

ИНСТРУМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Александр ШИШЛОВ,
депутат Государственной Думы

Уже десять лет альтернативные выборы являются одним из атрибутов политической системы в Российской Федерации. И с каждым следующими выборами мы раз за разом убеждаемся в том, что органы власти, формируемые в результате выборов, не отвечают ожиданиям, не выполняют должным образом свои функции. Можно долго анализировать причины ошибок, совершаемых и избирателями, и их избранными, спорить об особенностях избирательной системы. Но есть одна тема, которую в последнее время выделяют все участники политической жизни. И власть, и оппозиция, и независимые государственные институты говорят о необходимости законодательно определить место и роль политических партий.

Однако единства взглядов на то, какую роль станут играть политические партии в России после принятия нового закона, пока не наблюдается. Одни с упоением рассуждают о будущей двухпартийной системе («партия власти» и партия, исполняющая роль оппозиции). Другие надеются, что партии в России смогут стать тем, чем они и должны быть в демократическом обществе — инструментом гражданского участия в политической жизни.

Политические партии — неотъемлемая составная часть свободно-

го демократического общества и ключевой элемент политической системы. Будучи важнейшими посредниками между гражданами и властью, партии способствуют выработке и выражению политической воли граждан, отображению интересов людей в принимаемых для их блага соответствующих решениях органов власти. Разрабатывая свои программы развития общества, политические партии обеспечивают конкурентную среду для открытого общественного обсуждения политических и экономических идей, содействуют проведению свободных выборов. Партии необходимы для развития политической ответственности граждан, для подготовки квалифицированных кадров в сфере политики. Партии должны нести политическую ответственность за деятельность своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время в силу многих причин российские партии отвечают этим целям далеко не в полной мере. И принятие закона может способствовать изменению этой ситуации.

В чем цель принятия закона о партиях? Во-первых, речь идет о создании правовых основ для деятельности в нашей стране добровольных объединений граждан Российской Федерации,

желающих путем объединения в политическую партию влиять на решение вопросов, находящихся в ведении органов государственной власти и местного самоуправления. Принятие закона о партиях должно содействовать созданию правовых и организационных механизмов реализации конституционных принципов идеологического и политического многообразия, многопартийности.

Но не менее важными, чем правовые аспекты, представляются политические аспекты принятия закона о партиях. Этот закон может использоваться по-разному. Он может стать инструментом государственного централизованного контроля за политической жизнью, инструментом ограничения политической активности граждан и подавления гражданской инициативы, тормозящим развитие гражданского общества. Иначе говоря, еще одной «дубиной», которой «бьют один раз — но по голове». Возможность такого развития событий исключить нельзя.

И, напротив, такой закон может стать механизмом обеспечения конституционных гарантий многопартийности и политического плюрализма, содержащихся в российской Конституции, способом активизации граждан, шагом на пути к построению в России гражданского общества.

«Яблоко» выступает за то, чтобы закон о политических партиях служил именно таким целям, чтобы он стал правовым инструментом для обеспечения ответственного и независимого от государства политического представительства интересов граждан, для усиления влияния общества на власть. Мы хотим, чтобы закон способствовал политической структуризации общества, повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в интересах граждан.

Закон должен дать правовые гарантии невмешательства государства в деятельность политических партий, обеспечить равенство их прав.

Исходя из этих целей, фракция «Яблоко» разработала законопроект «О политических партиях в Российской Федерации». Кроме автора статьи, в работе над проектом участвовали председатель комитета по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Виталий Калинин и эксперт этого комитета Борис Вишневецкий.

Первый вопрос, который должен быть разрешен в законе, - это определение политической партии. Поскольку партия - это сообщество, которое участвует в политической жизни, то, на наш взгляд, критерием определения политической партии должна быть не ее численность, а систематическое и длительное участие в политической жизни, прежде всего в выборах.

Поэтому для нас не принципиален вопрос о минимальной численности политической партии. Мы считаем этот вопрос надуманным, потому что необходимость иметь численность в 10 тыс. человек можно обосновать точно так же, как необходимость иметь 5 тыс. или 25 тыс. членов партии. Гораздо существеннее другое - чтобы партия, если речь идет об общероссийской партии, имела отделения в значительной части субъектов Федерации, постоянно участвовала в избирательных кампаниях, доводила своих кандидатов до избирательных бюллетеней и получала поддержку избирателей. Если партия преодолевает пятипроцентный барьер и образует

фракцию в Государственной Думе, для нее требование численности вообще не имеет никакого значения, потому что такая партия уже показала, что идеи, которые она несет, пользуются общественной поддержкой.

Мы определяем политическую партию как общественное объединение, представляющее собой добровольное объединение граждан Российской Федерации, основанное на индивидуальном членстве, создаваемое в целях длительного и систематического участия в политической жизни общества посредством:

- выработки и выражения политической воли граждан;

Критерием определения политической партии должна быть не ее численность, а систематическое и длительное участие в политической жизни, прежде всего в выборах.

