
Николай ПЕТРО

Путь к многопартийности и законность

Наряду со стремительным распадом советского общества в нем происходит и формирование новых социальных групп и, соответственно, политических интересов. Нет уже Союза ССР — но именно в союзном законодательстве появились в последние годы акты, закрепившие ростки гражданского общества. Этот процесс анализируется в статье американского автора

Законодательное оформление многопартийности

К началу 1991 г. в СССР сформировалась многопартийная система. Но задолго до этого уже нельзя было говорить о Советском Союзе как о государстве с однопартийной системой. За последние годы в стране появились десятки тысяч общественно-политических организаций, независимых от государственного и партийного контроля. В городских советах регистрировалось бесчисленное количество политических партий.

Проведенный весной 1991 г. опрос советской молодежи говорит о стремительных темпах отпадения идеологических кумиров: 74% опрошенных полагают, что социализм для Советского Союза — это плохо, 50% считали, что у них нет будущего в СССР, 85% выступали за частную собственность на землю, 70% поддерживали приватизацию промышленности и торговых фирм, 51% считали, что Горбачев мешает проведению реформ, и в шесть раз больше молодых людей предпочитали в качестве политического лидера Бориса Ельцина (39%) Михаилу Горбачеву (6%)¹. Этот пример, особенно в сопоставлении с более ранними опросами, показывает, что с возникновением первых ростков гражданского общества отношение советских людей к своему руководству начало в корне меняться.

О необходимости гражданского общества еще в 1970-е годы говорили диссиденты, призывая советских лидеров «уважать свою собственную Конституцию». Но только с приходом к власти М. Горбачева понятие «правовое государство» стало одним из главных пунктов программы перестройки. По его настоянию советские юристы начали пересматривать многие положения Основ советского законодательства, включая в него явно буржуазные понятия, чуждые ортодоксальным советским представлениям о праве и государственной власти. Главная составляющая «нового правового мышления» Горбачева — это немецкое понятие *Rechtsstaat*, которое обычно переводится как правовое государство или государство, основанное на законности.

¹ «Readers Digest», 1991, March, p. 49.

Петро Н. (Petro N.) — доктор философских наук, профессор политических наук университета штата Род Айленд (США), автор работ по проблемам прав человека и неформальных политических объединений в России.

Однако важно помнить, что природа этих двух процессов — восстановления гражданского общества и ограничения деятельности государственных лидеров правовыми рамками — различна. Эта разница становится очевидной при обращении к вопросу об эволюции понятия правового государства. Оценив политическую ситуацию, небольшая группа реформаторов внутри советского руководства, которая победила в борьбе за власть после К. Черненко, пришла к выводу о необходимости соблюдения законности. Далеко не все поддерживали стремление этой группы к преобразованиям (даже внутри руководства коммунистической партии). Перед Горбачевым и его сторонниками стояло много проблем, и им понадобилось использовать все законные средства для борьбы с консервативным партийно-бюрократическим аппаратом. Таким образом, создание новых государственных институтов и изменение законодательства стало важным орудием в арсенале перестройки. Хотя коммунистическая партия ставила себя над законом, тем не менее Горбачев и его сторонники считали право тем средством, с помощью которого можно сдерживать наиболее вопиющие проявления ее диктатуры. По замечанию покойного Л. Шапиро, который в течение шестнадцати лет был практикующим адвокатом и главой английских советологов, «если и есть что-нибудь несовместимое с тоталитарным режимом, то это любой правопорядок; правопорядок, какой бы он ни был суровый, репрессивный и нелиберальный, тем не менее признает некоторое ограничение власти правящих кругов и в этом смысле лучше тоталитаризма»².

Несмотря на потенциальную опасность, которую опора на закон представляла для власти партии, это идеологически нейтральное средство казалось Горбачеву и его союзникам гораздо предпочтительней, чем опора на более сильные, но непредсказуемые средства воздействия — религию и историю с их явным антикоммунистическим прошлым.

