezydenta parlamentu w wypadku naruszenia przezeń zapisów konstytucji. Tak sformułowane referendalne pytania kierowały polityczny dyskurs na korzystne dla obozu prezydenta tory, jednocześnie odwracając uwagę od rzeczywistych problemów związanych z pauperyzacją społeczeństwa. Nie było wątpliwości, iż Białorusini opowiedzą się za propozycjami głowy państwa, co miało posłużyć jako votum zaufania dla niego, jednocześnie tworząc określone tło ideologiczne dla wyborów parlamentarnych. Dodatkowym aktem dążenia do osłabienia i demoralizacji Rady Najwyższej było dokonanie w kwietniu 1995 r. pacyfikacji grupy deputowanych okupujących parlamentarną salę posiedzeń w geście protestu wobec kierunku prowadzonych przez prezydenta zmian²². Przeprowadzone w maju 1995 r. referendum oraz wybory parlamentarne i lokalne przyniosły korzystne dla obozu prezydenckiego wyniki: społeczeństwo poparło wszystkie propozycje prezydenta, jednocześnie nie udało się dokonać wyboru minimalnej dla rozpoczęcia posiedzeń parlamentu liczby deputowanych, a także skompletować składu większości lokalnych organów przedstawicielskich²³.

Paraliż centralnego i lokalnych ośrodków władzy mógł być uznany za sukces obozu rządzącego. Pracę kontynuowała dotychczasowa Rada Najwyższa XII kadencji, choć słabła jej legitymacja do sprawowania władzy (wybór parlamentu miał miejsce jeszcze w czasach ZSRR, w 1990 r.). Prezydent zadeklarował, że nie będzie współpracować z parlamentem oraz że ogranicza jego finansowanie. Korum Rada Najwyższa XIII kadencji osiągnęła dopiero po kolejnych turach głosowania, jesienią 1995 r. Najlicniejszą frakcją była utworzona z bezpartyjnych deputowanych proprezydencka „Zgoda” – licząca 59–62 członków, następna, skłaniająca się ku porozumieniu z obozem prezydenckim, frakcja agrarna (45–47 deputowanych) oraz frakcja komunistyczna (43–44 deputowanych). Skład izby dopełniali opozycyjni politycy liberalni w liczbie 18 deputowanych. Nowo wybrany parlament okazał się dobrze ustrukturyzowany i sprawny organizacyjnie. O tym, że izba może skutecznie oponować prezydentowi, świadczyło wybranie na stanowisko przewodniczącego parlamentu, wbrew woli proprezydenckich deputowanych, wspólnego kandydata sił komunistycznych i agrariuszy, Siemiona Szareckiego.

²² А. Федута, Лукашенко. Политическая биография, Москва 2005, s. 246.

²³ Sytuacja ta była wynikiem obowiązującej ordynacji wyborczej, w myśl której deputowanym zostawał kandydat uzyskujący bezwzględną większość głosów przy frekwencji przekraczającej 50%.

Wybór nowego parlamentu nie zakończył poważnego kryzysu politycznego. Prezydent wciąż oskarżał Radę Najwyższą o utrudnianie rządzenia, korupcję i niekompetencję. Już pod koniec 1995 r. pojawiły się pierwsze sugestie, iż ustrój republiki winien być zmieniony poprzez nowelizację obowiązującej konstytucji i rozszerzenie kompetencji głowy państwa²⁴. Dążenia głowy białoruskiego państwa można, poza osobistymi ambicjami, tłumaczyć dwojako: po pierwsze, brak realizacji przedwyborczych obietnic, m.in. w zakresie podniesienia płac, mógł w krótkim czasie doprowadzić do społecznych niepokojów, po drugie, transformacja społecznych napięć na płaszczyznę konfliktu interesów na linii prezydent–parlament mogłaby spowodować, iż ten ostatni przejąłby rolę reprezentanta aparatu urzędniczego i dawnej nomenklatury²⁵. W listopadzie 1996 r. odbyło się zorganizowane i sfinansowane przez Administrację Prezydenta Białorusi referendum, które poprzedziła nieudana próba przeprowadzenia wobec A. Łukaszenki procedury *impeachmentu*. Wśród pięciu pytań znalazły się kwestie dotyczące nowelizacji konstytucji zgodnie z propozycjami prezydenta²⁶, jawności finansowania wszystkich gałęzi władzy, zniesienia kary śmierci, przeniesienia dnia niepodległości na dzień wyzwolenia Mińska spod hitlerowskiej okupacji. Na wszystkie pytania społeczeństwo odpowiedziało zgodnie z sugestiami obozu rządzącego. Abstrahując od prawdopodobnych fałszerstw wyborczych (szacuje się, że około 20% głosów zostało sfałszowanych), godne podkreślenia są odpowiedzi na pytania o jawność finansowania władzy – prawie 66% przeciwko – oraz bezpośredni wybór kierowników lokalnych organów władzy – 70% przeciwko. Potwierdzają one, iż społeczeństwo białoruskie znajdowało się w stanie anomii, gotowe było zrzec się części kompetencji w imię „zapewnienia porządku” i „stabilności”.

