

# ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

## к проекту Федерального закона «О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в Российской Федерации»

Необходимость правового регулирования процессов создания и деятельности политических объединений в рамках закона о гарантиях многопартийности обусловлена тем обстоятельством, что Конституция РФ (в отличие от подавляющего большинства новейших конституций) не содержит положений, закрепляющих конституционно-правовой статус политических объединений. Это ослабляет роль права как гаранта сохранения и развития многопартийности в стране.

Предлагаемый законопроект направлен на восполнение данного пробела. Он закрепляет ряд положений, имеющих конституирующий характер для правового регулирования многопартийности. Это прежде всего положение о том, что **политические объединения должны существовать осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления.** Таким образом фундаментальный принцип правовой демократии - принцип народного суверенитета - конкретизируется применительно к деятельности политических объединений и их роли в политической жизни общества.

Такие ориентиры развития многопартийности призваны преодолеть опасные тенденции к усилению отчуждения между обществом и государством, к подавлению политической самодеятельности общества, к монополизации политической жизни несколькими наиболее крупными на данный момент политическими группировками.

В последнее время эти негативные тенденции отчетливо проявляются в ходе подготовки и обсуждения проекта закона о политических партиях. Как показали прошедшие недавно в Государственной Думе парламентские слушания по проблемам избирательного законодательства и по концепции проекта закона о политических партиях, доминирующими являются предложения об ограничении круга субъектов политического и избирательного процессов лишь крупными партиями, имеющими численность не менее пяти или десяти тысяч членов. При этом основными участниками обсуждений (представителями парламентских фракций и Центральной избирательной комиссии РФ) высказываются также предложения: о введении запрета на региональные партии; ограничении предвыборных коалиций; предоставлении партиям государственного финансирования по итогам выборов, а также закрепления за победившими на выборах партиями ряда привилегий (облегченный характер перерегистрации и т.п.); введении института правящей и оппозиционной партии с наделением этих партий рядом существенных правомочий; предоставлении лишь партиям права выдвигать кандидатов на выборные должности в органы государственной власти (что ущемляет права беспартийных граждан) и др.

Если подобные предложения, направленные на консервацию нынешней неразвитой политической системы, будут в основном реализованы, то это

дискредитирует властные структуры в глазах той части общества, которая, с одной стороны, не идентифицирует себя с социальными низами и не ищет поддержки у левых партий, а с другой стороны, не участвует в процессах приватизации. Эта наиболее образованная и деятельная часть общества (основа будущего среднего класса) в настоящее время не имеет своих представителей в парламенте и ждет появления новых политических сил, способных выразить и защитить ее интересы. Навязываемое сейчас влиятельными участниками политического процесса такое решение проблем многопартийности, которое игнорирует интересы этой социальной группы и по сути дела блокирует появление новых партий, в перспективе приведет к сужению реальной (а не показной) социальной базы власти, а вовсе не к предполагаемому упрочению этой базы за счет создания так называемой «партии власти», искусственного насаждения в стране усеченной многопартийности.

Конституирующие положения преамбулы предлагаемого законопроекта развиваются в статье 1, где сформулированы **основные принципы создания и деятельности политических объединений: свобода участия людей в политической жизни посредством политических объединений; равноправие политических объединений; конституционность их программных установок и деятельности; демократизм и информационная открытость их организации и функционирования и др.** Эти принципы конкретизируются далее в следующих положениях законопроекта:

1. В статье 3 предлагается новый подход к понятию политического объединения, ориентирующий политические объединения на **выражение политической воли граждан**, а не на «влияние на формирование» этой воли, как это закреплено в действующем законодательстве. Практика нашей политической жизни убедительно показывает, что влияние на формирование политической воли общества зачастую сводится к манипулированию этой волей в ущерб принципу народного суверенитета.

2. Законопроект **сохраняет политические организации и движения в качестве участников политического и избирательного процессов**, что является на данном переходном этапе важной гарантией реализации конституционного принципа политического плюрализма. При этом, учитывая необходимость стимулирования их постепенной трансформации в политические партии, законопроект (статья 19) **предоставляет партиям преимущества при выдвижении кандидатов в депутаты, оставляя лишь за партиями право выдвигать кандидатов единым списком при выборах по пропорциональной избирательной системе** (все политические объединения, в том числе и партии, имеют право выдвигать кандидатов в одномандатных избирательных округах).

3. Эти преимущества партий перед другими полити-

ческими объединениями сбалансированы следующими **дополнительными требованиями к партиям:**

- 1) партия должна подтвердить наличие у нее определенной численности членов;
  - 2) единым партийным списком могут быть выдвинуты лишь члены партий;
  - 3) гражданин не может быть одновременно членом двух и более партий;
  - 4) запрещается коллективное членство в партии.
4. При решении в законопроекте вопроса о численности партий (статья 5) определяющее значение имело представление о том, что увязка получения статуса партии с наличием у нее определенного числа членов не менее чем в половине субъектов Федерации (применительно к партиям федерального уровня) правомерна лишь в той мере, в какой эта численность свидетельствует о серьезности намерений организации и является гарантией того, что данная организация не будет действовать в частных интересах узкой группы лиц. Анализ показывает, что в нашей ситуации этим задачам отвечает численность общероссийской партии порядка **2-2,5 тыс. членов** (из расчета, что примерно каждый десятый член партии может быть выдвинут по партийному списку при выборах депутатов). Вопрос о численности межрегиональных, региональных и местных партий должен решаться в законодательстве соответствующих субъектов Федерации, исходя из принципов, заложенных в предлагаемом законе.

