

ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП —

НЕ НАВРЕДИ

Владимир ЛЕПЕХИН,
руководитель рабочей группы по подготовке
проекта Федерального закона «О политических партиях»
Комитета Госдумы по делам общественных объединений
и религиозных организаций

Шесть лет назад в Комитете Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций был подготовлен пакет основополагающих для политического развития страны законопроектов - «Об общественных объединениях», «О профсоюзах», «О партиях».

Законы «Об общественных объединениях» и «О профсоюзах» были приняты палатами парламента и подписаны Президентом РФ, а Закон «О партиях», к сожалению, был отклонен Советом Федерации по причинам, как выяснилось позднее, не связанным с его содержанием.

В итоге в политическом законодательстве возникла дыра, которую в течение пяти лет законодатели заполняли бессистемными и подчас противоречивыми дополнениями к избирательным законам. Теперь уже абсолютно ясно, что эту ситуацию нужно исправлять.

Закона о партиях нет, но есть

законопроект, который принят Думой в трех чтениях, прошел обсуждение в партиях, правовое управление Госдумы и правительство. Текст именно этого законопроекта, подготовленного и принятого Думой еще в 1995 г., лежит в основе всех представленных сегодня вариантов проекта закона о партиях.

Эти варианты не альтернативны. Это просто разные, развернутые в ту или иную сторону редакции одного и того же, думского законопроекта.

На наш взгляд, между разработчиками нет серьезных противоречий, поскольку есть единство в главном: закон о партиях нужен, и этот закон должен усилить роль и влияние партий в обществе и государстве.

Основные противоречия лежат в иной плоскости. Не в Думе или этом зале, а в обществе в целом. И в силу этих противоречий в настоящее время существуют три принципиально различных подхо-

да к самой роли партий в современной российской политике.

Первый подход - это подход теневых структур власти и бизнеса.

Ведущие группы интересов находят иные пути во властные коридоры, чем те, которые проходят через партии и парламентские фракции. Лоббисты от этих групп заинтересованы в том, чтобы закона о партиях и нормальных партий не было, чтобы парламент состоял из депутатов-одномандатников, выдвинутых в порядке самовыдвижения или инициативными группами служб безопасности разного рода банков или компаний.

Представителям этих групп выгодно, чтобы Президент и губернаторы выдвигались и избирались не партиями, а группами «олигархов», договорившихся между собой о разделе сфер влияния. И чтобы избиратель сравнивал не партийные программы, а компроматы.

Ситуация, при которой в Карача-

ево-Черкессии самовыдвигается Березовский, в Долгано-Ненецком округе Хлопонин, а на Чукотке Абрамович, - не трагедия. Но политологи усматривают здесь тенденцию.

Таким образом, теневые группы выступают за то, чтобы в России действовала если не одна (это уже сегодня откровенно неприлично), то две-три большие партии. Термин для обозначения такой системы уже имеется - управляемая демократия.

Второй подход - это подход чиновников. Тех из них, кто видит свой долг в том, чтобы контролировать все и вся независимо от того, вредно это для общества или полезно.

Мечта такого чиновника - построить партии и создать для них правила под девизом «Шаг влево, шаг вправо - ликвидация». А закон принять такой, в котором были бы регламентированы все стороны партийной жизни.

К примеру, уважаемое мной Министерство юстиции за последние пять лет неоднократно вносило в Думу законопроекты, преследующие две цели: дать органам юстиции больше полномочий по контролю за общественными объединениями и заменить заявительный порядок регистрации профсоюзов на разрешительный.

Сегодня у нас набирает политический вес еще одна государственная структура - Центризбирком, который в силу возложенных на него обязанностей нацелен прежде всего на совершенствование системы контроля за политическими партиями, а не на развитие гражданского общества. В этой связи политологи отмечают еще одну тенденцию: с контролерами у нас хорошо - все лучше и лучше, а с партиями плохо - все хуже и хуже.