Referendum listopadowe z 1996 r. w sprawie zmian w ustawie zasadniczej (oficjalnie mówi się o nowelizacji konstytucji, choć zakres modyfikacji uprawnia, by mówić o zupełnie nowym dokumencie) zakończyło okres walki o zachowanie instytucji demokratycznych. Jednocześnie rozpoczął się nowy okres w transformacji systemu politycznego Białorusi: ustabilizował się reżim autorytarny, bliski reżimom Azerbejdżanu, Kazachstanu czy Uzbekistanu.

²⁴ Znamienne, że jeszcze w 1994 r. A. Łukaszenko wyrażał satysfakcję z posiadanych jako prezydent pełnomocnictw, a w rozmowach z przedstawicielami administracji mówił o zakresie swojej władzy jako szerszym od tego, jakim dysponowali sekretarze partii komunistycznej w czasach ZSRR. Zob. B. Капбалеви́ч, op. cit., s. 168.

²⁵ Spośród deputowanych Rady Najwyższej XIII kadencji 75% polityków łączyło mandat parlamentarny z pracą na kierowniczych stanowiskach w administracji i gospodarce.

²⁶ Najważniejsze zmiany zaproponowane przez obóz prezydencki dotyczyły przekształcenia parlamentu w dwuizbowy oraz rozszerzenia uprawnień głowy państwa.

4. System polityczny Białorusi ukształtowany w wyniku reformy konstytucyjnej z 1996 roku

Po tzw. nowej redakcji konstytucji ustrój Białorusi można określić jako „prezydencką republikę autorytetu”²⁷. Zgodnie z art. 79 konstytucji prezydent – głowa państwa „uosabia jedność ludu, gwarantuje realizację podstawowych założeń wewnętrznej i zewnętrznej polityki, reprezentuje Republikę Białoruś w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Prezydent podejmuje działania w zakresie ochrony suwerenności, bezpieczeństwa narodowego, jedności terytorialnej, zapewnia stabilność polityczną i ekonomiczną, współpracę organów władzy, pośredniczy między organami władzy”²⁸. Zrezygnowano jednocześnie z dualistycznego zapisu z 1994 r., w myśl którego prezydent był „głową państwa i szefem egzekutywy”. Zgodnie z konstytucją prezydentowi przysługuje prawo wydawania aktów prawnych w postaci ukazów i rozporządzeń oraz wprowadzonych w wyniku reformy konstytucyjnej dekretów z mocą ustawy²⁹. Te ostatnie miały być wydawane w „szczególnej konieczności” (art. 85), jednak praktyka pokazała, iż swym aktywnym działaniem w tym zakresie prezydent często „wyręcza” parlament. W praktyce 80% aktów prawnych pochodzi od prezydenta RB³⁰. Z ustawy zasadniczej wykreślono możliwość wszczęcia procedury *impeachmentu* za delikt konstytucyjny lub inne przestępstwo. Usunięcie z urzędu jest możliwe w przypadku zdrady stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa oraz ze względu na stan zdrowia, jednak procedura *impeachmentu* jest skomplikowana. O stanie oskarżenia decyduje Izba Reprezentantów. Dochođenje przeprowadza Rada Republiki, a ostateczna decyzja należy do całego parlamentu – za odwołaniem prezydenta musi opowiedzieć się 2/3 składu obu izb³¹.

Mimo deklarowanego zachowania trójpodziału władzy prezydent Białorusi łączy funkcje władzy wykonawczej i ustawodawczej, co wiąże się z degradacją statusu parlamentu i gabinetu ministrów. Formuje on skład rządu, ma prawo przewodniczyć jego posiedzeniom, jako jedyny ma prawo ogłaszania referendum państwowego. Uprawnienia prezydenta Republiki Białoruś należy zatem

²⁷ Z. J. Winnicki, *Ustrój polityczno-administracyjny Republiki Białorusi – zarys problematyki*, w: *Europa Wschodnia – dekada transformacji. Białoruś*, pod red. B. J. Albina, W. Baluka, Wrocław 2004, s. 20.

