



2050 СОНАР

БЕСПАРТИЙНАЯ ПОЛИТИКА

Как парламент и политические партии Беларуси оказались на обочине политической жизни.



«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

www.sonar2050.org

expert@sonar2050.org





www.sonar2050.org



Автор доклада — руководитель направления политэкономических исследований Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org. Страница автора: www.sonar2050.org/authors/ivan-lizan



Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: +7-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org



Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org



«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»



Адрес: Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12



Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: +7-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org



Telegram: sonar2050



YouTube: sonar2050.org

Оглавление

Введение	4
Беларусь и постсоветский парламентаризм.....	6
Особенности постсоветского партийного строительства	9
Беспартийная политика	13
Выводы.....	21

Введение

11 сентября, спустя месяц с небольшим с момента начала в Беларуси активных протестов, 10 из 15 белорусских политических партий осудили¹ действия власти и силовиков, потребовав «*принять исчерпывающие меры по прекращению насилия в отношении граждан, реализующих своё конституционное право на мирные протесты, и незамедлительно освободить всех задержанных, возбудить уголовные дела по фактам убийств, пыток, избиений, произвольных задержаний для последующего привлечения к ответственности виновных*».

Власть на подобную инициативу отреагировала вполне ожидаемо. Глава государства поручил министерству юстиции перерегистрировать все партии. «*Мы же понимаем, что это не партии. Когда 10 из них отклонились от своих уставов, задач и требуют новых выборов*», — заявил² Александр Лукашенко. Промежуточный итог проверки перерегистрации — предупреждения от Минюста ряду политсил.

У белорусской власти в лице Александра Лукашенко всегда были сложные отношения с политическими партиями. Именно они и парламент были его заклятыми политическими врагами в ходе политического кризиса 1990-х, который завершился безоговорочной победой президента и обнулением белорусского парламентаризма. Сам Александр Лукашенко как опытейший политик-популист в небольшом государстве сделал всё для построения такой политической системы, где места в политике для политических партий нет: политикой занимается исключительно президент, идеологию вырабатывают идеологи, законотворчество — сфера компетенций Совмина и Администрации президента (АП).

И тем не менее, даже обнулив белорусский парламент и запретив партиям заниматься политикой, необходимость в реформировании партийной системы всё же возникла.

Предмет данного исследования — эволюция белорусского парламентаризма, особенности функционирования партийной системы, анализ законодательства о политических партиях и поиск моделей для его реформирования.

- Белорусский парламентаризм закончился с окончанием срока полномочий последнего белорусского однопалатного парламента, Верховного Совета XIII созыва, в котором, несмотря на победу Александра Лукашенко над парламентаризмом и закрепление данной победы на референдуме, у депутатов была возможность заниматься реальной политикой. Во всех последующих созывах парламента от парламентаризма в РБ остались право депутатов голосовать за принятие разработанного Совмином или Администрацией президента законопроекта и право сенаторов согласовать выбранную президентом для назначения кандидатуру высшего чиновника. Из центра политической жизни и законотворчества парламента превратился в место одобрения законопроектов и работы с обращениями граждан.
- Парламент в РБ не является самостоятельным субъектом политики и искусственно разделён на две палаты, чтобы не представлять никакой политической конкуренции для президента и его администрации, которые в 1996 году превратились в единственный центр принятия политических решений в Беларуси.
- До 1995-го в РБ шло бурное партийное строительство при крайне низком рейтинге самих политических партий. Виной тому были экономический кризис, вызванный распадом СССР, институциональная незрелость как самих партий, так и государства, политические амбиции лидеров политических движений. Бесконечная борьба партий друг с другом никакой пользы обществу не приносила, поэтому

¹ 10 из 15 зарегистрированных политических партий потребовали прекращения насилия и проведения новых выборов. // TUT.by. 2020. 11 сентября. URL: <https://news.tut.by/economics/700085.html>

² Лукашенко поручил Минюсту перерегистрировать все партии. // «Интерфакс». 2020. 16 сентября. URL: <https://www.interfax.ru/world/727237>

избиратели выбрали стабильность, которую им обещал Александр Лукашенко и в итоге предоставил на долгие годы.

- Укрепление власти Александра Лукашенко привело к тому, что политический маятник в РБ качнулся в другую сторону: партии воспринимались президентом как опасные конкуренты, а наиболее действенным оружием против них стали декреты самого главы государства. 1999 год, то есть вторую перерегистрацию, пережили 15 из 43 политических партий.
- С начала нулевых, когда соседнюю страну сотрясала акция «Украина без Кучмы», и к моменту начала «оранжевой революции» в Киеве белорусское партийное законодательство окончательно превратилось в репрессивное по отношению к политическим партиям, ставшим лишним элементом как в белорусской политике, так и в механизме государственного управления. Настолько лишним, что самой белорусской власти в лице главы государства за 26 лет правления не понадобилась ручная «партия власти».
- Белорусское законодательство о партиях намеренно прописано таким образом, что сделать невозможным легальное ведение политической борьбы в стране, и каждый шок, как внешний, так и внутренний, в виде цветной революции (или её попытки) или массовых акций протеста приводил к дополнительному ужесточению законодательства о партиях. 2001 год — ужесточение правил финансирования политических партий, 2009 год — волна массовых отказов в регистрации оппозиционным движениям и очередное ужесточение требований к уставам партий. В итоге центрами оппозиционной политики стали общественные движения и оргкомитеты политсил, чьё руководство осознало бесперспективность попыток зарегистрироваться.
- Однако по мере взросления нового поколения (того, чьи представители застали 1990-е в малолетнем возрасте) и по мере исчерпания возможностей для роста белорусской экономики возрастал уровень политизации общества, а также усталость от несменяемости власти. Александр Лукашенко и поддерживающая его бюрократия, пытаясь залатать бюджетные дыры, принимали решения, которые повышали протестную активность населения, чем пользовались незарегистрированные партии. Яркие примеры — ужесточение налогообложения частных предпринимателей³ и «декрет о тунеядцах»⁴. Каждое такое решение оборачивалось активизацией уличных движений, в которых легальные партии из-за репрессивного законодательства принимать участие не имели права, и падением легитимности главы государства, на которой и держалась система власти в РБ после 1996 года.
- В то время как в России население получало возможность выпускать политический «пар» на выборах различных уровней, а управляемая из АП партийная система разрешала вести политическую борьбу без ущерба для системы власти, что давало возможность партиям эволюционировать (особенно после 2012 года), белорусские политические силы остановились в своём развитии.
- Создать за пару лет рабочую партийную систему в РБ невозможно — для этого необходимы долгие годы эволюции и реальной политической борьбы. Белорусский парламентаризм и партии не по своей воле потеряли 26 лет для эволюционного развития. Путь построения партийной системы в РБ будет долгим и крайне сложным, чем быстрее он начнётся, тем меньше потрясений предстоит пережить белорусам, ведь, как показывает практика, никакой альтернативы партиям как субъектам политики в XXI веке нет ни в мире, ни на постсоветском пространстве, где в странах с самыми авторитарными режимами создаются партии и идёт политическая борьба.

³ В Белоруссии продолжают протесты индивидуальных предпринимателей. // Eadaily.com. 2016. 21 января. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2016/01/21/v-belorussii-prodolzhayutsya-protesty-individualnyh-predprinimateley>

⁴ Почему «декрет о тунеядцах» вывел белорусов на улицы. // РБК. 2017. 20 февраля. URL: <https://www.rbc.ru/society/20/02/2017/58a9a5ac9a79476835e71156>

Беларусь и постсоветский парламентаризм

Парламент РБ, Национальное собрание, состоящий из двух палат — Палаты представителей (110 депутатов) и Совета Республики (64 сенатора), на постсоветском пространстве является аномалией по сравнению с другими парламентами республик бывшего СССР.

Парламенты в постсоветских республиках				
Страна	Форма правления	Палаты	Численность палат/ы (нижняя и верхняя)	Избирательная система (для нижней палаты)
Россия	Президентская	2	450/170	Смешанная
Белоруссия	Президентская	2	110/64	Мажоритарная
Украина	Президентско-парламентская	1	450 ⁵	Смешанная
Молдова	Парламентская	1	101	Пропорциональная
Грузия	Парламентская	1	150	Смешанная
Армения	Парламентская	1	132	Пропорциональная
Азербайджан	Президентская	1	125	Мажоритарная
Казахстан	Президентская	2	107/49	Пропорциональная ⁶
Кыргызстан	Президентско-парламентская	1	120	Пропорциональная
Узбекистан	Президентская	2	150 ⁷ /100	Мажоритарная
Туркменистан	Президентская	1	125	Мажоритарная
Таджикистан	Президентская	2	63/33	Смешанная

Во-первых, Беларусь — унитарное государство, в котором всего 6 областей, а все административно-территориальные образования равны между собой (нет даже культурных автономий), в отличие от РФ, где 85 субъектов федерации (22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения и 4 автономных округа). Кроме того, в РБ нет неизжитых пережитков догосударственных форм общества (жузов, кланов, племён, родов). Гомельчане, витебляне и гродненцы, в отличие от казахов, не делят себя на жузы, а также не соотносят себя с кланами, племенами и родами, как в Киргизии. **Не было в современной белорусской истории внутривнутриполитических конфликтов и гражданских противостояний, разрешение которых потребовало бы их институционализации**, то есть перевода из уличной, «горячей», фазы в кабинетную — «холодную». Такой конфликт был в Таджикистане, где в начале 1990-х полыхала гражданская война, отягощённая фактором радикального ислама.

