

Андрей Валерьевич Гавриков

ORCID: 0000-0002-6500-1042

Политические партии Республики Беларусь и Республики Польша (политико-правовой аспект становления)

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*политическая партия, политическая либерализация,
перерегистрация политических партий, модернизация политической
системы, многопартийная политическая система*

Новым политическим событием постсоветских государств стала многопартийность и, соответственно, институционализация нового социально-политического института – политической партии. Для сравнения законодательной базы нами выбрано два постсоветских государства:

- 1) Республика Беларусь, которая непосредственно входила в Союз Советских Социалистических Республик и является членом Евразийского экономического союза (с 1 января 2015 г.) и с 2 апреля 1997 г. имеет статус союзного государства по отношению к Российской Федерации.
- 2) Республика Польша, которая не входила в состав Союза Советских Социалистических Республик, но находилась в советской системе политических отношений, а после распада социалистической системы тесно интегрировалась с западной Европой и США. С 12 марта 1999 г. стала членом НАТО и 1 мая 2004 г. вступила в Евросоюз.

Политическая партия это один из главнейших институтов представительной демократии, который объединяет интересы различных категорий граждан. Роль политических партий, как представительного института, отмечается в Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). В соответствии со статьей 5 Конституции Республики Беларусь, «политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь,

содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах»¹. В Республике Польша также отмечается важная роль политической партии как представительного института. В соответствии со статьей 4 Конституции, «политические партии образуются на основе принципов добровольности и равенства прав граждан в целях оказания влияния демократическими методами на формирование политики государства».

Свою политическую институционализацию политические партии Беларуси начали еще в Белорусской Советской Социалистической Республике, когда проводилась либерализация политического режима и консолидация неформальных общественных объединений, которые быстро политизировались и оказывали значительное влияние на общественно-политическую жизнь в стране.

Плюрализм, гласность, экономический упадок, политическая нестабильность, национально-культурный «ренессанс» пошатнули позиции Коммунистической партии Советского Союза и привели к появлению и институционализации, как политической силы, неформальных общественных объединений (молодежных, музыкальных, исторических, художественных, творческих). Они быстро политизировались и объединялись в более широкие и массовые организации «Народные фронты», и в большинстве своем переходили на позиции политической оппозиции к КПСС².

К 1988 г. под давлением этих неформальных организаций и либерализации политического режима Верховным Советом БССР было принято решение придать им статус формальных общественных объединений, которых насчитывалось к тому моменту около 200 (все эти организации являлись протопартийными структурами). В СССР в не правовом поле заявили о своей деятельности партии «Демократический Союз» и «Либерально-демократическая партия Советского Союза». Однако, о их деятельности в БССР не сохранилось никаких источников.

В Польской Народной Республике (ПНР) в отличие от БССР (где была однопартийная политическая система) кроме коммунистической (Польской объединенной рабочей партии (ПОРП) осуществляли свою деятельность: Объединённая крестьянская партия, Демократическая партия, так же была представлена парламентская оппозиция – Ассоциация Знак. Это отличало однопартийную БССР от многопартийной ПНР. Однако реальное партийное строительство в современной Польше было положено созданием неза-

¹ Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г., Минск 2016.

² А. В. Гавриков, *Некоторые аспекты формирования политической системы Республики Беларусь: генезис политических партий 1990–1995 гг.*, «Весн. Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя № 1» 2018, том 10, с. 137.

висимого самоуправляемого профсоюза «Солидарность»: на базе которого институционализировались новые партии не марксистско-ленинского типа³.

В отличие от ПНР в БССР до 1990 г. доминирующую роль занимала КПСС-КПБ. Законодательство страны в этот период не предусматривало регистрации иных политических партий, кроме как КПСС (КПБ), роль которой была определена Конституцией СССР 1977 г. «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу»⁴. Доминирующая роль КПБ и ее монополия в политическом поле так же не давала возможности правовой институционализации других политических партий в стране.