Стихийное возникновение десятков тысяч новых общественно-политических организаций свидетельствовало о том, что страна стремилась к переменам, и показывало жизнеспособность советского общества. Новые политические деятели часто прямо выступали против попыток КПСС повести их за собой. Они не доверяли политическому рвению реформистской элиты и мало доверяли правительственным правовым реформам. С самого начала многие отвергали традиционную советскую правовую структуру и стремились создать альтернативные КПСС политические партии.

Все же с обеих сторон, видимо, существовала уверенность в том, что они в конце концов изменят политический ландшафт. Они не теряли надежды, что намечавшийся союз между реформистской элитой и популярными политическими деятелями не просто укрепит новую правовую структуру; он станет основой для нового социального соглашения между теми, кто правит, и теми, кем правят.

Первые всенародные обсуждения четко связали новое юридическое понятие «правовое государство» с укреплением социалистической законности. Новые предложения по законодательству, как отметил редактор журнала «Человек и закон», видимо, предназначались больше для сдерживания самостоятельной гражданской инициативы, чем для ее поощрения³. Споры по поводу первоначального правительственного проекта закона о добровольных общественных объединениях подтвердили это подозрение.

Первоначальный проект, который готовился в конце 1987 и начале 1988 г., предусматривал создание трех категорий общественных объединений — добровольных обществ, общественных самодеятельных органов и иных самодеятельных объединений, соответствующих традиционным категориям непартийных организаций советского общества. Хотя перед обще-

²Shapiro L. Russian Studies. New York, 1988, p. 40.

³См. «Человек и закон», 1988, № 10, с. 10.

ственными объединениями был поставлен широкий спектр законных целей, их деятельность четко сводилась к «всемерному совершенствованию социалистического общества, дальнейшему расширению социалистической демократии и социалистического общественного самоуправления». В ст. 3 указывалось, что деятельность общественных объединений «не должна причинять ущерба интересам социалистического общества и государства...».

Для лучшего «управления деятельностью» самостоятельных объединений государственным органам были даны полномочия изымать платежи в государственный бюджет и прекращать деятельность неподчиняющихся организаций. В результате многие «добровольные» объединения стали бы просто придатками местной власти.

Короче говоря, первоначальный проект, поощряя формирование гражданских организаций, не предоставлял им реальных прав по отношению к существующей партийной и государственной структуре. Комментируя проект, один из его авторов признал, что предложенный закон «игнорирует такие важные ^{политические} права добровольных обществ, как право на законодательную инициативу и право на выдвижение кандидатов в депутаты, а также вопросы материальной, экономической и издательской деятельности»⁴.

Многие политологи и юристы, видимо, верили, что демократизация может быть навязана сверху, и им даже в голову не могло прийти, что кто-то захочет высказать совсем иную, не бюрократическую точку зрения. Резкая общественная критика, поднявшаяся после того как проект пробился в неофициальную и официальную прессу, застала их врасплох. Проект натолкнулся на беспрецедентное сопротивление в средствах массовой информации. Поэтому советский парламент даже не счел нужным его обсуждать.

Депутаты-реформаторы в Верховном Совете СССР выдвинули затем свой собственный проект. Его автором был С. Станкевич, в своем проекте предусмотревший формирование объединений, которые не признают «руководящей роли коммунистической партии», в то время закрепленной в ст. 6 Конституции СССР. Таким образом, в проекте предлагалась окончательная легализация альтернативных политических партий. Осенью 1989 г. этот вариант горячо обсуждался на сессии Верховного Совета, но не был утвержден — сторонники реформ оказались в меньшинстве.

4 июня 1990 г. «Правда» опубликовала еще один проект закона, который существенно пересматривал положения предыдущего. В нем не было больше деления общественных объединений на категории. Общественными объединениями предполагалось признавать политические партии, массовые движения, в том числе народные фронты, профессиональные союзы, женские, ветеранские, молодежные и детские организации, творческие союзы, фонды и другие объединения граждан за исключением религиозных, коммерческих и государственных организаций⁵.

