

*Продолжаем начатое в предыдущем номере журнала обсуждение правового статуса политических партий (политических объединений). Публикуемые ниже статьи Виктора Зоркальцева, Владимира Лепехина и Александра Шишлова подготовлены на основе их выступлений на недавно состоявшихся в Госдуме парламентских слушаниях на тему «О концепции проекта федерального закона «О политических партиях и партийной деятельности».*

# ЦЕЛЬ — СОЗДАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

**Виктор ЗОРКАЛЬЦЕВ,**  
Председатель Комитета Госдумы  
по делам общественных объединений  
и религиозных организаций

Роль и место политических партий в современном российском обществе существенно отличается от того, что было, скажем, 10 лет назад. Судите сами: в начале 90-х годов действовали 5-10 политических партий, они же в основном и представляли собой точки роста гражданского общества. В этом году у нас 274 тыс. общественных объединений, и элементы гражданского общества уже охваты-

вают десятки миллионов человек. Однако только 186 организаций по своей сути являются общероссийскими политическими общественными объединениями, насчитывающие в своем составе немногим более 700 тыс. человек. Это уже совсем иная ситуация и к ней нужен новый подход.

К сожалению, большинство современных партий имеют верхушечный, чисто столичный характер. Их почти не видно в

регионах. Многие из партий существуют лишь на бумаге. Но самое главное в том, что нынешние партии не отражают реальной социальной структуры общества, не представляют интересов большинства населения, не имеют четких идеологических ориентаций. Они как перекати-поле. Ветер несет их то вправо, то влево, то на какое-то время они застревают в центре.

Люди почти ничего не знают о



партийных программах и голосуют не столько за партии и их платформы, сколько за их лидеров, имидж которых зависит часто не столько от реальных дел, сколько от так называемых PR-технологий.

Как следствие - массовая неудовлетворенность работой партий и вообще негативное отношение к тому, что простой человек называет «политикой». В результате орган межпартийного взаимодействия - парламент - играет подчиненную роль по отношению к правительству, партии не участвуют в формировании исполнительной власти и контроле за ней, а граждане лишены возможности реально влиять на власть через партии, которые призваны отражать их интересы.

В отсутствие развитой партийной системы органы государственной власти заполняются представителями «групп интересов», а это зачастую не только административно-силовые группировки или группы финансового и промышленного капитала, но и организованная преступность.

В ряде регионов, где нет партий и их отделений, местные чиновники чувствуют себя абсолютной властью. Им не противостоит ни общественный контроль, ни какая-либо оппозиция. Там фактически возрождаются феодальные порядки.

Сегодня уже не только политологам, но и любому здравомыслящему человеку ясно, что альтернативой административно-криминальному государству является только реальная демократия, опирающаяся на гражданское общество с сильной представительной властью и дееспособными политическими партиями, которые построены на основе демократического принципа и формируются «снизу», самими гражданами, а не «сверху» - чиновниками.

Увы, надежной правовой основы деятельности партий сегодня в России почти нет. Я говорю - «почти», потому что кое-что сделано. Еще в Думе первого созыва наш Комитет подготовил Федеральный закон «Об общественных объединениях», который был принят в 1995 г. и до сих пор является базовым законом для почти 150 тыс. общественных

объединений. Жизнь подсказывает, что круг таких объединений должен стать более четким и оформленным. На выборах в Госдуму в 1995 г. 26 избирательных объединений (60%) не набрали и одного процента голосов избирателей, а на выборах 1999 г. также более половины объединений набрали менее 1% голосов избирателей. Это дает основание говорить о необходимости сужения числа организаций, являющихся субъектами избирательного процесса.

Я не призываю к искусственному ограничению круга участников выборов. Стремление людей объединиться по политическим интересам является законом и не должно ограничиваться. Но, наверное, действующее законодательство должно содержать такие нормы, которые бы стимулировали реальную, а не мнимую политическую конкуренцию, чтобы в выборах участвовали полноценные, влиятельные партии, представляющие интересы широких слоев населения. При этом очень важно, чтобы люди знали, что представляют собой идущие на выборы партии, могли сравнить их программы, ответственно проголосовать, а затем спросить с партий за сделанное. И тогда о влиянии той или иной партии можно будет судить по главному показателю: сколько голосов она собрала на федеральных, региональных или местных выборах, а не по тому, сколько видных политиков она сумела вовлечь в свои ряды и какое внимание ей уделяют СМИ.