В 1989 г. 25 мая на 1 съезде народных депутатов СССР выделилось две противостоящих группы: сторонников умеренной перестройки во главе с Михаилом Горбачевым и сторонников радикальных изменений во главе с Борисом Ельциным. После проведения акции прямого действия и 200 тысячного митинга в Москве за отмену 6 статьи Конституции⁵, Правительство вынуждено было пойти на политические уступки и 14 марта 1990 г. был принят закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР»⁶. Все эти политические изменения в Москве руководство БССР воспринимало в ожидательной позиции. В стране росли антикоммунистические настроения и усиливалась национальная и демократическая ориентированность электората. Это выразилось в создании в 1988г. Белорусского народного фронта (БНФ) «Адраджэнне».

Белорусский народный фронт «Адраджэнне» – общественно-политическое движение конца 1980-х – начала 1990-х годов, выступающее за переустройство политической системы и возрождение белорусской нации на принципах демократии и гуманизма, развитие национальной культуры. В конце перестройки движение выдвигало требования государственной независимости Республики Беларусь.

³ А. В. Гавриков, *Правовое регулирование создания и деятельности политических партий Беларуси и Польши (социально-политический анализ)*, [в:] А. В. Касович (отв. ред.), *Белорусская государственность: истоки, становление, развитие (IX–XXI вв.): материалы Респ. науч.-теорет. конф., Минск, 29 июня 2017 г.*, Минск 2017, с. 116.

⁴ *Конституция нашей дзяржавы (1919, 1927, 1937, 1978, 1994). офіцыйяльнны тэкст*, Мінск 2011, с. 200.

⁵ РИА Новости. Россия сегодня. Отмена 6-й статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС. Справка. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20100314/213855855.html> (дата обращения: 05.08.2018).

⁶ Закон СССР от 14 марта 1990г. № 1360-1. «Об учреждении поста Президента и внесении, и дополнении в конституцию (Основной Закон) СССР, Ведомости СНД и ВС СССР 1990, № 12, Ст. 189.

Важным импульсом трансформации политической системы БССР стала редакция 6 и 7 статьи Конституции СССР и БССР (которые предусматривали возможность регистрации политических партий альтернативных КПСС), а также принятие нормативно-правовых актов, которые давали возможность регистрировать политические партии в стране. Эти изменения фактически санкционировали появление в БССР многопартийности.

В ПНР к началу 1990 годов происходили более стремительные законодательные изменения под давлением общественности и политической оппозиции, возглавляемой профсоюзом «Солидарность». В стране росли антикоммунистические настроения и под влиянием профсоюзного движения Солидарность в стране начался курс на демократизацию и декоммунизацию. 28 июля 1990г. был принят закон «О политических партиях». Политическая партия определена в нем как «добровольная организация, выступающая под определенным названием, ставящая целью участие в политической жизни страны, оказывая демократическими методами влияние на формирование политики государства либо осуществления публичной власти»⁷.

В результате политической борьбы, которая проходила между усиливающейся оппозицией во главе с Лехом Валенсой и ослабленной Польской объединённой рабочей партией была установлена договоренность, которая предусматривала, что «65% мест в Сейме – нижней палате польского парламента, гарантировались для партийно-правительственной стороны, а оставшиеся 35% мест – были предметом конкуренции. Согласно соглашению была создана также верхняя палата парламента – Сенат, в котором 100% мест избирались на основе конкуренции и политического плюрализма. Результаты выборов 4 июня 1989 года были положительными для оппозиции – она выиграла все 35% мест в Сейме, за которые велась борьба, а также 99% мест в Сенате». К октябрю 1990 г. было зарегистрировано 154 партии.