То есть двухпалатный парламент не является жизненной необходимостью и инструментом для уравнивания интересов различных групп общества или установления баланса между регионами страны.

Во-вторых, двухпалатная природа белорусского парламента — следствие проигрыша данного института в 1996 году, в ходе противостояния политических партий с президентом.

Отчасти этот проигрыш был предопределён аналогичным противостоянием между парламентом и президентом в России, которое завершилось в 1993 году расстрелом Белого дома и укреплением власти

⁵ Так как на территории ДНР и ЛНР выборы не проводятся, то 27 кресел в Верховной Раде Украины пустуют.

⁶ 98 из 107 депутатов Мажилиса избираются по пропорциональной избирательной системе, а 9 избираются Ассамблеей народа Казахстана

⁷ С 2019 года 15 депутатских мандатов перестали резервировать за Экологическим движением Узбекистана. Само движение превратилось в политическую партию.

президента Ельцина, для которого впоследствии президент Лукашенко был понятнее и ближе отнюдь не русофобских парламентских политиков⁸. Кроме того, под президента Кучму принималась и конституция Украины в 1996 году.

В итоге с 2000 года, когда формально истёк срок полномочий Верховного Совета XIII созыва (в действительности он прекратил свою работу ещё в ноябре 1996 года, а из части его депутатов, лояльных Александру Лукашенко, был сформирован первый состав Палаты представителей РБ), белорусский парламент стал двухпалатным.

Полномочия однопалатного парламента были сознательно и целенаправленно разделены между двумя палатами, чтобы предотвратить даже гипотетическую возможность появления в РБ какой-либо политической конкуренции институту президента.

В-третьих, у верхних палат парламентов во всех постсоветских республиках есть своя специфика как формирования, так и функционирования.

Если нижние палаты всегда избираются непосредственно населением (за исключением меньшей части депутатов в Казахстане), то верхняя палата формируется косвенным способом, а население не может повлиять на процесс избрания её членов.

Сенаторы (как сборный термин для описания должности членов верхней палаты) часто зависят либо от региональных элит (выразителями чьей воли являются областные советы), либо от президента. Это делает процесс согласования важных кадровых назначений с сенаторами проще, чем с депутатами, — верхние палаты менее конфликтны, поэтому именно Совет Республики даёт согласие президенту на назначение им генерального прокурора, назначает 6 из 12 членов Центральной комиссии РБ по выборам и проведению республиканских референдумов.

В случае с законодательным процессом верхняя палата парламента является одним из «предохранителей», препятствующим за счёт права вето принятию неудобного для президента законопроекта. Поэтому двухпалатный парламент на постсоветском пространстве присущ исключительно президентским или суперпрезидентским республикам.

В РБ сенаторов назначают областные советы, депутатский корпус которых формируется по итогам местных выборов (задействовано прямое избирательное право). 56 белорусских сенаторов назначают области и г. Минск, а 8 — президент. В случае с РБ Совет Республики (верхняя палата парламента) является ещё и органом контроля за вертикалью органов местного самоуправления — п. 5 и 6 ст. 98 Конституции РБ⁹ позволяют Совету Республики распускать местный Совет депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства.

Совет Республики является скорее синекурой для почётных граждан РБ, а не институтом, от деятельности которого зависит сглаживание противоречий внутри белорусского общества. Дополнительная функция Совета Республики — ограничивать полномочия Палаты представителей.

⁸ А. В. Курьянович. Конституционный кризис в Республике Беларусь 1996 г.: причины, эскалация, преодоление. // «Киберленинка». 2013. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnyy-krizis-v-respublike-belarus-1996-g-prichiny-eskalatsiya-preodolenie/viewer>

⁹ Конституция Республики Беларусь. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. 2020/ URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

В-четвёртых, следствием поражения в противостоянии с президентом стало не только уже упомянутое выше перераспределение полномочий между нижней и верхней палатой парламента в части согласования назначения ряда высших чиновников, но и **ограничение законотворческой деятельности нижней палаты и депутатов.**

Депутаты Палаты представителей не являются полноценными субъектами законодательной инициативы: законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия президента либо (по его поручению) правительства (ч. 2 ст. 99 конституции РБ).

Поэтому с 2009 по 2012 год депутаты Палаты представителей внесли в план разработки законопроектов всего четыре документа, три из которых ограничились поправками в уже действующие законы. Данные¹⁰ о законодательной деятельности Палаты представителей текущего, седьмого, созыва указывают на то, что депутаты с 2019 года не подали ни одного законопроекта, а занимались рассмотрением законопроектов, поданных правительством и президентом. В 2013 году за 27 дней с рабочими заседаниями Палаты представителей её депутаты приняли в первом и втором чтениях 187 законопроектов, то есть 7 законопроектов за день, и ни один из них не был отклонён¹¹.

Во всех остальных странах — членах ЕАЭС у депутатов есть полноценное право законодательной инициативы. Зачастую законодательная деятельность в РБ подменяется нормотворческой активностью президента.

Именно Совмин и Администрация президента являются главными субъектами законодательной инициативы — разработанные ими законопроекты проходят предварительный конституционный контроль (Конституционный суд РБ рассматривает их на предмет соответствия конституции), а КС РБ имеет право налагать на должностных лиц штрафы за «неуважение к суду» (ст. 46 закона «О конституционном суде РБ»), под которым подразумевается и игнорирование вызова в суд или отказ от исполнения его решения, в том числе обязывающего исправить недостатки нормативно-правового акта.

При этом декреты президента (указы, обладающие силой закона) предварительному конституционному контролю не подлежат, чем глава государства регулярно пользуется. Только в особенной части Налогового кодекса РБ 119¹² отсылка об определении или возможности установления президентом условий предоставления льгот, состава доходов и расходов, иных элементов и способов налогообложения. И это не считая множества указов и декретов по отдельным налоговым вопросам, в том числе о введении особых налоговых режимов и индивидуальных преференций в обход НК. В придачу сам кодекс уже два года «освежается» не законами, а указами, которыми индексируются ставки и вычеты, а также наскоро корректируются отдельные нормы.

Таким образом, депутат белорусской Палаты представителей лишён полноценного права законодательной инициативы, не пользуется правом проголосовать против законопроектов, сама палата не использует право вето. В нижней палате парламента партийные депутаты не позиционируют себя как члены политической партии, озвучивая партийную позицию. Фактически обязанность белорусского депутата — послушно голосовать за законопроект, работать с избирателями, отвечая на их обращения,

¹⁰ Седьмой созыв (с 06.12.2019 по настоящее время). // Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь. 2020. 10 октября. URL: http://www.house.gov.by/ru/zakonodatelnaya-deyatelnost-ru/curr_conv/18/

¹¹ Андрей Егоров. Парламент: н периферии политического процесса. // «Киберленинка». 2013. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlament-na-periferii-politicheskogo-protssesa>

¹² Что хотят менять в Налоговом кодексе и почему это не станет полноценной реформой. // Office Life. 2020. 13 октября. URL: <https://officelife.media/article/money/20922-что-хотят-менять-в-налоговом-кодексе-и-почему-это-не-станет-полноценной-реформой/>

и заниматься безобидной международной деятельностью со странами СНГ, понимая, что внешнюю политику страны определяет президент.

Кроме того, спикеры верхней и нижней палат, не говоря уже о депутатах, не могут обратиться в Конституционный суд — этим правом обладают лишь сами палаты, тогда как в версии конституции от 1994 года в Конституционный суд могли обратиться 70 депутатов. Нижняя палата парламента, Палата представителей, может быть распущена президентом в случае двукратного отказа в даче согласия на назначение премьер-министра.

Особенности постсоветского партийного строительства

Безусловно, в каждой постсоветской республике свои особенности процесса партийного строительства, на которые оказывают влияние как форма правления, особенности экономического и общественного развития, а также порой позиция внешних сил, например иностранных государств и международных организаций.

Наименьшее количество политических партий в республиках с президентской формой правления, наибольшее — в парламентских республиках.



Стоит учесть, что в диаграмме указано общее количество зарегистрированных в каждой из республик политических партий, а не количество активных политических сил. Например, на Украине из 349 зарегистрированных активных менее 50¹³, в Таджикистане из 7 зарегистрированных (Партию исламского возрождения Таджикистана запретили в 2015 году) парламентскими являются 5 политических сил, в Грузии в последних парламентских выборах приняли участие 48 партий из 238 зарегистрированных.