- разработки, принятия и опубликования программ развития Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований;

- влияния на решения и действия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- отображения интересов граждан в соответствующих решениях органов государственной власти и местного самоуправления;

- участия в выборах, в организации и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В соответствии с таким определением к численности партии предъявляются весьма либеральные требования: общероссийская партия должна удовлетворять одному или нескольким из следующих условий:

- партия имеет свои отделения более чем в половине субъектов Федерации, причем не менее чем в одной четверти субъектов Федерации количество членов партии должно быть более 100 в каждом, а еще в одной четверти субъектов количество членов партии - более 50 в каждом, при этом кандидаты, выдвинутые партией, участвуют в выборах органов государственной власти Российской Федерации;

- партия получила поддержку более пяти процентов от числа избирателей, принимавших участие в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеральному избирательному округу;

- партия выдвинула кандидатов в депутаты Государственной Думы, которые не выдвигались другими партиями и в сумме получили поддержку более пяти процентов от числа избирателей, принимавших участие в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам.

В законе предлагается установить, что партии являются единственным видом общественных объединений, имеющих право выдвигать кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправ-

ления. Это исключительное право партий кардинальным образом меняет их положение в ряду других общественных объединений, которые в настоящее время могут принимать участие в выборах согласно действующему избирательному законодательству. Именно это положение будет способствовать изменению роли партий. Разумеется, его принятие потребует внесения соответствующих изменений в избирательное законодательство. Что касается действующего закона «Об общественных объединениях», то устанавливается, что он применяется к политическим партиям в части, не противоречащей закону о партиях. При этом органы исполнительной власти не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование деятельности партий.

Большие споры идут о том, допускать ли существование региональных партий. Деятельность федеральных политических партий способствует укреплению единства политической системы федеративного государства. Что касается региональных партий, то существуют опасения, что их деятельность может способствовать региональному сепаратизму. Но, с другой стороны, Россия - федеративное государство, в

регионах - субъектах Федерации - действуют свои органы государственной власти, здесь есть свои региональные политические проблемы, решать которые могут именно региональные политические организации. Поэтому в нашем законопроекте предусматривается возможность создания региональных политических партий, действующих на территории субъекта Федерации и не участвующих в федеральных выборах.

Вопрос о том, как создавать партии, также является дискуссионным. Мы исходим из того, что следует исключить возможность передачи государству функций организации политической жизни. Исходя из той концепции, что партии должны способствовать политическому структурированию и развитию гражданского общества, мы считаем, что участие государства в создании политических партий должно быть сведено к минимуму - к государственной регистрации партии после ее создания (при этом перечень оснований для отказа в регистрации исчерпывающим образом должен быть определен в законе).

Поэтому мы полагаем, что создание политических партий не нуждается в каких-то специальных оргкомитетах, которые регистрируются в Министерстве юстиции. Процесс создания партии полностью лежит в сфере ответственности тех, кто его инициирует. Разумеется, к учредительному съезду новой политической партии должны предъявляться определенные условия: на учредительном съезде должны быть созданы региональные отделения, приняты программа и устав, приняты члены партии в том количестве, которое устанавливается в законе. Однако предварительное уведомление государственных органов об инициативе создания партии, а тем более - участие государственных органов в этом процессе нам представляется совершенно необоснованным. Другое дело - информирование общественности через СМИ, через Интернет об инициативе создания партии - такое условие вполне оправдано.

Деятельность партий, на наш взгляд, не должна быть связана с производственной деятельностью ее членов. Поэтому мы предлага-

ем ввести ограничения на создание и деятельность партийных организаций в рамках юридического лица, установить территориальный принцип формирования партийных организаций. Необходимо и ограничения на членство в партии для сотрудников правоохранительных органов, для военнослужащих.

Если мы заинтересованы в том, чтобы партии служили инструментом демократизации, инструментом развития гражданского общества, они сами должны быть образцом демократии, демократического принятия решений. И для обеспечения высокого уровня

Принятие закона о партиях должно содействовать созданию правовых и организационных механизмов реализации конституционных принципов идеологического и политического многообразия, многопартийности.

внутрипартийной демократии вполне допустимо законодательное регулирование. Это как раз тот случай, когда государственное вмешательство представляется оправданным - опыт нашей современной истории богат примерами, когда политические организации, по сути, извращают идею ответственного политического представительства и служат лишь трибуной для выражения интересов крайне ограниченного круга лиц.

Поэтому в нашем законопроекте содержится ряд обязательных требований к уставу. В частности, в уставе партии должны быть такие положения, как предельный срок полномочий руководящих органов, предельный срок продления таких полномочий, запрет на делегирование полномочий коллегиальных органов кому бы то ни было. Следует законодательно закрепить, на наш взгляд, такое положение, как тайное голосование по всем персональным вопросам. Мы полагаем, что принятие таких позиций будет способствовать демократичному функционированию политических партий.

Поскольку мы исходим из того, что партии объединяют граждан вокруг идей, а не вокруг людей или органов власти, то мы полагаем, что в наименовании и символике

партии не могут использоваться наименования органов государственной власти и местного самоуправления, имена и фамилии живущих или живших людей.