Многопартийность – политическая система, при которой в стране могут вести политическую борьбу две и более политических партий, осуществляя свою политическую борьбу на основе действующего законодательства. Первыми нормативно-правовыми актами, регламентирующими создание и деятельность политических партий в Республике Беларусь стали: Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 28 июля 1990 г. № 222-ХІІ «О регистрации общественных объединений в Белорусской Советской Социалистической Республике» и Постановление № 255 Совета министров БССР

⁷ А. Липинский, *Политические партии и партийная система в условиях посткоммунизма. Казус Польши*, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/politicheskie-partii-i-partijnaya-sistema-v-usloviyah-postkommunizma-kazus-polshi> (дата обращения: 01.10.2018).

«Об утверждении Временного положения о порядке образования и деятельности общественных объединений граждан в Белорусской Советской Социалистической Республике», которые наделяли политические партии юридическим статусом⁸.

Однако в законодательстве Республики 1990-1995 гг. еще не присутствовали. Подтверждением этому может быть интервью, данное начальником Управления по делам общественных объединений Министерства юстиции Беларуси Михаилом Сухининым газете Андрея Климова в 1994 г. На вопрос: «Не возникает ли каких-то особых недоразумений во взаимоотношениях управления с зарегистрированными партиями и объединениями? Был дан ответ: «К сожалению, возникают, и, как правило, в силу двух причин. В первую очередь, из-за пробелов в законодательстве. Бывает, нарушение есть, а мы не можем применить санкции. Во-вторых, по причине незнания лидерами партий действующих документов, регламентирующих деятельность общественных объединений»⁹. Таким образом, политическая система Беларуси находилась в стадии первой политической трансформации 1990–1995 гг., для которой было характерно становление законодательства, регулирующего деятельность политических партий, и их стремительный количественный рост.

В 1990–1994 гг. для регистрации политической партии в исследуемых странах предъявлялись не высокие требования: число учредителей не менее 100 человек (в Республике Беларусь) и не менее 15 человек (в Республике Польша); уплата государственных пошлин в размере 10 минимальных окладов (Беларусь) и отсутствие уплаты (Польша), а также чтобы партия была представлена пропорционально в регионах. В период роста политической активности населения – это не высокий законодательный порог, что в свою очередь позволило зарегистрировать партии разной политической ориентации. В Республике Беларусь – от Национально-демократической партии Белоруссов(членами, которой могли стать только люди, идентифицирующие себя белорусами) до Славянский Собор «Белая Русь» (партия, которая стояла на идеологии панславизма). В Республике Польша партии к 1990–1991 гг. создавались на основе расколовшейся «Солидарности» на идеологиях:

⁸ Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 28 июля 1990 г. № 222-ХІІ «О регистрации общественных объединений в Белорусской Советской Социалистической Республике» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor91/text91416.htm> (дата обращения: 08.08.2018). Постановление № 255 Совета министров БССР «Об утверждении Временного положения о порядке образования и деятельности общественных объединений граждан в Белорусской Советской Социалистической Республике» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/sbor91/text91416.htm> (дата обращения: 08.08.2018).

⁹ «Газета Андрэя Клімава» 1994, № 3. Палітычныя партыі ў Беларусі.

- правых,
- христианско-демократических,
- консервативно-национальных,
- либеральных,
- центристов.

ПОРП после XI съезда перешла на идеологию левоцентристов и преобразовалась в партию «Социал-демократия Республики Польша» (СДРП), после чего в стране политический спектр был представлен от крайне правых до крайне левых. Польское законодательство унифицировалось и к 1993 г. в стране были введены пороги в парламент: для партии – 5%, партийной коалиции – 7%. При пропорциональной избирательной системе партии становились массовыми и насчитывали от 5 тыс. до 150 тыс. человек.

В Республике Беларусь в это время количественные показатели и электоральная поддержка партий оставалась невысокой. Белорусским социологом И. В. Котляровым, работавшим на базе Академии наук БССР, в книге «Партии в политической жизни Беларуси (социолого-политологический анализ)» даются следующие данные. «Социологические исследования, проведенные в октябре-ноябре 1990 г. в Беларуси, показали, что 0,7% процента опрошенных отдавали предпочтение новым партиям республики, и 3,3% населения их поддерживало»¹⁰, что свидетельствует о том, что электорат только начал обращать внимание на новый политический институт.