¹³ По словам председателя Комитета избирателей Украины Алексея Кошеля, политические партии на Украине регистрируются «впрок» для их последующей продажи, в частности, именно так была образована партия «Слуга народа». Стоимость партии стартует с 50 тыс. долларов. Как минимум 100 политических сил на Украине зарегистрированы именно для продажи. URL: <https://oligarh.media/2020/01/15/kupit-politicheskuyu-partiyu-v-ukraine-mozhno-za-50-tysyach/>

Как видно из диаграммы, по количеству зарегистрированных политических партий лидируют парламентские (Грузия, Армения, Кыргызстан и в недавнем прошлом Украина) республики. Парламентские республики бывшего СССР (включая Украину) объединяет ещё один фактор — большое количество цветных революций и государственных переворотов. Дело в том, что сильная президентская власть в республиках с президентской формой правления является своеобразным стабилизирующим фактором.

В России президент является арбитром для различных групп влияния, которые российский политтехнолог Евгений Минченко называет¹⁴ «Политбюро 2.0», а также представителей крупного капитала. Центром принятия важнейших решений в республиках с президентской формой правления являются администрации президентов, которые ограничивают депутатскую вольницу.

В парламентских республиках партии используются крупным капиталом и олигархией как инструменты для политической борьбы со своими конкурентами и средство для захвата власти. Именно этим объясняется пёстрый партийный ландшафт в таких республиках.

Накладывают отпечаток на партийное строительство и неизжитые особенности догосударственного развития. Яркий пример — Кыргызская Республика, где политическую партию могут создать всего 10 (!) человек (ч. 1. ст. 5 Закона КР «О политических партиях»¹⁵). При этом, в отличие от аналогичных законов других постсоветских республик, в Кыргызстане для регистрации политической партии не требуется собирать подписи сторонников политической силы по всей стране. Фактически позволить себе создать партию может любой влиятельный род, чем, собственно, их главы и пользуются. Поэтому в КР политические партии зачастую являются не чем иным, как формой организации родов, племён и кланов для ведения ими политической борьбы с конкурирующими общественными группами, а не инструментом объединения сторонников определённых ценностей, идеологии или путей развития страны. Зачастую идеология партии и партийная программа в Кыргызстане являются фикцией.

Порой власти вынуждены создавать иллюзию наличия партийной жизни под давлением извне в лице других государств и международных организаций (многопартийность является одним из требований ряда международных организаций, в частности ЕБРР).

Яркий пример — Туркменистан. Партией власти в Туркменистане является Демократическая партия (правопреемница Компартии Туркменской ССР).

Попытки конкурировать с ДПТ в годы правления Сапармурата Ниязова для всех его оппонентов закончились печально: один из учредителей движения «Агзыбирлик» («Единство») был осуждён за мошенничество и после освобождения в 1992 году выехал в Россию, затем члены запрещённого «Единства» попытались создать Партию демократического прогресса, но её лидера Д. Ходжамухаммеда за попытку провести в июле 1995 года демонстрацию в Ашхабаде отправили¹⁶ в психбольницу, откуда он вышел лишь в 1998 году, накануне визита Ниязова в США, а созданную выходцами из ДПТ Крестьянскую партию так и не зарегистрировали.

Сам Ниязов после назначения себя пожизненным президентом в 1999 году прямо заявил, что вплоть до 2010 года в стране не будет разрешено создание альтернативных партий. Излюбленным приёмом Ниязова для остановки политического процесса в стране была отправка своих конкурентов в психиатрические клиники (в 2004 году туда отправился¹⁷ Гурбандурди Дурдыкулиев).

¹⁴ Евгений Минченко: «Медведев – это политический сын Путина, а Сечин – оруженосец». // «Бизнес Online». 2020. 3 января. URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/452481>

¹⁵ Закон КР от 12 июня 1999 года № 50 «О политических партиях». // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2020. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/215>

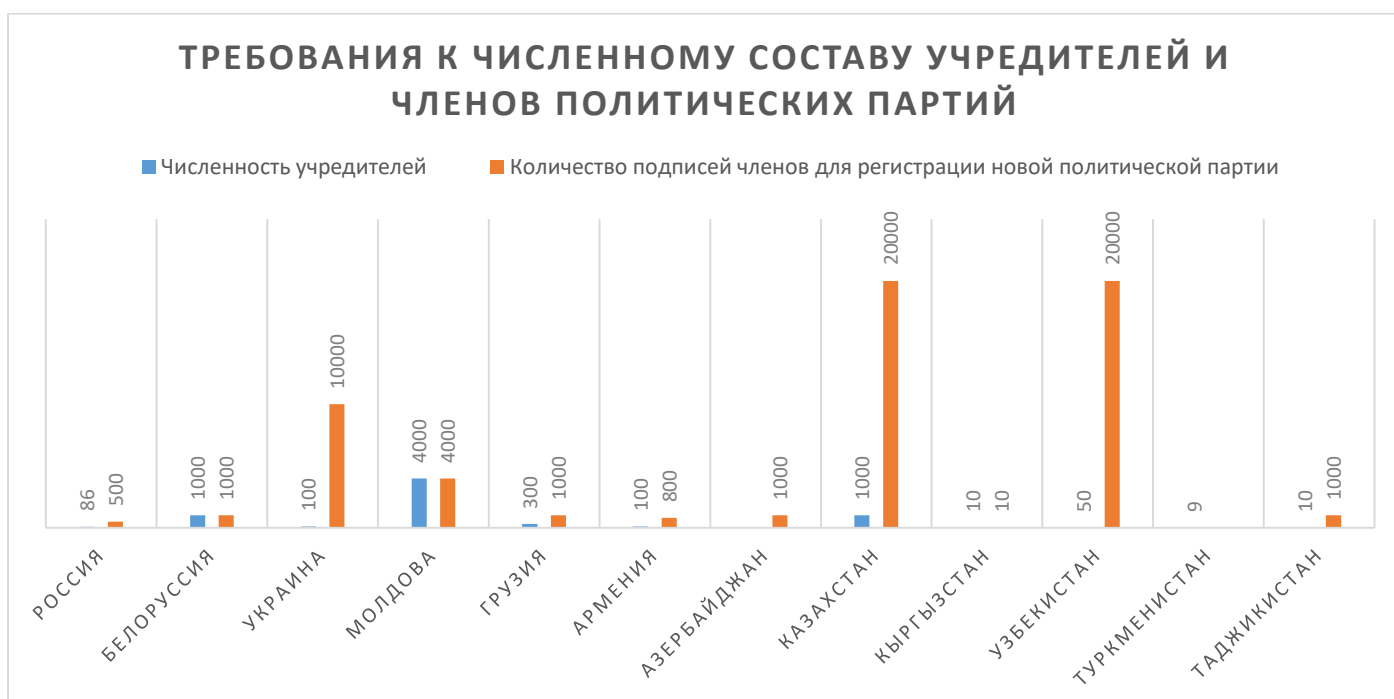
¹⁶ В. Н. Сченснович. Туркменистан: вчера, сегодня, завтра (аналитический обзор). // «Киберленинка». 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/turkmenistan-vchera-segodnya-zavtra-analicheskii-obzor>

¹⁷ 54 американских сенатора и конгрессмена требуют освободить из «психушки» туркменского оппозиционера Дурдыкулиева. // «Центразия». 2006. 11 апреля. URL: <https://centrasia.org/newsA.php?st=1144742220>

В целом сменщик Ниязова, Гурбангулы Бердымухамедов, обещание своего предшественника сдержал. Лишь в 2012 году в Туркменистане зарегистрировали вторую партию — Партию промышленников и предпринимателей. В 2013 году Меджлис перестал быть однопартийным, а в 2014-м зарегистрировали третью партию — Аграрную.

Все три партии являются провластными, созданы исключительно для имитации многопартийности, партии противников власти вынуждены действовать в республике подпольно. Тем не менее даже такая «демократизация» под внешним давлением на втором этапе приводит к активизации партийного строительства, но уже без давления извне.

Однако куда большее влияние на законодательство о политических партиях оказывают внутривнутриполитическая обстановка в каждой республике и консенсус элит по вопросу политического развития страны. Магистральное направление движения во всех постсоветских президентских республиках — либерализация законодательства о партиях.



Например, в ходе подготовки впоследствии неудавшейся¹⁸ для экс-президента (и премьера) Армении Сержа Саргсяна конституционной реформы по превращению страны из президентской в парламентскую республику была проведена либерализация требований к регистрации в Армении новых политических партий.

Если до конца 2016 года для регистрации партии было необходимо (ч. 1. ст. 5 Закона Армении «О партиях»¹⁹) не менее 200 членов с обязательством в течение 6 месяцев увеличить их количество до 2 тыс., то после либерализации²⁰ для регистрации новой политической силы требовались уже 100 учредителей и 800 членов

¹⁸ «Победит ли новая конституция кризис? К грядущей конституционной реформе Беларуси». // СОНАР-2050. 2020. 14 октября. URL: <https://www.sonar2050.org/publications/pobedit-li-novaya-konstituciya-krizis/>

¹⁹ Закон Республики Армения «О партиях» от 03.07.2002 г. Legislation: National Assembly of RA. 2020. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1326&lang=rus>

²⁰ Армянские политические партии получат послабления и больше финансирования. // АМИ «Новости-Армения». 2016. 16 декабря. URL: <https://newsarmenia.am/news/politics/armyanskie-politicheskie-partii-poluchat-poslableniya-i-bolshe-finansirovaniya/>

спустя 6 месяцев. Партии, преодолевшие 3%-ный избирательный барьер, получили право на получение бюджетного финансирования.