К счастью, в стране кроме чиновников и олигархов есть еще и население, интересы которого выражают большие и малые партии, общественные объединения и профсоюзы.

Теперь, собственно, о третьем подходе - подходе самих партий и общественных объединений,

изложенном в концепции новой редакции проекта закона о партиях, подготовленной рабочей группой Комитета Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций на основе сотен предложений, поступивших в Думу в течение последних пяти лет.

Я не стану комментировать всю концепцию, поскольку это довольно большой документ. Остановлюсь на четырех основных проблемах, по которым сейчас разворачивается основная дискуссия как среди разработчиков законопроекта и законодателей, так и в обществе.

Первое, на что я хотел бы обратить внимание, - это проблема наделения партий исключительным правом выдвигать кандидатов в выборные органы власти.

На наш взгляд, кандидаты в депутаты Госдумы (в том числе и в одномандатных округах), а также кандидаты на пост Президента России должны выдвигаться только от партий.

Принятие такой нормы представляется радикальным шагом, но в то же время это единственный серьезный стимул к формированию в нашей стране полноценной партийной системы.

Более того, это право целесообразно распространить на субъекты Федерации. То есть выдвигаться кандидаты в депутаты законодательных собраний и на пост главы субъектов Федерации должны тоже только от партий.

Тогда и Московская городская Дума не будет карманной, и во второй нашей столице, Санкт-Петербурге, теряющие свои позиции партии в перспективе смогут потеснить криминал, все больше озабоченный приобретением депутатских удостоверений.

На уровень городов, районов и местного самоуправления принцип исключительного права партий на участие в выборах распространять, по меньшей мере, преждевременно. Пусть здесь все будет пока как есть: самовыдвижение, выдвижение от инициативных групп и общественных объединений.

Кстати, Центризбирком в этом вопросе непоследователен. В 27-й статье проекта Федерального закона «О политических партиях», подготовленного рабочей группой ЦИК РФ, партии наделяются исключительным правом выдвигать кандидатов во все без исключения выборные органы, включая местное самоуправление. А в концепции проекта того же закона говорится, что сохраняется самовыдвижение и выдвижение от инициативных групп.

Вторая проблема, которую я хотел бы прокомментировать, - это права региональных партий.

ЦИК предлагает исключить из политического процесса региональные политические партии. Аргумент, видимо, такой: региональные партии освободят места отделениям федеральных партий.

Конечно, можно резать по живому. Но лучше не трогать ту грядку, которую не сажал. Иначе завтра на ней вообще ничего не вырастет.

Региональные партии во многих субъектах Федерации являются сегодня единственной альтернативой власти. Вот в третьем городе страны, Екатеринбурге на местных выборах наиболее активны политические движения «Преобразование Урала», «Наш город» и «Май». Свои проблемы хотят решать уральцы, а не проблемы КПРФ, «Яблока» или «Единства».

Принцип в разработке закона о партиях должен быть такой - **не навреди**. Все более или менее политически активное и здоровое нуждается в поддержке. Нужно просто дать всем партиям проявить себя в ходе выборов, а избиратель расставит все на свои места. К примеру, «Наш дом - Россия», возможно, станет региональной партией в Ямало-Ненецком округе, а зародившееся в далеком Екатеринбурге движение «Май» (которое, кстати, участвовало в последних выборах в Госдуму в 1999 г.) дорастет до полноценной федеральной партии.

Третья проблема, которая встает в ходе разработки закона о партиях, - это проблема регули-

рования процесса создания партий и внутрипартийной жизни.

Кстати, редакция проекта закона о партиях, подготовленная в ЦИК, отличается от текста законопроекта, принятого Думой в 1995 г., по сути одним принципиальным моментом: рабочая группа ЦИК добавила в думский текст ряд статей, которые касаются порядка создания партии и контроля за ее деятельностью.