Период 1990–1996 гг. был охарактеризован как в Республике Беларусь, так и в Республике Польша, как усиление политической борьбы между левыми и правыми. В политической борьбе левые партии в Беларуси получали все большую поддержку электората, а в Польше наоборот правые партии все больше оказывали влияние в представительном органе власти. Появляющиеся партии выстраивали свою деятельность и уставы, исходя именно из данных позиций, а электорат находился в состоянии «политического маятника» готовый поддержать ту политическую силу, которая решит социально-экономические проблемы.

Важным событием для становления политических партий в Республике Беларусь стало принятие 5 октября 1994 г. Верховным Советом Республики Беларусь 12 созыва Закона «О политических партиях». Он должен был упорядочить, а также регламентировать деятельность политических партий в политическом поле страны. В Законе впервые дается четкое определение понятия «политическая партия», рассматриваются права политических партий, финансирование партий и контроль над их деятельностью. Закон предусматривал увеличение минимального количества членов партии с 100

¹⁰ И. В. Котляров, *Социология политических партий*, Минск 2011, 730 с.

до 500 человек¹¹. Это не было значительным препятствием при регистрации новых и перерегистрации существующих политических партий в период с 1995 по 1999 гг.

Политические партии первой политической трансформации являлись важным социально-политическим институтом. Парламентская компания 1995 г. несмотря на то, что Верховный Совет был реформирован, явилась триумфом для белорусской многопартийной политической системы.

В Верховном Совете XIII созыва были представлены:

- Партия коммунистов Белорусская – 44 депутата;
- Аграрная партия – 34 депутата;
- Партия народного согласия – 8 депутатов;
- Объединённая гражданская партия – 8 депутатов;
- Белорусская социал-демократическая Громада – 2 депутата;
- Партия всебелорусского единства и согласия – 2 депутата;
- Белорусская крестьянская партия – 1 депутат;
- Белорусское патриотическое движение – 1 депутат;
- Республиканская партия труда и справедливости – 1 депутат;
- Белорусская партия труда – 1 депутат;
- Белорусская народная партия – 1 депутат;
- Либерально-демократическая партия – 1 депутат.

В Верховном Совете XIII созыва были образованы следующие партийно-парламентские фракции:

- Аграрная фракция (46) – депутаты от Аграрной партии и ее поддерживающие депутаты;
- Фракция ПКБ (44) – депутаты Партии коммунистов Белорусской;
- Социал-демократическая фракция (18) – депутаты ПНС, БСДГ, ПВЕС, БПТ;
- Фракция «Гражданское действие» (18) – ОГП и сочувствующие;
- Партийные фракции включали в себя 2/3 депутатского состава Верховного Совета¹².

В 1995 г. для упорядочивания деятельности политических партий было принято решение о политической перерегистрации партий. Решение о перерегистрации было принято Кабинетом Министров Республики Беларусь

¹¹ О политических партиях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 5 окт. 1994 г., № 3266-ХП, ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск 2017.

¹² А. В. Гавриков, *Становление многопартийности в Республике Беларусь (конец 20–начало 21 в.)*, «Вес. Нац. акад. Навук Беларусі. Сер. Гуманіт. Навук.» 2018, Т. 63, № 1, с. 35.

«О политических партиях», постановление от 3 февраля 1995 г. № 76, Перерегистрацию прошли около 58% организаций, а также политических партий¹³.

Переход от парламентской модели к президентской существенно повлиял на развитие партийного строительства в стране. Период второй политической трансформации (1995–1999 гг.) белорусских партий характеризуется нестабильностью белорусской многопартийности. Это связано с парламентским кризисом Верховного Совета и его роспуском, расколом и объединением, реорганизацией партий, что было вызвано усилением политической борьбы между сторонниками Президента и его курса, а также политической оппозицией.