Другой пример управляемого партийного строительства и либерализации законодательства о политических партиях «сверху» — Россия. К 2011 году в стране было всего 7 зарегистрированных политических партий, но уже в 2011–2012 годах на волне протестов на Болотной площади и решения ЕСПЧ по делу Республиканской партии России (теперь — ПАРНАС) произошла либерализация²¹ норм федерального закона «О политических партиях», а за ней последовало активное партийное строительство.

Количество подписей членом новой политической партии, которые необходимо подать для при её регистрации, сократили в 80 раз: с 40 000 до 500. Если до реформы у новой партии должны были быть отделения в более чем половине субъектов РФ, то после — в не менее чем половине субъектов. Было запрещено ликвидировать партии в связи с их «недостаточной численностью», на 2 года (до 7 лет) увеличили срок, на протяжении которого партия может не участвовать в выборах, прежде чем её ликвидируют. Было запрещено партийное сквоттерство — регистрация новых партий, чьи названия схожи с наименованиями уже зарегистрированных. Новая волна создания политических партий в России началась весной 2020 года, когда стало очевидно, что старая партийная система (ЕР, СР, КПРФ, ЛДПР и человек-фракция от партии «Родина» Алексей Журавлёв) нуждается в реформировании. Тогда были зарегистрированы²² партии «За правду», «Новые люди», «Партия прямой демократии» и «Зелёная альтернатива».

С уходом с президентского поста Нурсултана Назарбаева упростили процесс регистрации политических партий в Казахстане. До 2020 года для регистрации новой политической партии в стране требовалось собрать 40 000 подписей новых членом (больше подписей, 65 000, необходимо²³ собрать лишь в Мексике), что делало невозможным создание политической партии против воли Администрации президента — Акорды. В 2020 году количество членом для регистрации новой партии сократили²⁴ в 2 раза — до 20 000.

С приходом к власти Шавката Мирзиёева в Узбекистане началась²⁵ партийная оттепель. Ислам Каримов за время своего правления сделал партии бессмысленными, каждый раз баллотирываясь от разных политических сил, сами партии ни на какие процессы в стране не влияли. После 2016 года закон РУз «О политических партиях» начал пестреть²⁶ от внесённых в него изменений, а в середине 2019 года в РУз вступил²⁷ в силу новый Избирательный кодекс.

При Мирзиёеве же проводится политика постепенного вовлечения политических партий в процесс госуправления: в партиях обновилось руководство, партийные функционеры начали комментировать события в стране, в том числе в социальных сетях, на ТВ даже провели теледебаты в прямом эфире, в избирательных кампаниях стали участвовать популярные блогеры и музыканты. С апреля 2019 года парламент получил право утверждать министров, одобрять годовой бюджет и заслушивать ежеквартальные отчёты правительства. К тому же у депутатов появились помощники.

²¹ Дмитрий Медведев упростил регистрацию партий в РФ. // РБК. 2012. 3 апреля. URL: <https://www.rbc.ru/politics/03/04/2012/5703f57b9a7947ac81a66853>

²² Политические партии. // Министерство юстиции Российской Федерации. 2020. 2 ноября. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/politicheskie-partii/>

²³ М. М. Кикителашвили. «Мониторинг правовой модели многопартийности в государствах-участниках СНГ». // «Киберленинка». 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-pravovoy-modeli-mnogopartiynosti-v-gosudarstvah-uchastnikah-sng>

²⁴ В Казахстане упростят регистрацию политических партий. // «Спутник-Казахстан». 2020. 22 апреля. URL: <https://ru.sputnik.kz/politics/20200422/13763132/kazakhstan-registratsiya-politicheskaya-partiya.html>

²⁵ Либерализация в рамках. Что парламентские выборы в Узбекистане говорят о реформах Мирзиёева. // Московский центр Карнеги. 2019. 23 декабря. URL: <https://carnegie.ru/commentary/80671>

²⁶ Закон Республики Узбекистан «О политических партиях». // Lex.uz 2020. 5 ноября. URL: <https://lex.uz/docs/57033>

²⁷ Сенат одобрил Избирательный кодекс. // Газета.уз. 2019. 28 февраля. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/02/28/election-code/>

В ходе парламентской избирательной кампании 2019 года ряд партий пожелал выдвинуть своих кандидатов на пост премьер-министра, что ранее было немыслимо. За ходом избирательной кампании впервые наблюдала²⁸ полноценная миссия наблюдателей ОБСЕ, а узбекские блогеры пытались популяризировать идею «умного голосования» по аналогии с Россией, что позволило им создать сложности для ряда провластных кандидатов, которые не смогли избраться в первом туре.

В целом, вернувшись к Беларуси, стоит отметить, что усиление роли парламента в стране является неизбежным и отнюдь не уникальным на постсоветском пространстве. По аналогичному пути уже пошли почти все бывшие республики СССР (кроме Азербайджана) как вследствие развития в республиках эволюционных процессов в политике, так и по причине необходимости организовать трансфер власти. Однако партийное строительство в РБ будет сопряжено, пожалуй, с не меньшим количеством проблем, чем конституционная реформа. Данные проблемы носят как объективный, так и рукотворный характер, поэтому их стоит изучить максимально пристально.

Беспартийная политика

Упомянутая во введении перерегистрация политических партий в Беларуси отнюдь не первая за современную историю данной республики.

Первая перерегистрация политических партий в РБ была проведена в 1995 году, когда после принятия закона РБ «О политических партиях» Кабмин РБ своим постановлением обязал органы государственной власти провести перерегистрацию общественных объединений по четырём реестрам: политических партий, профсоюзов, общественных объединений, символики политических партий и объединений.

В этот период республика уже пребывала в состоянии политического кризиса: набирающий популярность Лукашенко конкурировал с непопулярным среди населения парламентом. За 5 лет с 1994 по 1999 год в РБ зарегистрировали 43 политических партии, 45 профсоюзов и 1173 общественных объединения (без учёта местных общественных объединений). Для регистрации политической партии в соответствии с первоначальной редакцией одноимённого закона требовалось²⁹ 100 учредителей.

Вторая перерегистрация была проведена³⁰ в 1999 году, в последний год полномочий ещё однопалатного Верховного Совета XIII созыва. В отличие от перерегистрации 1995 года, инициатором данной был президент, который издал декрет³¹ № 2 от 26 января 1999 года «О некоторых мерах по регулированию деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений».

Требования к численному составу политических партий ужесточили: количество членов партии, необходимое для прохождения перерегистрации, подняли в 3 раза³²: с 500 до 1500 человек. Итог оказался предсказуем: перерегистрацию не прошла почти половина общественных объединений, а количество партий в стране уменьшилось практически в три раза — с 43 до 15.

²⁸ Узбекские выборы отошли от традиции. Страна расстается с наследием Ислама Каримова. // «Коммерсант». 2019. 23 декабря. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4205164>

²⁹ Михаил Пастухов. Зачем понадобилась перерегистрация партий? // «Свободные Новости плюс». 2020. 29 сентября. URL: <https://www.sn-plus.com/ru/page/politics/10455/>

³⁰ Е. П. Гросс «Институционализация общественных объединений Республики Беларусь (1991-2010 гг.). // Вестник Национальной Академии Наук Беларуси №1. 2015. URL: http://csl.bas-net.by/xfile/v_gum/2015/1/nw6104.pdf

³¹ Декрет РБ № 2 от 26.01.1999. О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений. // «Белзакон». 2020. URL: <https://belzakon.net/Законодательство/Декреты/1999/108882>

³² Беларусь. Совершеннолетие. Год 1999-й // TUT.by. 2009. 15 июля. URL: <https://news.tut.by/politics/142495.html>

Зарегистрированные политические партии Беларуси

Партия	Год первичной регистрации ³³	Руководитель	Медийная активность	Шансы на перерегистрацию
Провластные				
Социал-демократическая партия народного согласия	1997	Сергей Ермак	В период выборов	Низкие
Аграрная партия	1992	Михаил Русый	В период выборов	Умеренные
Республиканская партия	1994	Владимир Белозор	Отсутствует	Низкие
Социально-спортивная	1994	Владимир Александрович	Отсутствует	Умеренные
Коммунистическая партия Беларуси	1996	Алексей Сокол, медийное лицо — Игорь Карпенко	Низкая/ Умеренная	Высокие
Белорусская патриотическая партия	1994	Михаил Улахович	Отсутствует	Умеренные
Зелёные	1994	Дмитрий Кучук	Низкая	Низкие
Объединённая гражданская партия	1995	Михаил Козлов, неформальный лидер — Анатолий Лебедько	Отсутствует/ Высокая	Низкие
Оппозиционные, прозападные				
«Белорусская социал-демократическая Громада»	1998	Сергей Черечень	В период выборов	Низкие
Белорусская социал-демократическая партия (Громада)	1997	Игорь Борисов	Низкая	Низкие
Консервативно-христианская партия — БНФ	2000	Зенон Позняк	Высокая	Умеренные
Партия БНФ	1993	Григорий Костусёв	Умеренная	Умеренные
Оппозиционные, просоюзные				
Республиканская партия труда и справедливости	1993	Василий Заднепрный	Высокая	Высокие
Либерально-демократическая	1994	Олег Гайдукевич		Высокие
Белорусская партия левых «Справедливый мир»	1992	Сергей Калякин	В период выборов	Низкие

С 2000 года в РБ не регистрировали ни одной новой политической партии, а партийное строительство фактически остановилось. 12 марта 2001 года в РБ был принят декрет президента № 8 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи».