²⁸ *Конституция (Основной закон) Республики Беларусь*, Минск 1996.

²⁹ Dekrety mogą być: wydawane na mocy delegowanych przez parlament prezydentowi uprawnień – wówczas mają charakter ogólny i powszechny; samoistne – wydawane z własnej inicjatywy prezydenta bądź rządu. Dekrety samoistne mają rangę wyższą od ustawy, ich uchylenie przez parlament następuje w drodze głosowania: w obu izbach wymagane jest 2/3 głosów. Ukazy i rozporządzenia mają charakter bliski ustawom. Zob. Z. J. Winnicki, op. cit., s. 48–49.

³⁰ A. Wojtowicz, *Dzisiejsza Białoruś: aspekt polityczny i ekonomiczny*, w: *Białoruś: trudna droga do demokracji*, pod red. M. Iwanowa, Wrocław 2006, s. 29.

³¹ Szersze omówienie reformy konstytucyjnej z 1996 r. zob.: B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1.

określić jako szerokie, władza „nachyla się w stronę prezydenta”, co nie jest wyjątkiem na obszarze postradzieckim, jednak na kontynencie europejskim w takiej formie nie występuje³².

Główną reorganizacji poddano parlament, który odąd składa się z dwóch izb. Izba wyższa – Rada Republiki – liczy 64 członków (w tym sześciu mianowanych przez prezydenta), będąc izbą reprezentacji terytorialnej, do której wybory odbywają się pośrednio³³. Izba niższa – Izba Reprezentantów – liczy 110 wybieranych bezpośrednio deputowanych. Kadencję parlamentu skrócono z pięciu do czterech lat.

Realizacja władzy wykonawczej spoczywa na Radzie Ministrów, która podlega prezydentowi i jest odpowiedzialna przed parlamentem. Szef rządu powoływany jest przez prezydenta za zgodą Izby Reprezentantów. Tym samym prezydent został niejako wyłączony z egzekutywy, stając się swoistym arbitrem³⁴.

Po referendum listopadowym na Białorusi ukształtował się autorytarny system rządów, będący czwartym etapem transformacji procesu systemu politycznego. Jego cechami charakterystycznymi było ograniczenie aktorów politycznych, zamrożenie procesu kształtowania się systemu partyjnego, ponowna (nawiązująca do czasów Związku Radzieckiego) silna ideologizacja życia politycznego oraz obniżenie poziomu kultury politycznej. Wykształciła się również specyficzna relacja władzy ze społeczeństwem, w której klientelistyczne postawy tego ostatniego warunkują trwanie reżimu. Białoruski system polityczny chroni swoją anachroniczność, żeby zapewnić żywotność. Opiera się on na akceptowanym przez społeczeństwo odtwarzaniu mechanizmów i praktyk społeczno-politycznych z epoki ZSRR.

Jedną z charakterystycznych cech białoruskiego systemu politycznego jest słabość systemu partyjnego. Podobnie jak w czasach ZSRR, rzeczywisty monopol na działalność polityczną posiada jeden przywódca, w tym wypadku zastępujący KPZR. A. Łukaszenko nie stworzył partii pozwalającej na petryfikację istniejącego systemu oraz reprodukcję kadr, opierając się na nieformalnych więziach, łączących sferę polityczną, biznesową i administracyjną. Co więcej, proces kształtowania się systemu partyjnego utrudniają procedury administracyjne, obowiązująca ordynacja większościowa oraz brak poparcia dla partii ze strony białoruskiego społeczeństwa. Zatem stabilność istniejącego systemu politycznego opiera się na monopolizującym scenę polityczną A. Łukaszenko. Jego odejście z życia politycznego najprawdopodobniej spowoduje redefinicję relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami sceny politycznej oraz głębokie przemiany, a nawet koniec obecnego modelu ustrojowego.

³² B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, w: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2005, s. 145.

³³ W wyborach członków Rady Republiki uczestniczą deputowani lokalnych ciał przedstawicielskich. W każdym obwodzie oraz stołecznym Mińsku wybieranych jest po ośmiu parlamentarzystów.

³⁴ B. Górowska, op. cit., s. 107.

**Transformation of the political system of the Republic
of Belarus between 1990–1996**

The article is devoted to the problem of transforming the political system of the Republic of Belarus in the context of legal changes and political life of Belarus between 1990–1996. The author concludes that after gaining sovereignty the process of transformation was aimed to establish non-alternative presidential power. The political changes in Belarus in that period were supposed to ensure the post-soviet elites their privileged position in the state. The direction of the transformation was in accordance with the social ambiance.