В Республике Польша к 1997 г. происходила либерализация регулирования деятельности политических партий. Закон «О политических партиях» от 1997 г. внес определенные новации по снижению порога регистрации политических партий. Сокращалась численность инициативной группы граждан с 15 до 3 человек. В качестве обязательного элемента была предусмотрена поддержка инициативы со стороны 1 тыс. граждан, подтвержденная их подписями. Подача заявки на регистрацию является правом, а не обязанностью партии. Закон различает зарегистрированные (т.е. имеющие статус юридического лица) и незарегистрированные партии.

К 1 января 1998 г., в Республике Беларусь была зарегистрирована 41 политическая партия, но не все проявляли достаточную политическую активность и участие в политической борьбе. Для дальнейшего урегулирования политической деятельности политических партий Президентом был принят Декрет от 13 июля 1999 г. № 26 «О внесении изменений и дополнений в Декрет от 26 января 1999 г. № 2», который увеличивал численность учредителей политических партий до 1000 учредителей и вносил дополнительные изменения в правовое поле деятельности политических партий¹⁴.

По причинам несоответствия документов, несвоевременной их подачи, недостаточного количества учредителей, бойкота перерегистрации и др., перерегистрацию в 1999–2000 гг. в Беларуси прошли только 18 политических партий. Это было по-разному воспринято различными политическими лагерями.

¹³ Е. П. Гросс, *Институционализация общественных объединений Республики Беларусь*, «Весці Нацыянальнай Акадэміі навук Беларусі. Серыя гуманітарных навук» 2015, с. 47–52.

¹⁴ Декрет Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 26 «О внесении изменений и дополнений в Декрет Президента Республики Беларусь от 26 января 1999 г. № 2» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://laws.newsby.org/documents/dekretp/dek00126.htm> (дата обращения: 10.09.2018).

В Республике Польша «Закон о политических партиях» детально регламентирует процесс подготовки партией документов к регистрации. В случае каких-либо неточностей в представленных материалах, суд дает партии срок на их устранение, который не может превышать трех месяцев. С момента внесения партии в Реестр она приобретает юридическую правоспособность. Учет политических партий носит открытый характер. Каждому предоставлено право (на платной основе) на ознакомление в суде с копиями статуты партий. Для эффективности контроля за деятельностью партий на них возлагается обязанность незамедлительного уведомления суда обо всех изменениях в статуте партии, месте ее нахождения, составе руководящих органов, а также имущественных обязательствах партии. Нарушение этих предписаний либо неустранение указанных судом нарушений в течение трех месяцев ведет к исключению партии из Реестра.

Польское законодательство закрепляет принцип открытости источников финансирования политических партий. Имущество партии складывается из членских взносов (так называемых внутривнутрипартийных средств), даров, наследств и завещаний в ее пользу, доходов от ее имущества, а также от поступлений из государственного бюджета. Закон закрепляет право политических партий на дотации и субвенции из бюджета. Дотации распределяются в соответствии с полученным количеством голосов. В Беларуси нет прямого финансирования политических партий. Источниками денежных средств и иного имущества политической партии, союза могут являться:

- вступительные и членские взносы;
- поступления от проводимых в уставных целях мероприятий;
- доходы от использования имущества, издательской деятельности, распространения печатных изданий и публикаций;
- пожертвования и дарения;
- иные источники, не запрещенные законодательством.

Члены политической партии, союза не имеют прав на имущество, в том числе на денежные средства политической партии, союза.

Существенные различия между странами в избирательной системе: в Польше выборы проходят по пропорциональной системе, в Республике Беларусь – по мажоритарной.

К числу факторов, повлиявших на содержание современного польского избирательного законодательства, следует отнести и новое международно-правовое положение Польши, ставшей с мая 2004 г. членом Европейского Союза. В ходе подготовительного этапа была проведена сложнейшая работа по унификации польского законодательства. В избирательном законодательстве это проявилось не только в учете европейских стандартов и избира-

тельных технологий, но и в Законе «Положение о выборах в Европейский парламент» от 23 января 2004 г.