В итоге нижняя палата белорусского парламента является, пожалуй, наиболее аполитичной в мире — количество беспартийных депутатов Палаты представителей никогда не опускалось ниже отметки в 89 человек из 110. Количество беспартийных депутатов РБ выше, чем в Туркменистане, где 48 из 125 депутатов — независимые.

³³ Сведения о политических партиях, зарегистрированных в Республике Беларусь. // Министерство юстиции РБ. 2020. 2 ноября. URL: https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/registration/information/

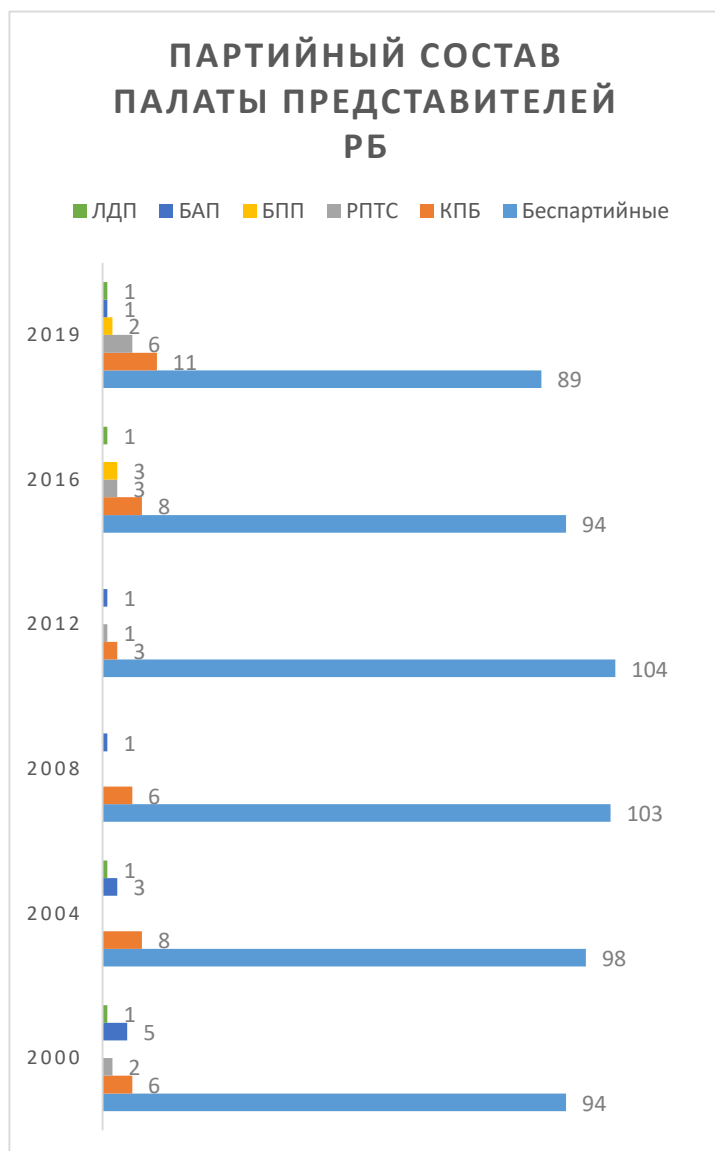
К слову, до 2000 года в РБ действовал однопалатный парламент — Верховный Совет XIII созыва со штатной численностью в 260 депутатов. В последнем, восьмом, созыве было 195 депутатов, из которых 96 избранных были беспартийными.

Аналогичная ситуация с выборами в органы местного самоуправления. Например, конкуренция на выборах в Витебский облсовет — 1,8 кандидата на мандат³⁴, что примерно соответствует среднему конкурсу³⁵ в Белорусском государственном университете в 2019 году и в 6 раз ниже, чем конкурс на факультет дизайна³⁶ этого университета в 2020 году. Для участия в местных выборах в 2017 году своих кандидатов выдвинули 8 из 15 политических партий.

В 2018 году по итогам избирательной кампании в местные советы попали³⁷ 2 представителя оппозиции из 1830 депутатов (оба прошли в сельские советы), тогда как представителей провластных партий стало в 2 раза больше (248 против 457) по сравнению с выборами 2014 года.

Главная преграда для партийного строительства в РБ — позиция президента. В 2016 году Александр Лукашенко говорил³⁸, что «не против возрастания роли партий, но не искусственно и не на ниве антагонизма с властями», в сентябре 2020 года глава государства констатировал, что в стране «не занимались серьёзно партийным строительством», так как «не было запроса на партии».

Запроса на партии в стране действительно не было, так как политсилы в системе белорусской власти являются лишними. Монополия на политику в РБ принадлежит президенту; выработкой идеологии занимаются идеологи, чья вертикаль управляется из Администрации президента; назначение чиновников согласовывается с избираемым косвенным образом корпусом сенаторов, а не избираемыми населением депутатами Палаты Представителей; право законодательной инициативы депутатов ограничено;



³⁴ Конкуренция на выборах в Витебский областной Совет депутатов составит 1,8 кандидата на мандат. // БелТА. 2018. 19 января. URL: <https://www.belta.by/regions/view/konkurencija-na-vyborah-v-vitebskij-oblastnoj-sovet-deputatov-sostavit-1-8-kandidata-na-mandat-285253-2018/>

³⁵ На штурм высшего. // «Российская газета». 2019. 31 июля. URL: <https://rg.ru/2019/07/31/v-beloruskom-pedinstitute-rekordnyj-konkurs-na-specialnost-russkij-iazuk.html>

³⁶ Топ-3 самых высоких конкурсов в 2020 г. в ВУЗах Беларуси. // «Куда поступать». 2020. 23 августа. URL: <https://kudapostupat.by/article/item/id/2163>

³⁷ Валерия Костюгова. Партии и демократические организации: восходящий и нисходящий треки. // «Киберленинка». 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/partii-i-demokraticheskie-organizatsii-voshodyaschij-i-nishodyaschij-treki>

³⁸ Лукашенко не против возрастания роли партий. // БелТА. 2016. 7 октября. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-ne-protiv-vozzrastaniya-rol-i-partij-213634-2016/>

правительство в РБ назначает и увольняет президент, а вертикаль органов местного самоуправления слабая. Это фундаментальная причина того, почему в РБ «не было запроса на партии».

У Александра Лукашенко не было потребности даже в создании так называемой «партии власти». В её отсутствие политикой пытаются заниматься³⁹ общественные объединения, среди которых на роль партии власти уже не первый год претендует РОО «Белая Русь».

Накануне каждых выборов в республике вновь начинается дискуссия о необходимости повышения роли политических партий, но дальше слов дело не заходит. В 2016 году тогдашний председатель «Белой Руси» Александр Радьков отметил⁴⁰, что «Белая Русь» ещё «не исчерпала свой потенциал как общественная организация», так как «в белорусском обществе явно не выражен запрос на политические партии». Но уже в 2017 году в объединении начали⁴¹ прорабатывать возможность стать партией, и лишь спустя ещё три года уже новое руководство «Белой Руси» в лице Геннадия Давыдько приняло⁴² решение о необходимости начала формирования на базе РОО политсилы в формате «правоцентристской партии с хорошим левым молодёжным крылом».

Для белорусской власти работа с общественными организациями была проще и удобнее, чем с политическими партиями, а подконтрольные общественные организации — «Белая Русь», «Белорусский республиканский союз молодёжи», «Федерация профсоюзов Беларуси» и «Белорусский союз» молодёжи — стали инструментом для проведения государственной политики в различных сферах общественно-политической жизни без необходимости прибегать к услугам политических партий.

Пока белорусская экономика росла, что позволяло удерживать на низком уровне политизацию общества, власть могла обойтись без политических партий. 2020 год показал, что дальше проводить беспартийную политику уже невозможно.

Что думают белорусы о необходимости создания политических партий в республике, неизвестно в силу отсутствия адекватной и свежей социологии. Однако в 2017 году в интервью «Народной газете» тогдашний директор Института социологии НАН Игорь Котляров утверждал⁴³, что на вопрос «Нужны ли нашей стране сильные политические партии» положительно ответили 19,5 % респондентов, ещё 28 % ответили «скорее да». Тогда же Котляров посетовал на то, что «политические партии в большинстве своём по-прежнему себя не проявляют», и добавил, что «по всем показателям общественное объединение "Белая Русь" намного состоятельнее, весомее, чем любая из нынешних политических партий».

