

Под этой рубрикой публикуются статьи трех авторов проектов закона о политических партиях (политических объединениях).

НОСИТЕЛИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИДЕОЛОГИИ

Александр ЧУЕВ,
Председатель Политического Совета
Российской Христианско-Демократической партии



В настоящее время по вопросу о роли и месте политических партий в современной России развернулась серьезная дискуссия, выявившая две крайние точки зрения. Согласно одной из них, политические партии должны стать основой политической системы страны, и выдвижение кандидатов на любые выборные

должности, в том числе и на пост Президента Российской Федерации, должно осуществляться только политическими партиями. Тенденция к усилению роли политических партий уже нашла свое отражение в избирательном законодательстве современной России, когда избрание Государственной Думы осуществляется по смешанной системе и половина мест в ней заполняется депутатами, избранными по партийным спискам. В развитие этой тенденции предлагается полностью перейти на избрание исключительно по спискам партий, причем не только на уровне Российской Федерации, но и на всех нижележащих уровнях.

Согласно другой точке зрения, поддержанной в том числе и таким авторитетным общественным деятелем как А.Солженицын, формирование партийной системы вредно, так как искажает волю

граждан, ставит между ними и избираемыми ими лицами промежуточную, посредническую структуру, которая при принятии решения о выдвижении и поддержке кандидатов будет неизбежно исходить из своих, узкопартийных интересов, выражать мнение исключительно руководящей верхушки партии. Сторонники этой точки зрения предлагают вообще отказаться от выдвижения и избрания по партийным спискам и все выборы проводить исключительно по избирательным округам, а выдвижение кандидатов осуществлять на собраниях граждан.

В своей критике партийной системы ее противники высказывают много совершенно справедливых замечаний, которые, опираясь на классические труды отечественных и зарубежных исследователей политических партий, можно было бы даже усилить. Упомянем здесь лишь

классическую работу русского специалиста М.Острогорского (1854-1919) «Демократия и политические партии» (М., 1997), положившую начало систематическому изучению политических партий и критическому анализу их деятельности.

И, тем не менее, несмотря на всю справедливость критики партийной системы, следует признать, что при современной представительной демократии политическим партиям нет альтернативы. Доказывает это тот факт, что все страны пришли к формированию политических партий. Их конкретный облик, методы работы, роль в выборном процессе сильно разнятся от одной страны к другой, но сам факт партийного структурирования общества отрицать невозможно. Формирование системы политических партий не зависит от способа избрания. К примеру, в Великобритании выборы проводятся исключительно по одномандатным округам, никакой специальной квоты мест для партийных списков не предусмотрено, но практически все члены парламента принадлежат к той или иной партии. Более того, в Великобритании сложилась довольно жесткая политическая система, при которой ведущую роль играет всего две партии, а остальные вынуждены или вечно находиться в оппозиции, или играть роль младших партнеров.

При обсуждении вопроса о том, нужна ли нынешней России развитая партийная система или нет, не следует закрывать глаза на то, что формирование партийной системы у нас уже идет полным ходом. В литературе часто встречается утверждение, что в нашей стране практически не существует реальных политических партий, что за редчайшим исключением действующие политические организации можно отнести в лучшем случае к «протопартиям», зародышам будущих партий. Однако внимательный взгляд на политическую жизнь современной России показывает, что все не так просто. Так как у нас уже сформировались свои группы интересов, появляются и структуры, хотя и не оформленные официально, но фактически выполняющие роль политических структур, направленных на

выражение и защиту определенных интересов. Кроме «партии власти», пусть под разными знаменами, но практически в одном и том же составе регулярно участвующей в выборах, недавние выборы в регионах продемонстрировали такие феномены, как корпоративные лоббистские группы, оказавшиеся в состоянии провести больше депутатов в областное Собрание, чем любая из зарегистрированных политических партий.

Такие структуры обладают всеми свойствами и признаками политических партий, однако действуют неформально, избегая при этом контроля как со стороны общественности, так и со стороны государства. Если в России не сформируется работоспособная система политических партий, то ее место займут такие клики, клиентелы и временные коалиции, напоминающие средневековую наемную армию, которые и будут осуществлять негласное руководство страной.

Серьезнейшей проблемой для России является глубокий отрыв государственной власти и других властных уровней от общества. Взаимодействие государства и общества, отчет о работе и ее оценка фактически происходят только во время избирательных кампаний. Избирательная кампания становится временем раздачи всяческих обещаний, заискивания перед избирателем, зачастую даже потакания его не лучшим качествам, но как только она заканчивается, прекращается и всякий диалог с избирателями, в том числе и по поводу столь щедро раздававшихся обещаний. Прекращается до следующей избирательной кампании, во время которой все повторяется заново.

Единственный путь преодоления такого разрыва, поддержания диалога между государством и обществом - формирование современной политической системы, опирающейся на достаточно устойчивые, длительно существующие, имеющие свою осмысленную идеологическую окраску и способные осуществлять связь между государством и обществом политические партии. Но для этого необходимо создать определенные предпосылки.

Именно поэтому проекты закона о политических партиях стали предметом самого серьезного обсуждения.