Членство в партии, разумеется, связано и с добровольно принимаемыми обязанностями членов партии. Но при этом мы полагаем, что необходимо обеспечивать внутреннюю свободу членов партии. В нашем законопроекте, в частности, декларируется принцип внутренней свободы членов партии, выдвинутых и избранных на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления. При принятии конкретных решений, в том числе при голосовании, члены партии учитывают партийные решения, но руководствуются своими внутренними убеждениями в момент принятия решения.

Мы считаем очень важным ограничить влияние государства на деятельность политических партий, поэтому в законе следует определить, что перечень тех сведений, которые предоставляются политическими партиями в налоговую службу, в Министерство юстиции, в региональные регистрирующие органы - это исчерпывающий перечень и никаких иных сведений никто от партии требовать не имеет права.

Но деятельность политических партий должна быть открыта для общества, и поэтому те сведения, которые входят в этот перечень, должны быть доступны не только государственным органам - они должны быть общедоступны и публиковаться в СМИ. Мы также полагаем, что все партии должны иметь свой сайт в Интернете и публиковать на нем основные сведения о собственной деятельности - программу, устав, состав руководящих органов, финансовые отчеты.

Еще одна проблема, вызывающая споры, - это государственное бюджетное финансирование деятельности партий. Любопытно, что большинство противников государственного финансирования партий, с пафосом заявляющих об «аморальности финансирования партий в стране, где за чертой бедности живут миллионы людей», представляют партии, известные своими связями с «олигархами»

или естественными монополиями. Кстати, многие противники такого финансирования забывают, что оно уже существует, причем в двух формах. Первая - это финансирование избирательных объединений и выдвинутых ими кандидатов, участвующих в выборах. Это финансирование осуществляется избирательными комиссиями из средств бюджетов соответствующего уровня в соответствии с избирательным законодательством. Вторая форма - финансирование деятельности фракций в представительных органах власти. Например, деятельность фракций в Государственной Думе финансируется из средств федерального бюджета согласно закону о бюджете, регламенту Государственной

Думы и утвержденной сметы расходов. Споры идут о возможном введении третьей формы - поддержки повседневной деятельности партий.

Мы полагаем, что введение такого инструмента государственной поддержки является не только выражением общественного понимания роли партий в жизни общества, но также и способом для того, чтобы финансовая жизнь партии была открытой и подконтрольной для общества. Возможно, это едва ли не единственный способ в нынешних условиях для того, чтобы финансовая деятельность партии становилась открытой. Кстати, практика государственного финансирования деятельности партий (как правило, в зависимости от уровня их поддержки на последних выборах) существует во многих странах мира.

На наш взгляд, право на государственную помощь должны иметь партии, получившие на выборах поддержку определенной части (например, более одного процента) избирателей. Объем средств, выделяемых на поддержку деятельности партий, определяется ежегод-

но при принятии бюджета.

Важным вопросом является контроль за законностью деятельности партий. Прежде всего, следует установить, что приостановление деятельности партий, их ликвидация возможны только по решению суда. Вопрос о таких санкциях может ставиться, если партия нарушает исчерпывающий перечень условий, установленных законом, в частности, если партия перестает отвечать законодательно установленным условиям сохранения статуса партии. Обязательным условием сохранения статуса политической партии, согласно предлагаемому законопроекту, является регулярное участие в выборах.

Контроль за деятельностью

избирательные объединения, уже участвующие в выборах. Закон должен установить порядок их регистрации в соответствии с новым статусом политической партии.

Мы полагаем, что период, в течение которого должна пройти государственная регистрация партий по новому закону, не должен быть растянут, потому что организации, действующие на политической арене в России, смогут быстро привести свои уставы в соответствие с новым законом и принять новые обязанности, которые будут вытекать из этого закона. При этом мы считаем важным выделить те партии, те политические субъекты, которые уже доказали свою жизнеспособность. Мы полагаем,

что процедура регистрации для тех избирательных объединений, которые будут реорганизовываться в политические партии и которые имеют сейчас фракции в Государственной Думе, должна быть более простой, исходя из того, что главное условие получения статуса политической партии - это

участие в выборах и поддержка населения.

Споры, каким быть закону о партиях, продолжаются. Идет работа над законопроектом в рабочей группе при Центризбиркоме, в которую входит и автор статьи. Существует желание представить в Государственную Думу единый законопроект, который могли бы поддержать все фракции. Хочется надеяться, что это возможно. Но необходимым условием для этого является согласие, что основная цель закона - не государственная централизация политической жизни общества, а обеспечение возможности ответственного политического представительства граждан.



партий должен быть не только государственным. Для обеспечения эффективного контроля за законностью деятельности партий, для того, чтобы исключить возможность произвольного подхода государственных органов к деятельности различных политических партий, мы полагаем, было бы правильным наделить правом обращения в суд с соответствующими заявлениями не только прокурора или регистрирующие органы, но и другие политические партии. Контроль со стороны конкурентов всегда является наиболее эффективным.

Несмотря на отсутствие закона о политических партиях, в России действует почти две сотни общественных объединений, называемых партиями, а также политические общественные объединения,