³⁹ Общественные объединения на выборах в Беларуси действуют активнее многих партий. // БелТА. 2016. 5 августа. URL: <https://www.belta.by/opinions/view/obschestvennyye-objedinenija-na-vyborah-v-belarusi-dejstvujut-aktivnee-mnogih-partij-5003/>

⁴⁰ «Белая Русь» еще не исчерпала свой потенциал как общественная организация — Радьков. // БелТА. 2016. 12 ноября. URL: <https://www.belta.by/society/view/belaja-rus-esche-ne-ischerpala-svoj-potentsial-kak-obschestvennaja-organizatsija-radkov-218899-2016/>

⁴¹ «Белая Русь» прорабатывает возможность стать партией. // БелТА. 2017. 10 октября. URL: <https://www.belta.by/society/view/belaja-rus-prorabatyvaet-vozmozhnost-stat-partiej-270691-2017/>

⁴² Председатель «Белой Руси» Геннадий Давыдько: нам нужно формировать партию. // БелТА. 2020. 21 октября. URL: <https://www.belta.by/society/view/predsedatel-beloj-rusi-gennadij-davydko-nam-nuzhno-formirovat-partiju-412082-2020/>

⁴³ Котляров: почти половина населения Беларуси видит необходимость в сильных политических партиях. // БелТА. 2017. 17 ноября. URL: <https://www.belta.by/politics/view/kotljarov-pochti-polovina-naselenija-belarusi-vidit-neobhodimost-v-silnyh-politicheskix-partijah-276264-2017/>

В целом у белорусских политических партий нет ярких и харизматичных лидеров, а также стройной, непротиворечивой и привлекательной для избирателей идеологии с яркими лозунгами. Партийные функционеры не проводят теоретической, идеологической, информационно-разъяснительной и пропагандистской работы, крайне редко выступают в СМИ. Партийные лидеры (за редким исключением) не реагируют на внутри- и внешнеполитические вызовы. Партийные депутаты в органах власти не создают партийные группы, не демонстрируют особые позиции при принятии политических решений.

А теперь стоит отдельно отметить правовой инструментарий, с помощью которого в РБ было заморожено партийное строительство.

Главные инструменты — закон РБ от 5 октября 1994 года «О политических партиях»⁴⁴ и постановление министерства юстиции РБ № 48 от 30 августа 2005 года⁴⁵ «Об утверждении нормативных правовых актов по вопросам оформления и рассмотрения документов, связанных с государственной регистрацией политических партий...», составной частью которого является «Инструкция о порядке оформления и рассмотрения документов, связанных с государственной регистрацией, ликвидацией политических партий, иных общественных объединений, их союзов (ассоциаций)».

Ряд положений белорусского закона о политических партиях носит явно репрессивный характер, а упомянутое выше постановление № 48 (в последней редакции от 2014 года) — яркий пример торжества бюрократии и формализма против здравого смысла во имя сохранения политической стабильности.

В итоге зарегистрировать политическую партию в РБ практически невозможно, например, оргкомитет по созданию партии белорусских христианских демократов 7 раз подавал документы в министерство юстиции и каждый раз получал отказ. Жалобы в Верховный суд успехом не увенчались.

Первое жёсткое требование для создаваемой партии — сразу 1000 учредителей от большинства областей РБ и г. Минска (ч. 2. ст. 10 закона).

Напомним, в первоначальной редакции закона требовалось 100 учредителей, а к перерегистрации 1999 года их количество выросло для 1500 человек. Для сравнения: на Украине для регистрации партии требуются 100 учредителей, в РФ — 86.

В 2007 году в Верховном суде РБ рассматривался⁴⁶ иск Минюста РБ о приостановлении деятельности «Партии коммунистов Белорусской» (сейчас это «Белорусская партия левых "Справедливый мир"»), в ходе чего политическая сила, у которой всего 4 «освобождённых работника», была вынуждена отбиваться от обвинений Минюста в «ненадлежащем учёте членов партии». Номинально в партии было свыше 1500 членов, но министерство утверждало, что в списке значатся мёртвые души.

Проще говоря, для многих белорусских политических партий численность в 1000 членов является труднодостижимой, тогда как для государства такое количество членов является хорошим поводом для репрессий.

⁴⁴ Закон РБ от 5 октября 1994 года «О политических партиях». // Национальный правовой интернет порта Республики Беларусь. 2020. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403266>

⁴⁵ Постановление Министерства юстиции РБ №48 от 30 августа 2005 года «Об утверждении нормативных правовых актов по вопросам оформления и рассмотрения документов, связанных с государственной регистрацией политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, их союзов (ассоциаций), а также государственной регистрацией и исключением из журнала государственной регистрации, постановкой на учёт и снятием с учёта организационных структур профессиональных союзов». // Министерство юстиции РБ. 2020. URL: <https://minjust.gov.by/upload/iblock/31a/postanovlenie-ministerstva-yustitsii-respubliki-belarus-ot-30-avgusta-2005-g.- -48-.docx>

⁴⁶ В Верховном суде продолжается рассмотрение иска Минюста о приостановлении деятельности ПКБ. // TUT.by. 2007. 1 августа. URL: <https://news.tut.by/politics/92073.html>

Если в российском (и иных законах) прописаны общие требования к уставу (ст. 21 закона РФ «О политических партиях»), то постановление № 48 Минюста РБ содержит перечень из внушительных 17 пунктов о том, что, как и в каком порядке должно быть изложено в уставе, протоколе учредительного съезда (ещё 15 пунктов требований), и даже требования к тому, какой должна быть квитанция об уплате пошлины за размещение объявления о проведении учредительного съезда.

Основанием для отказа в регистрации партии может быть *«несоответствие устава политической партии, союза требованиям законодательства»*. Данная норма появилась в законе в 2009 году, когда был расширен список оснований для отказа в регистрации партии. В редакции закона до 2009 года несоответствие устава требованиям законодательства было основанием для отказа в регистрации лишь в том случае, когда касалось целей, задач, методов либо территории деятельности партии. Все другие несоответствия считались исправимыми и не могли быть основанием для отказа. Кроме того, список оснований дополнили п. 3 ч. 3 ст. 17 Закона, гласящим, что решение об отказе является *«предоставление политической партией, союзом подложных, поддельных или недействительных документов»*. Редакция Закона от 2009 года практически лишила смысла понятие исправимых недостатков в поданных на регистрацию пакетах документов.

П. 4 Инструкции устанавливает требования к оформлению предоставляемых документов, которые *«должны быть исполнены на бумаге формата А4 с использованием машинописной или электронной техники, текст с одинарным или полуторным межстрочным интервалом с соблюдением требований делопроизводства, компьютерный шрифт Times New Roman размером 14 или 15»*.

Для сравнения: Минюст РФ требует⁴⁷, чтобы документы при регистрации партии просто подавались в «электронном виде (машиночитаемом)».

В мае 2009 года партии БНФ отказали⁴⁸ в регистрации на основании того, что ряд предоставленных документов был оформлен ненадлежащим шрифтом, это же основание было использовано для отказа в регистрации «Объединённой гражданской партии».

Несмотря на то что ч. 6 ст. 14 Закона РБ «О политических партиях» гласит, что «Название политической партии, союза, в том числе сокращённое, и их символика должны отличаться от названий и символики других политических партий», министерство юстиции будто нарочно зарегистрировало по две партии «Громада» и БНФ, различия между которыми могут понять лишь глубоко интересующиеся политикой люди.

Отдельный пункт требований — необходимость в месячный срок со дня проведения учредительного съезда предоставить (п. 10. ч. 4 ст. 15 закона РБ «О политических партиях») в Минюст платёжный документ об оплате за сообщение о государственной регистрации политической партии, союза в приложении к юридическому научно-практическому журналу «Юстиция Беларуси». В России, например, при регистрации необходимо предоставить номер «Российской газеты», которая бесплатно размещает объявления о проведении учредительных съездов партии (п. 2 ч. 1 ст. 14 Закона РФ «О политических партиях»⁴⁹).

Ещё одно исключительно рукотворное бюрократическое препятствие — необходимость регистрации создаваемой партией гимна, значка, вымпела и галстука.

С одной стороны, они не обязательны, а с другой — любой партии необходимы узнаваемые символы, которые государство как раз и заставляет регистрировать. В России и всех остальных странах бывшего СССР регистрация

⁴⁷ Твердишев Роман Николаевич. Регистрация политической партии в 2020 году: пошаговая инструкция и сроки. // Юридическая фирма «Двитекс». 2020. 19 октября. URL: <https://www.dvitex.ru/poleznoe/biznes/registratsiya-kompaniy/registratsiya-politicheskoy-partii-v-2020-godu-poshagovaya-instruktsiya-i-sroki/>

⁴⁸ Юрий Чаусов. Партии в отсутствие политического процесса. // «Киберленинка». 2009. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/partii-v-otsutstvie-politicheskogo-protsesssa>

⁴⁹ Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 N 95-ФЗ. // КонсультантПлюс. 2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/

флагов и иных символов носит уведомительный и не забюрократизированный характер и проводится при регистрации самой партии.