Установлена минимальная численность партий в 10 тыс. человек и минимальная численность регионального отделения в 100 человек (при такой численности, как минимум, в десяти субъектах Федерации останется только одна партия, в которую запишется администрация в полном составе). ЦИК сформулировал 20 требований к уставу партии. Но все это - цветочки. Ягодки содержатся в статьях, регламентирующих создание и регистрацию партий.

Согласно этим статьям, для того, чтобы создать партию, нужно сначала сформировать оргкомитет, который сдает соответствующие документы в Минюст РФ и получает свидетельство о регистрации. После этого оргкомитет проводит учредительный съезд партии и снова готовит документы и снова подает их для регистрации. Однако сдав документы, партия получает лишь временное свидетельство о регистрации. Потому что она должна создать и зарегистрировать (и не в заявительном как сейчас, а в разрешительном (!) порядке) 44 региональных отделения. Причем, в каждом регионе партия должна предоставить органу юстиции нотариально заверенные копии устава и временного свидетельства о регистрации. Затем должны быть нотариально заверены копии свидетельств о регистрации этих отделений. И только потом, уже в третий

раз, партия должна штурмовать Минюст для получения постоянного свидетельства о регистрации.

Зачем это все? Если мы хотим научить партии плавать, надо бросить их в воду, в выборы. Кто выплывет - хорошо... Но ЦИК связывает партии по рукам и ногам, чтобы они все заведомо пошли ко дну, за исключением тех, кому власть соизволит бросить спасательный круг.

Между прочим, в действующем законе «Об общественных объединениях» прописаны практически все требования к общественным объединениям. Нужно только внимательно прочитать закон. Но даже при наличии нынешнего довольно демокра-

Сегодня у нас набирает политический вес еще одна государственная структура — Центризбирком, который в силу возложенных на него обязанностей нацелен прежде всего на совершенствование системы контроля за политическими партиями, а не на развитие гражданского общества.

тичного порядка регистрации общественных объединений эти объединения сплошь и рядом сталкиваются с бюрократической волокитой. К нам в Комитет поступают сотни писем, в которых общественные объединения жалуются на произвол чиновников. Все знают, что при органах юстиции почти легально действуют специальные фирмы, которые за плату берут на себя заботы по регистрации объединений. Так что любое новое процедурное требование к партиям - это лишний повод для блокирования их регистрации и деятельности.

Представитель «Яблока» депутат А.Шишов предложил решать проблемы внутрипартийной демократии с помощью государства и, в частности, записал в проект закона 23 требования к уставу партии. Я понимаю, что проблема внутрипартийной демократии, наверное, актуальна для

«Яблока». Однако излишняя регламентация деятельности партии приведет, в конечном счете, к тому, что у нас действительно останутся только две большие партии. И обе - партии власти. Потому что любая, не имеющая возможности преодолеть бюрократические препоны, организация просто плюнет на ЦИК, Минюсты и Думы. А потом, поднакопив злости на власть, сметет эту власть - как это было у нас 10 лет назад и как это случилось месяц назад в Югославии.

Четвертая проблема - финансовый контроль. Здесь пока особых дискуссий нет. Просто потому, что ни в одном из представленных законопроектов этот раздел не проработан достаточно серьезно. Хотя еще три года назад наш Комитет в развитие закона о партиях подготовил специальный закон «О финансировании политических объединений», который прошел обсуждение во фракциях, комитетах и правовом

управлении Госдумы и везде получил высокую оценку. В нем довольно подробно регламентируются практически все аспекты финансово-хозяйственной жизни политических партий.

«Белым пятном» здесь остается разве что проблема государственного финансирования партийной деятельности. В этой связи я бы хотел отметить как чрезвычайно полезные предложения к закону о партиях депутатов А.Шишлова и А.Чуева. В их редакциях законопроекта достаточно подробно описан механизм государственного финансирования, и эти предложения можно было бы взять за основу при подготовке главы проекта закона, посвященной финансово-хозяйственной деятельности партий.

Вот основные вопросы, на которые стоит обратить особое внимание в связи с предстоящим принятием закона о партиях.