Примечательно, что в этом документе нигде нет упоминания о коммунистической партии или о социализме. Наоборот, ст. 4 объявила незаконной дискриминацию граждан должностными лицами на основании членства в каком-либо общественном объединении (включая коммунистическую партию). Эта статья далее назвала незаконным любое требование нанимателя указывать на членство в том или ином общественном объединении. При серьезном отношении к делу эти положения могли представлять угрозу для партийной номенклатуры.

Принимая во внимание критику предыдущего проекта, авторы нового определили право объединений участвовать в выборах, в процессе управления и в принятии решений выборными и административными органами,

⁴ «Известия», 20 февраля 1989.

⁵ «Правда», 4 июня 1990.

иметь право законодательной инициативы, защищать законные права своих членов, публиковать свои материалы. Новый проект также предусмотрел значительную правовую защиту объединений от произвольных действий правительства, оговаривая тот факт, что человек, а не организация, будет нести ответственность за преступную деятельность.

Именно этот проект с несколькими существенными поправками 9 октября 1990 г. стал законом. Но, несмотря на то что окончательный вариант проекта предусматривал предоставление общественным объединениям значительных прав, в нем остались некоторые положения, вызывающие беспокойство. Наиболее важное из них то, что органы прокуратуры все еще должны осуществлять надзор за соблюдением законов общественными объединениями. Государственный орган, регистрирующий общественное объединение (обычно это министерство юстиции), осуществляет контроль за соблюдением этим объединением положений устава. Так, министерство вправе требовать от руководящего органа общественного объединения предоставления документов о принятых решениях, направлять своих представителей для участия в проводимых общественным объединением мероприятиях и получать объяснение от любого члена общественного объединения по вопросам, связанным с соблюдением этим объединением устава⁶.

Министерство юстиции или прокурор могут вынести общественному объединению письменное предупреждение в случае совершения этим объединением действий, «выходящих за пределы его целей и задач». В отличие от проекта, который давал полномочия министерству и прокурору ликвидировать общественное объединение при повторном совершении непредписанных действий, окончательный закон сохраняет это полномочие за судом.

Согласно этому закону, государство вправе прекратить деятельность общественного объединения, имеющего целью «свержение, насильственное изменение конституционного строя или насильственное нарушение единства территории СССР, союзных и автономных республик, автономных образований, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, в том числе классовой, а также расовой, национальной и религиозной розни, совершение иных уголовно наказуемых деяний. Запрещается создание общественных военизированных объединений и вооруженных формирований»⁷.

Следует отметить, что во всех предыдущих проектах отсутствовало выражение «классовая рознь». Включение его в окончательный текст закона ясно показало, что его создатели стремились прекратить традицию подчинения закона идеям марксизма-ленинизма. Можно назвать много социальных причин, чтобы объяснить стремление к сдерживанию националистических и сепаратистских тенденций.

Закон также предусмотрел гарантии законного порядка, отсутствующие в проектах. Например, новому объединению может быть отказано в регистрации, только когда его устав противоречит положениям ст. 3, 4 или 10 настоящего закона. Но даже в этом случае отказ в регистрации может быть обжалован в суде.

Все политические партии объявлены равными перед законом, и, безусловно, предполагается, что они вправе набирать профессиональный штат работников. Но они не могут получать доходы или оплачивать свой штат из доходов от коммерческой деятельности.

Одним из наиболее странных ограничений выглядела следующая оговорка: если общественные объединения вправе быть зарегистрированы, насчитывая не менее десяти граждан, то общесоюзная политическая партия может быть зарегистрирована лишь в том случае, если ее деятельность рас-

⁶ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 42.

⁷ Там же.

пространяется на территории «всех или большинства» пятнадцати союзных республик и в них имеются организации этой партии. При этом такая партия должна иметь своими членами не менее пяти тысяч граждан⁸. Однако это не исключает регистрации таких партий на республиканском уровне и ниже, равно как и не препятствует партиям до регистрации действовать «явочным порядком» на общесоюзном уровне.

Уже через несколько месяцев после принятия этого закона по крайней мере три новые политические партии — Демократическая партия России, Республиканская партия России и Российское христианско-демократическое движение — отвечали этим требованиям.