В РБ же в профильном законе и постановлении № 48 прописана целая бюрократическая процедура: необходимо подать текст и ноты гимна, изображение значка, вымпела, галстука размером 10*10 в четырёх экземплярах и заплатить государственную пошлину (ч. 5 ст. 15 закона РБ «О политических партиях»). Минюст может принять решение об отказе в государственной регистрации символов партии, руководствуясь Инструкцией, утверждённой постановлением Минюста № 48. Ст. 21 Инструкции наделяет Минюст правом «запрашивать мнение департамента по архивам и делопроизводству министерства юстиции относительно значка, вымпела и галстука», а компетентных специалистов — относительно гимна. Какое мнение может потребоваться от специалистов и как это мнение может повлиять на решение о регистрации или отказе в ней (и может ли) — непонятно. Однако подобный пункт дополнительно усложняет и без того крайне забюрократизированную процедуру регистрации, давая Минюсту лишний повод для отказа или отправки документов на доработку, так как ч. 4 ст. 32 Инструкции позволяет принять решение об отказе в госрегистрации символики на основании «отказа выполнить законное предложение соответствующего регистрационного органа об утверждении символики».

Есть в Инструкции лазейка, позволяющая сорвать процесс регистрации. Ст. 22 документа гласит, что «по письменному заявлению обратившихся учредителей объединения материалы, представленные в регистрирующий орган, могут быть возвращены им в случае, если решение о государственной регистрации данного объединения, государственной регистрации изменений и (или) дополнений, внесённых в устав объединения, не принято». Кроме того, при регистрации проводится опрос учредителей партии. Это позволяет с помощью силового давления заставить одного из 1000 учредителей партии добиться отзыва документов о регистрации. Так было в 2009 году с попытками партии «Белорусская христианская демократия» (БХД) зарегистрироваться⁵⁰: партия дважды подавала документы, но получала отказ из-за того, что ряд учредителей отказался от участия в партии. Лидеры БХД тогда считали, что отказы были вызваны давлением властей. Аналогичной была причина отказа и для «Белорусской партии трудящихся», правопреемницы ликвидированной в 2005 году «Белорусской партии труда», чьи функционеры заявляли, что опрос учредителей осуществлялся с применением давления. На том же основании в апреле 2009 года было отказано в регистрации «Партии свободы и прогресса», для которой та попытка была четвёртой подряд.

Главная проблема белорусских партий — хроническое безденежье. Беларусь — одни из пяти республик бывшего СССР, где государство не финансирует из бюджета политические партии, подобная практика прямо запрещается ч. 1 и 2 ст. 24 закона РБ «О политических партиях». Аналогичная норма есть в законе Республики Азербайджан «О политических партиях»⁵¹ (ст. 17). В РБ, Туркменистане⁵², Азербайджане и Таджикистане⁵³ государство компенсирует партиям и кандидатам часть их расходов на ведение предвыборной агитации (5,1 тыс. долларов для партии в Таджикистане⁵⁴ и 50 базовых величин, или 516 долларов, для кандидата в депутаты Палаты представителей РБ⁵⁵).

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Закон Азербайджанской Республики «О политических партиях». // Legislationline.org. 2020. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14126>

⁵² Закон Туркменистана «О политических партиях». Legislationline.org. 2012. URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/id/17131>

⁵³ Закон Республики Таджикистан «О политических партиях». // Национальный центр законодательства при президенте Республики Таджикистан. 2020. 4 апреля. URL: <http://ncz.tj/content/закон-республики-таджикистан-о-политических-партиях>

⁵⁴ Политическим партиям Таджикистана в 2 раза увеличили финансирование на выборы. // Novosti. tj. 2019. 20 декабря. URL: <https://novosti.tj/novosti-tadzhikistana/politicheskim-partiyam-tadzhikistana-v-2-raza-velichili-finansirovanie-na-vybory.html>

⁵⁵ Избирательный Кодекс РБ. // «Белзакон». 2020. URL: https://belzakon.net/Кодексы/Избирательный_Кодекс_РБ/Статья_45

Источники финансирования политических партий

Страна	Членские взносы	Пожертвования физлиц	Пожертвования юрлиц	Бюджетное финансирование
Россия	✓	✓	✓	✓
Белоруссия	✓	✓	✓	✗
Украина	✓	✓	✓	✓
Молдова	✓	✓	✓	✓
Грузия	✓	✓	✓	✓
Армения	✓	✓	✓	✓
Азербайджан	✓	✓	✓	✗
Казахстан	✓	✓	✓	✓
Кыргызстан	✓	✓	✓	✓
Узбекистан	✓	✓	✓	✓
Туркменистан	✓	✓	✓	✗
Таджикистан	✓	✓	✓	✗

И это ограничение является для партий крайне обременительным. В силу доминирования государства в экономике и отсутствия у белорусского бизнеса желания финансировать политические партии у них в качестве источника средств остаются исключительно членские взносы. В дальнейшем перед государством неизбежно станет вопрос о необходимости изменения схемы финансирования политических партий: либо они будут получать финансирование из бюджета⁵⁶, либо их попытается взять на содержание белорусский частный капитал и использовать в качестве инструмента для достижения своих политических целей.

Отчасти белорусское законодательство компенсирует затраты кандидатам и партиям на политическую агитацию, однако размеры компенсаций являются небольшими, а сам механизм работает не всегда.

Например, в 2016 году в ходе парламентской избирательной кампании государство отказалось⁵⁷ от финансирования агитационных кампаний, а бесплатная агитация на ТВ (одно пятиминутное выступление на ТВ и ещё 5 минут в случае организации дебатов на округе) была минимизирована за счёт частичного замалчивания темы выборов в выпусках новостей (не более 2 % времени в конце программы) при полном игнорировании личности кандидатов, а сами телеканалы не размещали выступления кандидатов в интернете.

Впрочем, в связи с торжеством сетевых медиа и мессенджеров прозрачность и недискриминационность правил компенсации стоимости агитматериалов стала менее актуальной для политических партий — новые технологии подорвали монополию государства на распространение информации.

Серьёзным ограничением для партий является репрессивный характер закона РБ «О политических партиях»⁵⁸. Ст. 30 закона предусматривает, что «в случае совершения политической партией, союзом

⁵⁶ Михаил Кикителашвили. Проблемы государственного и частного финансирования политических партий в государствах-участниках СНГ. // «Киберленинка». 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-gosudarstvennogo-i-chastnogo-finansirovaniya-politicheskikh-partiy-v-gosudarstvah-uchastnikah-sng>

⁵⁷ Валерия Костюгова. Политические партии: развитие под низким потолком. // «Киберленинка». 2017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-partii-razvitie-pod-nizkim-potolkom>

⁵⁸ Закон Республики Беларусь «О политических партиях» от 5 октября 1994 года. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. 2020. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403266>

действий, нарушающих Конституцию Республики Беларусь, настоящий Закон, иные акты законодательства и (или) устав политической партии, союза, кроме случаев, когда нарушение влечёт за собой ликвидацию политической партии, союза по решению суда, Министерство юстиции выносит политической партии, союзу письменное предупреждение». Получение одного такого письменного предупреждения может грозить партии приостановлением деятельности на срок от 1 до 6 месяцев. То есть теоретически за то самое обращение к власти, которое в сентябре подписали 10 из 15 политических партий РБ (его Александр Лукашенко счёл нарушением партиями требований законодательства и своих же уставов), Минюст мог через подконтрольный властям Верховный суд добиться приостановки деятельности данных политических сил.

Второе письменное предупреждение на протяжении года в соответствии со ст. 32 Закона уже является основанием для ликвидации партии, равно как и уменьшение численности членами партии ниже отметки в 1000 человек и «однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами, а также за получение политической партией, её организационной структурой, союзом иностранной безвозмездной помощи».

При этом в 2019 году были ужесточены правила проведения массовых акций. Рост оплаты услуг городских служб до размера запретительных фактически перекрыл партиям возможность проведения митингов.

Отдельная проблема — представительство политических партий в составе избирательных комиссий. По словам⁵⁹ главы ЦИК РБ Лидии Ермошиной, в декабре 2017 года (тогда в РБ были выборы в местные органы самоуправления) «по сравнению с прошлыми местными выборами их представительство увеличилось на 0,4 % и достигло 1,2 % от общего количества членов. Большую активность политические партии проявили при выдвижении членов окружных избиркомов. Здесь доля их представительства достигла 5,3 % (всего 233 члена)».

Фактически у партий нет возможности защитить результаты голосования из-за отсутствия возможности назначить своих представителей в избиркомы. В 2019 году власть для снижения уровня политизации общества на последних этапах парламентской избирательной кампании использовала⁶⁰ досрочное голосование (37,6 % избирателей проголосовали досрочно), в надомном голосовании на ряде участков приняли участие 30 % избирателей, а с участков изгонялись наблюдатели. Кроме того, задерживались как кандидаты, так и их сторонники.

Таким образом, нормы белорусской конституции и законодательства не только не поощряют политическую борьбу, но и напрямую служат её недопущению, дискриминируя политические партии. Белорусский закон «О политических партиях» и постановление Минюста № 48 являются репрессивными актами.