Данный Закон стал завершающим элементом действующей в Польше системы избирательного законодательства. Следует отметить, что избирательное законодательство в последние 10–15 лет развивается весьма динамично. Практически каждые парламентские выборы, проведенные в период III Республики Польша, базировались на новых либо кардинально измененных избирательных предписаниях.

В Республике Польша действуют идеологические ограничители на законодательном уровне. «Запрещается существование политических партий и иных организаций, обращающихся в своих программах к тоталитарным методам и практике деятельности нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программа или деятельность которых предполагает или допускает расовую и национальную ненависть, применение насилия с целью захвата власти или влияния на политику государства либо предусматривает засекречивание структур или членства»¹⁵.

В отличие от польского законодательства в белорусском идеологические ограничители запрещают создание партий, которые насильственными методами пытаются изменить конституционный строй (не упоминая конкретной идеологии). «Запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды».

Таким образом, политические партии в обеих странах прошли значительные изменения в период своего становления, что было обусловлено изменениями государственного строительства независимых стран, а также изменениями их законодательной базы, регламентирующей деятельность партии. Непосредственное влияние на развитие данного института в Республике Беларусь и Республике Польша имела их интеграционная политика и избирательная система страны. Стоит заметить, что законодательство Республики Польша в отношении политических партий более динамичное, чем в Республике Беларусь, что в свою очередь обусловлено большей активностью польских политических партий.

¹⁵ А. Липинский, *Политические партии и партийная система в условиях посткоммунизма. Казус Польши*, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/politicheskie-partii-i-partijnaya-sistema-v-usloviyah-postkommunizma-kazus-polshi> (дата обращения: 01.10.2018).

РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается становление и развитие политических партий как социально-политического института в Республике Беларусь и Республике Польша. Проводится компаративный анализ правового регулирования политических партий (в исторической ретроспективе) и становления правового ценза в регистрации и деятельности политических партий. В хронологической последовательности рассматриваются основные этапы усовершенствования законодательства в отношении политических партий как одной страны, так и другой. Уделяется внимание законодательным фильтрам и барьерам деятельности политических партий в данных странах, а также законодательного стимулирования их деятельности.

Andrey Valerievich Gavrikov

**POLITICAL PARTIES OF THE REPUBLIC OF BELARUS AND THE REPUBLIC OF POLAND
(POLITICAL AND LEGAL ASPECT OF FORMATION)**

The article discusses the formation and development of political parties as a socio-political institution in the Republic of Belarus and the Republic of Poland. A comparative analysis of the legal regulation of the activities of political parties (in historical retrospect) and the formation of legal qualifications in the registration and activities of political parties are carried out. The chronological sequence considers the main stages of the improvement of legislation in relation to political parties both in one country and in another. Attention is paid to the legislative barriers to the activities of political parties and their role in the institutionalization of this socio-political institution.

KEY WORDS: *political party, political liberalization, re-registration of political parties, modernization of the political system, multi-party political system*

Библиография

- A. V. Gavrikov, *Some Aspects of the Formation of the Political System of the Republic of Belarus: the Genesis of Political Parties in 1990-1995*, « Spring. Grodno dyarzhavnaga universiteta imya Yanka Kupala» 2018, Series № 1, tom 10.
- A. V. Gavrikov, *The Formation of a Multiparty System in the Republic of Belarus (the End of 20-beginning of the 21th Century)*, «Weight. Nat. Acad. Sciences of Belarus. Ser. Humanity. Sciences» 2018, T. 63, № 1.
- I. V. Kotlyarov, *Party in the Political Life of Belarus (Sociological and Political Analysis)*, Minsk 1993.
- I. V. Kotlyarov, *Sociology of Political Parties*, Minsk 2011.