Наконец, в законе таилась большая потенциальная угроза для эффективного развития политического плюрализма. В то время как общественным объединениям было дано право получать денежные средства из-за рубежа и иметь в качестве членов иностранных граждан, политические партии и общественные движения, преследующие политические цели, не могли получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных организаций и граждан. Если бы это положение закона строго соблюдалось, первой его жертвой стала бы сама КПСС, имевшая авуары в иностранной валюте.

Хотя Закон об общественных объединениях и явился позитивным шагом, он был сделан нерешительно и слишком поздно. Верхний эшелон политический власти, особенно сам Горбачев, не торопился юридически признать самостоятельные политические объединения. Поэтому инициатива перешла в руки республиканских и местных законодательных органов. Пока в Верховном Совете СССР шли споры о том, какие изменения внести в Конституцию СССР, республики объявили свои законы суверенными и высшими. Пока общесоюзный законодательный орган обсуждал приемлемую формулировку ст. 6 Конституции СССР, Моссовет пошел дальше и зарегистрировал несколько альтернативных партий, в том числе Демократическую партию России и Российское христианско-демократическое движение.

Резкое отличие проектов закона от его окончательного текста свидетельствует о быстром росте влияния новых гражданских и политических организаций. Их влияние усиливалось по мере роста скептицизма в отношении способности и желания государственных руководителей провести реформы в жизнь. Неформальные общественные и политические группы смогли направить долю этого скептицизма, который особенно свойствен молодежи, в творческое политическое русло. Их способность превратить общественную поддержку в законодательную инициативу, что особенно проявилось на местах, содействовала формированию нового законодательства.

Рост неформального политического движения

Появление неформальных организаций было вызвано пустым краснобайством Горбачева, его нерешительностью в проведении радикальных реформ, хотя его призывы расширить гражданскую инициативу звучали очень громко. «Неформальными организациями» (на сегодняшний день этот термин несколько устарел) сначала называли самостоятельные объединения. В декабре 1987 г. «Правда» писала о существовании более 30 тыс. таких объединений, а годом позже уже появилась заметка о том, что их количество возросло вдвое и насчитывает 60 тысяч⁹.

Появление на политической арене многих из этих объединений, вначале аполитичных, было вызвано конфликтом с местным бюрократическим ап-

⁸ См. там же.

⁹ См. «Правда», 27 декабря 1987; 10 февраля 1989.

На протяжении последних лет советское общество быстро политизировалось. Весной 1990 г. популярный еженедельник «Собеседник» опубликовал на двух страницах собственный «политический атлас России», в котором были перечислены более десятка различных политических организаций (среди них КПСС), действующих на территории РСФСР. Члены в то время оппозиционной фракции «Демократическая Россия» получили более 35% мест в новом Российском парламенте, избранном в начале 1991 года. С помощью этой фракции в Верховный Совет РСФСР вошло несколько новых партий. Кандидатура В. Аксючица, одного из основателей Российского христианско-демократического движения, даже была выдвинута на пост президента РСФСР, и, в духе времени, его эмоциональная антикоммунистическая речь была передана по Центральному телевидению сразу после программы «Время». Фракция «Демократическая Россия» получила абсолютное большинство в местных городских советах Москвы, Ленинграда, Пскова, Новгорода, Свердловска, Львова, Чернигова, Омска, Нижнего Новгорода, Владивостока и еще семидесяти городов. Во многих из них были зарегистрированы оппозиционные КПСС партии. Исполком и президиум Моссовета создали комиссию для ускорения регистрации новых политических партий и общественных организаций. Регистрация, согласно решению Моссовета, позволяла им открыть счет в банке, вступить в официальные отношения с правоохранительными органами, осуществлять издательскую деятельность и иметь фирменные бланки. Зарегистрировавшись, эти организации могли получать средства из-за рубежа и иметь свободно конвертируемую валюту. По последнему пункту решение Моссовета вступало в противоречие с общесоюзным законом. Возможность обращаться к общественному мнению открывает этим организациям перспективу стать реальной политической силой.