Выводы

Кризис легитимности главы РБ и массовые акции протеста явно показывают исчерпание возможностей выстроенной после 1996 года белорусской политической системы. Она нуждается в перезагрузке, у которой должны быть два элемента:

⁵⁹ Восемь политических партий выдвинули кандидатов в составы избиркомов на местных выборах. // БелТА. 2017. 14 декабря. URL: <https://www.belta.by/politics/view/vosem-politicheskikh-partij-vydvynuli-kandidatov-v-sostavy-izbirkomov-na-mestnyh-vyborah-280546-2017/>

⁶⁰ Валерия Костюгова. Демократические организации: наращивание возможностей. // «Киберленинка». 2020. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/demokraticheskie-organizatsii-naraschivanie-vozmozhnostey>

1. Конституционная реформа и ограничение абсолютных полномочий института президента в пользу других ветвей власти, прежде всего парламента.
2. Создание практически с нуля партийной системы и политических партий.

Белорусские партии слабы, не пользуются общественной поддержкой, зачастую не имеют достаточного количества членов и региональных отделений, их лидеры малоизвестны и не принимают участия в политической деятельности. Это следствие репрессивного характера белорусского законодательства о политических партиях, которое нуждается в реальной, а не имитационной либерализации.

Важно упростить и дебюрократизировать процедуру регистрации политических партий. Для этого необходимо:

1. Снизить численность учредителей для регистрации политической партии. 1000 человек — крайне высокая планка для новой политической силы, но хорошая цифра для проверок численности партии с целью её последующей ликвидации. За последнее десятилетие численность учредителей снижена в России, Армении и Казахстане, что не привело к дестабилизации данных республик. Как вариант — регистрировать политические партии под обязательство увеличения их численности по истечении определённого времени, например, как в России. Важно найти баланс между численностью учредителей партии, которая демонстрировала бы общественную поддержку и в то же время не превращала регистрацию партии в дело одного выходного дня. Две постсоветские крайности — Кыргызстан (10 человек для регистрации новой партии) и Казахстан (собрать даже 20 тыс. человек, не говоря уже о 40 тыс., — невыполнимая без привлечения административного ресурса задача).
2. Перейти к уведомительному порядку регистрации символов политических партий. Отдельная процедура регистрации символов с возможностью запроса у «компетентных экспертов» мнения о гимне и флаге партии — исключительно белорусское изобретение, задача которого — усложнить и без того очень сложную процедуру, сделав её предельно зависимой от мнения чиновников, на которое несложно повлиять.
3. Запретить отказывать партиям в регистрации на основании формальных признаков, например, из-за не того шрифта и кегля в регистрационных документах. Подобный оформительский формализм выпил немало крови у учёных и аспирантов, но ещё больше у учредителей политических партий.
4. Откатить изменения в закон о политических партиях от 2009 года в части документов и соответствия всего устава требованиям законодательства. Законодательству должны соответствовать цели, задачи и методы деятельности партии. В текущих белорусских реалиях регистрация политической партии, которая добивалась бы ограничения власти президента (например, его права издавать декреты), уже невозможна, а нормальное и вполне естественное желание политических партий добиться новых выборов может быть основанием для проведения массовой перерегистрации партий или их запрета.
5. Принять механизм, препятствующий давлению на учредителей партии, с целью принуждения их к отзыву документов для регистрации. Для этого можно, например, сократить количество членов учредительного собрания партии, проверять подписи не всех учредителей, а только организационного комитета.
6. Изменить положение закона о финансировании политических партий. Норма для постсоветского пространства — бюджетное финансирование партий, преодолевших избирательный барьер. Это позволяет сделать деятельность партий прозрачной, отдалить от партий представителей крупного капитала, воспрепятствовав их превращению в олигархов, и предоставить партиям финансовые возможности для легальной политической деятельности. Политика — деятельность крайне затратная, в период выборов партиям необходимы штабы, политтехнологи, сеть агитаторов и наблюдателей, возможность изготавливать и размещать агитационно-пропагандистские материалы. Всё это требует денег, а объёмы финансирования избирательных кампаний, закреплённые в Избирательном кодексе РБ, недостаточны.
7. Увеличить квоты политических партий на телевидении и в СМИ для ведения агитации и уравнивать их в правах. В противном случае государство не сможет контролировать ход агитации в социальных сетях и мессенджерах, а часть населения окажется не охваченной агитацией, что сделает партийную борьбу

нечестной. Одновременно без успешного освоения белорусскими провластными политиками социальных медиа они останутся без инструментов агитации, направленных на молодое поколение, которое не смотрит телевизор.

8. Уменьшить сроки приостановки деятельности политической партии. Сейчас под надуманным предлогом власть может вывести из строя любую политическую партию на полгода, за исключением активной фазы избирательной кампании.
9. Снизить количество оснований для ликвидации партии. Однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в качестве основания для ликвидации партии есть не что иное, как следствие глубокого страха белорусской власти перед улицей, которая в реалиях РБ стала единственным местом политической борьбы из-за исчезновения других площадок и институтов в качестве места для легального политического противостояния.
10. Реформировать избирательное законодательство РБ. Мажоритарная избирательная система удобна для кандидатов — денежных мешков, обладающих финансовым ресурсом для того, чтобы «прикормить» округ, и для беспартийных провластных депутатов, как в случае с Беларусью. РБ необходим переход к смешанной избирательной системе, комбинирующей мажоритарную и пропорциональную формы представительства. Необходимо вернуть право голоса лицам, находящимся под следствием (лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, лишены права голоса, как и в России), а также сократить продолжительность досрочного голосования.
11. Обеспечить стабильность законодательства о политических партиях, для чего потребуются запретить президенту менять его посредством декретов.
12. Разрешить в республике независимые социологические исследования, без которых невозможно ведение полноценной избирательной кампании, а также создать национальный регистр избирателей, в том числе в электронном виде.
13. В разы увеличить представительство политических партий в избирательных комиссиях, что позволит им как защитить свою победу, так и повысить уровень доверия к избирательной системе, избежав кризисов её легитимности. Гарантировать наблюдателям и представителям СМИ право беспрепятственного получения копий протоколов.
14. Закрепить в конституции положения о парламентских фракциях и их коалициях и праве роспуска парламента в случае распада парламентской коалиции. Интересный пример в данном случае представляет Узбекистан, где подобные нормы внесли в закон «О политических партиях» при президенте Шавкате Мирзиёеве.

То есть, помимо конституционной реформы, перед политическими партиями стоит задача проведения партийной реформы и реформы избирательного законодательства. В противном случае у третьей перерегистрации будут такие же последствия, как и у второй.

Очевидно, что ни в следующем году, ни даже через пять лет в РБ не появятся рабочих механизмов парламентского контроля, конкурентной политики (пусть и в рамках, задаваемых в АП, как это принято на стабильной части постсоветского пространства в республиках с президентской формой правления). Для настоящего парламентаризма РБ придётся пройти долгий путь партийной и парламентской эволюции. И в данном аспекте интересен опыт Узбекистана, такой же в недавнем прошлом сверхпрезидентской республики, где власть решилась на управляемые и постепенные реформы.

Однако при всей привлекательности узбекского опыта (постепенное наделение партий властью, конкурентные выборы по мажоритарной системе) он не во всём применим к белорусским реалиям. Во-первых, реформы в РУз начались после трансфера власти, тогда как в РБ его лишь предстоит провести. Во-вторых, в РУз реформы проводились параллельно с либерализацией экономики, тогда как в РБ власть не демонстрирует подобного желания. В-третьих, экономика Узбекистана в последние годы растёт, тогда как белорусская экономика либо стагнирует, либо падает, а реформы легче проводить при восходящем тренде. В-четвёртых, узбекское общество менее политизировано, поэтому в парламенте Узбекистана нет партий реальной оппозиции — их не зарегистрировали, поэтому не допустили к выборам. В РБ же солидная часть общества не воспримет парламент

без оппозиции. В-пятых, управляемый парламентаризм в РУз сопровождается активной дискуссией о необходимости вступления страны в ЕАЭС и партии склоняются к преимуществам интеграции, тогда как в РБ данная дискуссия не ведётся. Данный аспект важен, так как без углубления интеграции и стабилизации белорусской экономики и финансов нарождающийся парламентаризм в массовом восприятии вновь будет ассоциироваться с хаосом и бедностью, хотя между ними нет явной причинно-следственной связи.

Белорусам предстоит методом проб и ошибок найти свой путь развития парламентаризма, а также выстроить свою партийную систему, однако многие интересные практики лежат на поверхности — достаточно обратить внимание на постсоветский опыт. Главное — понимать, что в переходный период белорусская партийная система и избирательное законодательство будут следствием компромисса между властью, обществом и самими партиями. Политика — это искусство возможного. Однако белорусским партиям нужно не ждать, когда им даруют право на участие в легальной политической деятельности, а бороться за свои права.

Права, как известно, не дают, права берут.

2050 СОНАР

Союз
Россия
Беларусь
Фабрика смыслов
Нарратив
Кооперация
Интеграция
Политэкономика
Идентичность
Будущее
Прогноз
Анализ
Оборонеспособность
Наука и техника
Промышленность
Культура
Точки роста

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: 8-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: 8-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: 8-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org