В настоящей статье автор попытался обосновать основные положения разработанного и представленного им проекта Федерального закона «О политических партиях в Российской Федерации», а также общее направление обсуждения законодательства о политических партиях в Государственной Думе и других органах власти Российской Федерации. Большинство этих вопросов уже имеет свою историю, и существующие подходы лишь продолжают и закрепляют тенденции, которые давно сложились в этой сфере.

Первый вопрос, на разрешение которого нацелено законодательство о политических партиях, - это выделение в особую категорию тех организаций, которые имеют право полноправного участия в избирательных кампаниях.

В выборах в Государственную Думу в 1993 и 1995 гг. могли участвовать все организации, уставы которых предусматривали право выдвигать кандидатов в депутаты нижней палаты парламента.

Уже первый состав Государственной Думы предпринял попытку принять специальный закон, касающийся деятельности политических партий. 8 декабря 1995 г. Федеральный закон «О партиях» был принят депутатами, но 7 февраля 1996 г. его отклонил Совет Федерации. Согласительная комиссия фактически так и не приступила к работе из-за позиции, занятой сенаторами. В настоящее время этот законопроект устарел и нуждается в изменении, однако ряд содержащихся в нем идей все же нашли отражение в действующем законодательстве.

К выборам в Государственную Думу 1999 г. в Закон «Об общественных объединениях» было введено понятие «общественно-политическое объединение». Согласно внесенным поправкам, только те организации, которые были зарегистрированы Министерством юстиции РФ как общественно-политические организации или общественно-политические движения, могли участвовать в выборах.

По данным Министерства юстиции РФ, в выборах в Государственную Думу осенью - зимой 1999 г. могли участвовать около 130 таких организаций и движений, а к лету 2000 г. их было зарегистрировано уже 188. Однако, за исключением ряда специальных пунктов, общественно-политические объединения продолжали создаваться и действовать в рамках Закона «Об общественных объединениях». Все это обусловило необходимость разработки нового закона о политических партиях.

В предложенном автором настоящей статьи проекте Федерального закона «О политических партиях в Российской Федерации» закрепляется сложившаяся в законодательстве России тенденция на выделение политических партий в отдельный вид объединений граждан, имеющих особую цель – участие в политической жизни страны и реализацию гражданами их права на такое участие.

Согласно предлагаемому проекту, политические партии становятся единственными политическими организациями, существующими в России, а законодательство о политических партиях выделяется из общего закона «Об общественных объединениях». Такое положение политических партий характерно для многих стран мира. В этом вопросе солидарны между собой все авторы аналогичных законопроектов.

Принятие отдельного закона о политических партиях означает, что они не являются общественными объединениями, так как создаются для совершенно особых целей и задач и соединяют в себе черты объединений граждан и публично-правовых органов. Кроме того, принятие такого закона способствовало бы разрешению ряда проблем, накопившихся в российской законоприменительной практике.

Так, в проекте закона партия рассматривается как целостная организация, все территориальные структуры которой действуют на основании единого устава. Такое решение позволит избежать многочисленных конфликтов, периодически возникавших между общероссийскими политическими

общественными объединениями и их региональными структурами, зачастую действующими на основании собственного устава и юридически независимыми от руководящих органов партии (советов и съездов).

Большое значение имеет и вопрос о том, кто может быть членом политической партии. В разных странах он решается по-разному. Например, в Великобритании в партии могут состоять как индивидуальные, так и коллективные члены. Наиболее многочисленный состав коллективных членов имеет Лейбористская партия (в основном это поддерживающие ее профсоюзы).

В Германии отношение законодательства к членству в партии более жесткое: юридические лица не могут быть учредителями и создателями политических партий, но могут быть, в определенных рамках, их коллективными членами.

По действующему в настоящее время в России закону «Об общественных объединениях» коллективными членами общественно-политических организаций и движений могут быть другие общественно-политические организации и движения. В то же время законопроект «О политических партиях в Российской Федерации» предусматривает запрет на коллективное членство в политических партиях. Это связано с тем, что по своей природе политические партии - это объединения граждан, имеющие цель участие в политической жизни страны и реализацию гражданами их права на такое участие. Поэтому логично, чтобы членами политических партий могли быть граждане, имеющие право избирать и быть избранными. Неполитические общественные организации имеют полную возможность для взаимодействия с политическими партиями как путем заключения с ними соглашений (в том числе и о выдвижении своих членов по избирательным спискам партий), так и путем вступления отдельных членов этих организаций в политические партии. Что же касается других политических партий, то ничто не мешает им, в рамках действующего законодательства, создавать избирательные блоки для участия в выборах.

В законопроекте прямо установлено, что политической партией не может быть объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признакам. Такие объединения могут создаваться как профессиональные союзы, национально-культурные автономии или религиозные организации, но их цели и задачи по самой своей природе отличны от целей и задач политических партий.

Политические партии должны стать носителями общественной идеологии. На наш взгляд, становление политической системы современной России именно потому и идет с таким трудом, что в обществе до сих пор не сформировались идеологические позиции, могущие стать базой для объединения граждан.