5. Законопроект **сохраняет межрегиональные, региональные и местные партии** и вводит их в сферу регулирования настоящего закона, что является гарантией против ограничения политического плюрализма и многопартийности на региональном и местном уровнях. Вместе с тем, учитывая наличие в регионах и на местах опасных тенденций к национальному и религиозному сепаратизму, законопроект закрепляет запрет на создание политических объединений по национальному, этническому или конфессиональному признакам (статья 3).

6. Законопроект **стимулирует создание избирательных блоков.**

7. Предоставление права участия в выборах депутатов Государственной Думы по общефедеральному избирательному округу только партиям, продемонстрировавшим серьезность своих намерений, дает возможность **снижения барьера для получения мест в парламенте с пяти до трех процентов голосов избирателей** при сохранении половины мест в Государственной Думе за депутатами, избираемыми по партийным спискам. Такое решение обеспечит более широкое представительство в парламенте социально-политических интересов общества. При этом партии, не прошедшие в парламент по партийным спискам, но получившие определенную поддержку избирателей, могут влиять на распределение депутатских мандатов путем передачи полученных ими голосов избирателей одной из партий-победительниц.

Наряду с этим в рамках избирательного законодательства целесообразно обсудить вопрос о возможности перехода к более совершенному варианту смешанной избирательной системы, при котором право партии выдвигать кандидатов по партийным спискам более тесно увязывалось бы с наличием у нее реальной поддержки среди населения.

8. Основная нагрузка по очистке избирательного процесса от ненадлежащих претендентов на власть ложится в законопроекте на норму, закрепляющую **необходимость подтверждения политическим объединением своего статуса путем участия в выборах и получения определенной поддержки со стороны электората** (статья 23). Для этого политическое объединение за период времени, охватываю-

щий две избирательные кампании по выборам депутатов, должно (самостоятельно или в рамках избирательного блока): либо выдвинуть зарегистрированный список кандидатов при выборах по пропорциональной избирательной системе, либо выдвинуть зарегистрированных кандидатов не менее чем в одной пятой одномандатных избирательных округов, либо провести в представительный орган одного кандидата, либо собрать необходимое число подписей в поддержку своего кандидата на пост Президента Российской Федерации (главы субъекта Российской Федерации или главы органа местного самоуправления).

Политическое объединение, не выполнившее за указанный период времени ни одно из перечисленных требований, лишается своего статуса на основании решения суда (при этом оно может сохраниться в качестве общественного объединения). Через четыре года оно вновь может быть зарегистрировано в качестве политического объединения, а через пять лет уже может принимать участие в выборах. Таким образом, законопроект предлагает достаточно мягкий набор требований к порядку подтверждения статуса политического объединения. Однако важно, что при таком подходе окончательное слово по вопросу о том, какие политические объединения имеют право на существование, а какие нет, остается за электоратом.

9. **Государственное финансирование политических объединений в периоды между выборами в условиях не сформировавшейся партийно-политической системы представляется преждевременным.** На данном этапе (с учетом крайне ограниченных финансовых возможностей государства) следует сосредоточить усилия на создании условий для самореализации всем политическим объединениям путем выделения помещений для общественно-политических центров и оснащения этих помещений оргтехникой, средствами связи и т.п. с последующим предоставлением их политическим объединениям на льготных условиях на основе соблюдения принципа равенства; путем обеспечения политическим объединениям равного доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации и др. (статья 21).

10. Законопроект вводит **ряд дополнительных требований к политическим объединениям**, которые направлены на создание четко очерченных правовых рамок для развития многопартийности. Необходимость такого подхода обусловлена сложными социально-политическими реалиями развития многопартийности в постсоветской России и наличием существенных пробелов в правовом регулировании этой сферы, открывающих возможность произвола со стороны как партийной бюрократии, так и чиновников. К числу таких требований относятся:

- гарантии против создания и деятельности политических объединений экстремистской ориентации;
- меры, обеспечивающие дополнительные возможности государственного и общественного контроля за созданием и деятельностью политических объединений;
- нормы, закрепляющие демократические принципы внутрипартийной жизни;
- дополнительные гарантии против слияния бизнеса и политики;
- гарантии против слияния партийных и государственных структур;
- гарантии обеспечения равных возможностей мужчин и женщин на участие в политической жизни.

При этом законопроект ориентирован на то, чтобы любое политическое объединение, готовое соответствовать этим общим для всех правовым требованиям, имело бы реальный шанс быть услышанным обществом, участвовать в политическом и избирательном процессах.