Будущее правовой реформы

В своем развитии советский вариант правового государства критиковался и критикуется с разных сторон. По мнению одних партий, он должен создать необходимые условия для процветания плюралистического общества. Другие считают, что новое законодательство прежде всего должно учитывать существующую реальность. Ведь не следует сбрасывать со счетов тот факт, что советские юристы и судьи попали в положение, описанное в романе Дж. Хеллера «Уловка-22»: они могут серьезно заняться изменением законодательства только после того, как произошли политические преобразования, дающие им эту возможность. В советском обществе эффективность нового законодательства зависит от предшествующей политической реформы, в то время как в Соединенных Штатах Америки и в других правовых государствах обычно происходит обратный процесс, когда законодательство подгоняет политические преобразования.

Сумеет ли нарождающаяся в регионах страны демократия оказать помощь законодательным органам и общественным организациям в доведении до конца политической реформы? Ведь сегодня, по-видимому, существует обратная пропорциональная связь между количеством избранных законодательных органов и их способностью проводить радикальные реформы. Некоторые известные реформаторы, в том числе А. Собчак, Г. Попов и С. Станкевич, еще в начале 1991 г. перенесли свою деятельность с общесоюзного уровня на республиканский и местный.

В прошедшие годы в республиках процесс создания новой правовой системы шел гораздо быстрее, чем в Союзе в целом. В результате Съезд народных депутатов СССР — основа новой государственной структуры Горбачева — постепенно утрачивал возможность формировать политику, тем са-

мым уменьшая стабильность Союза. В то время как все большая децентрализация законодательной власти являлась благоприятным фактором для советской демократии, она несла не только положительные, но и отрицательные стороны для советского тоталитарного государства, так как возникали серьезные проблемы, касающиеся полномочий и необходимости сильной централизованной власти.

Но перспектива децентрализации и даже дезинтеграции СССР ускорила созревание альтернативной политической инфраструктуры. В связи с отсутствием приемлемого законодательства многие независимые политические организации просто пошли напролом и начали действовать по своему усмотрению, якобы имея на это право, тем самым заставляя местные законодательные органы форсировать события. Поэтому среди интеллектуалов обострилась полемика о том, как скоро новые политические объединения смогут принять на себя политическое руководство. Сегодня многочисленные политические партии (из которых почти все стремятся завоевать в будущем видное положение в стране) — это существующая реальность. И, как отметил Б. Ельцин, многие республики будут вынуждены в последующие два года провести многопартийные выборы просто для того, чтобы дать людям возможность оценить деятельность тех должностных лиц, которых они выбрали.

В связи с растущим осуждением общественностью нерешительных действий законодательной власти в проведении правовых реформ есть все основания говорить о возможном объединении усилий общественных организаций и политических партий с депутатами — сторонниками радикальных реформ. Есть несколько примеров, когда сторонники реформ на местах пытались утвердить независимость судей от административно-командного давления.

Однако важно помнить, что конец тоталитарного режима — это еще не установление демократического правления. Хотя эти две тенденции подкрепляют друг друга, вполне возможно, что в ближайшем будущем ушедшую монополию партии на власть сменит не триумф демократии, а анархия и хаос, так как действенные демократические структуры еще не крепко стоят на ногах.

Но если даже обновление общества завязнет или немного отступит на уровне высшей власти, то на низовом уровне гражданские организации будут настаивать на переменах. Этот процесс можно повернуть вспять только полным, тотальным наступлением на сами понятия гражданского общества и законности.

Поэтому в обозримом будущем в советском праве и в советском обществе все еще будет полно противоречий. Новоиспеченные напористые политические деятели постараются использовать все правовые механизмы, которые есть в их распоряжении, чтобы быстрыми темпами начать устанавливать новую систему — политический плюрализм. Есть большой риск того, что существующая правовая структура разложится прежде, чем утвердится новая. Однако в конечном итоге пагубные воздействия временного правового хаоса не должны затмить уже достигнутого — впервые в советской истории в стране существует согласие по вопросу о выработке нового общественного договора между теми, кто правит, и теми, кем правят, — договора, в котором законность будет твердо установлена.

© Н. Петро, 1992

© Л. Боровицкая — перевод на русский, 1992