Отдельного рассмотрения заслуживает и вопрос о возможности членства в партиях государственных служащих. Обратимся к истории вопроса. В начале XIX века в США практически все служащие являлись сторонниками той или иной партии, поэтому победа партии на выборах означала замену практически всех государственных служащих, вплоть до почтовых чиновников, сторонниками победившей партии. Такая крайняя позиция приводила к тому, что эффективность работы постоянно менявшегося аппарата управления была крайне низкой. Естественным поэтому стало разделение всех должностей государственных служащих на две категории: политические должности, которые занимались по итогам выборов сторонниками правящей партии, и технические должности, которые сохранялись за чиновниками при смене политического руководства. Такое разделение привело к обратному процессу, к желанию ограничить, а то и запретить государственным служащим, занимающим технические должности, членство и участие в работе политических партий. Наиболее жесткие запреты действовали в континентальной Европе, особенно во Франции. Однако постепенно и сама жизнь, и давление со стороны государственных служащих, недовольных

таким существенным ограничением своих прав, привели к смягчению ограничений. Государственным служащим запрещалось быть членами экстремистских политических организаций. Именно на этом тезисе были основаны существующие в Германии запреты на профессии, закрывающие для членов германской коммунистической партии возможность занимать государственные посты, в том числе и должности школьных учителей, относящихся к государственным служащим.

Остальные служащие получили право быть членами политических партий при условии, что это не будет отражаться на исполнении ими их должностных обязанностей.

Более того, впоследствии в ряде континентальных стран, в том числе во Франции, которая столь долго противилась участию государственных служащих в политической жизни, возобладали иные тенденции: там поощряют чиновников к участию в политической деятельности, а государственный служащий, избранный в орган представительной власти, сохраняет свой стаж работы на государственной службе, а следовательно, и все права, полагающиеся ему и при карьерном росте на государственной службе, и при выходе на пенсию. Причина, которая побудила руководителей государственной администрации на такие глубокие перемены, заключалась в желании преодолеть сложившийся разрыв между политическими организациями и государственным аппаратом, создать предпосылки для бесконфликтного разрешения противоречий между администрацией и представительными органами, наконец, обеспечить приток в представительные органы людей, хорошо знакомых с функционированием государственного аппарата.

Именно этими соображениями и руководствовался автор проекта закона «О политических партиях в Российской Федерации», когда

предусмотрел расширение возможности членства в политических партиях для государственных служащих, в том числе для членов Правительства. На наш взгляд, не могут быть членами политических партий лишь военнослужащие и сотрудники силовых министерств и ведомств. Автор надеется, что такая позиция найдет поддержку как у законодательной, так и у исполнительной власти.

Урегулирован в проекте закона и

мотрена возможность государственного финансирования зарегистрированных политических партий, увязанная в том числе и с результатами их участия в выборах. Такие нормы, содержащиеся в законодательстве многих стран (например, Германии), уже доказали свою эффективность. Объемы получаемого политическими партиями финансирования могут зависеть или от числа депутатов, проведенных в пред-

ставительный орган, или от числа поданных за партию на выборах голосов. Объемы финансирования партий и их фракций в представительных органах власти и органах местного самоуправления должны устанавливаться в соответствии с возможностями федерального,

Объемы получаемого политическими партиями финансирования могут зависеть или от числа депутатов, проведенных в представительный орган, или от числа поданных за партию на выборах голосов. Объемы финансирования партий и их фракций в представительных органах власти и органах местного самоуправления должны устанавливаться в соответствии с возможностями федерального, региональных и местных бюджетов и определяться специальными законами.

вопрос о численности членов партии, а также о необходимости наличия у нее региональных структур. Хотя в настоящее время ведутся дискуссии о том, все ли политические партии должны быть общероссийскими или могут существовать и региональные политические партии (такая возможность предусмотрена законодательством многих стран), преобладающей является точка зрения, согласно которой федеральный закон должен регулировать деятельность только общероссийских политических партий, а вопросы создания и функционирования региональных политических партий могут регулироваться региональным законодательством.

В проекте не обойден вниманием и такой важный вопрос, как источники финансирования политических партий. Поставлена задача сделать это финансирование «прозрачным», в частности, предлагается лишить партии права вести собственную предпринимательскую деятельность, получать анонимные пожертвования и т.д.

С целью ослабить зависимость партий от олигархических финансовых структур в проекте предус-

реональных и местных бюджетов и определяться специальными законами. Кроме того, предлагается установить некоторое минимальное финансирование для поддержки тех политических партий, которые пока не смогли провести депутатов в органы представительной власти.

Наконец, определенным стимулом для формирования устойчивых и стабильно действующих партий может быть ряд льгот, предоставляемых таким партиям избирательным законодательством. В частности, по закону можно было бы освободить от необходимости сбора подписей партии, насчитывающие, к примеру, более 100 тыс. человек или существующие в течение 5 лет, поскольку достаточно высокая численность или длительность существования говорят о серьезности намерений партии участвовать в политической жизни страны.

Все эти и многие другие вопросы нуждаются в серьезном обсуждении, но без их решения трудно надеяться на формирование реальной партийной системы в России.