Опыт большинства развитых стран показывает, что устойчивость партийно-политической системы не зависит прямо от количества влиятельных партий. Везде есть крупные и мелкие партии.

Классическими политическими системами, где партии играют определяющую, главную роль принято считать страны современной Западной Европы - Великобританию, Францию, Германию и т.д. Несколько иная, но имеющая много сходства система и в США.

Их партийно-политические (именно так) системы складывались веками. Например, консерваторы (тори) и либералы (виги)

в Великобритании существуют, по крайней мере с XVIII века. А демократы и республиканцы в США - с первой половины XIX века.

И, хотя в США президентская республика, а в Великобритании парламентская система власти, тем не менее и в той, и в другой стране партии - решающий элемент механизма формирования власти и участия в ней.

В результате длительного исторического развития в этих странах сложилась двухуровневая партийная система. На первом плане несколько крупных партий (в США - две, в Италии - семь-восемь), действующих на общегосударственном уровне. Затем имеется от 10 до 15 партий «второго ряда», которые нередко выступают в регионах и периодически выходят на общегосударственный уровень. Например, партия зеленых в ФРГ из второго ряда вышла в первый. Во всех странах с устоявшейся демократической системой существуют от 12-15 до 20-25 политических партий разного политического веса. Нам следует учесть этот многолетний опыт.

При решении вопроса об оптимальном характере партийной системы следует исходить из общепринятых в политической науке представлений об объективном характере партогенеза. Если общественное объединение называет себя партией, это еще не значит, что оно является таковой на деле. Оно должно созреть до того, чтобы получить статус партии.

Еще М.Вебер показал, что первый этап партогенеза - это возникновение политических группировок, кружков. Среди 55 российских политических общественных объединений, именующих себя партиями, есть добрый десяток организаций, не продвинувшихся дальше кружкового состояния. Я это говорю не в укор, а просто констатирую факт.

Второй этап - протопартии, политические клубы. Большинство наших партий, по сути дела, являются таковыми. Ясно, что полноценной партийной системе нужно освободиться от организаций, не имеющих сколько-нибудь ощутимой и устойчивой поддержки со стороны населения.



И, наконец, третий этап - создание массовых партий. Их совокупность и должна составлять единую партийную систему, обеспечивающую взаимодействие государства с гражданским обществом.

При этом, конечно, нужно учитывать не размеры партии, а степень ее влияния на электорат. Маленькие партии просто необходимы. Это своего рода, выражаясь языком

подводников, «легкий корпус» партийной системы, предохраняющий крупные партии от прямого столкновения друг с другом.

Естественно, что опорой партийной системы везде были и остаются, как правило, наиболее влиятельные, крупные партии. Они квалифицированное, мощнее и полнее отстаивают интересы избирателей, ответственны перед ними. И именно они могут взять на себя, в случае победы на выборах, роль политической силы, на которую может опереться Президент при формировании правительства, пользующегося народным доверием.

Но мелкие партии, как любительские команды в спорте, придают такому доверию подлинно массовый, даже всенародный характер. Они-то и помогают добиваться золотых медалей на «политических олимпиадах». Они участвуют в выработке альтернативных политических программ, новых идей, быстрее реагируют на происходящие перемены в общественной жизни, являются резервом пополнения крупных партий, лабораторией проверки качеств и способностей политических лидеров. Возьмите, например, того же Клинтона. Прежде чем стать признанным авторитетом в Демократической партии, он был активистом анти-военного движения, участвовал в левых организациях. Да и кто сказал, что в выборах в США соперничают только две крупные партии? Есть десятки мелких партий, проявляющих себя в отдельных штатах. А кандидат от

«третьей силы» неоднократно играл существенную роль при подведении окончательных результатов выборов.

Разработанный Комитетом по делам общественных объединений и религиозных организаций проект закона «О политических партиях» учитывает эти особенности формирования современной политической системы. Он вызвал большой интерес общественности

*Нельзя, на наш взгляд, навязывать обществу двух-трехпартийную систему, искусственно сужая пространство выбора и заранее определяя перечень «суперпартий».*

и прошел хорошую апробацию и в партиях, и в государственных структурах.

Теперь не только Дума, но и федеральные органы исполнительной власти выступают за скорейшее завершение создания эффективной многопартийной системы. Жизнь показала, что именно партии, а не чиновничий аппарат могут быть политической опорой властных структур.

Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию заметил, что пора принимать закон о политических партиях, который, по его словам, уже находится в парламенте. Конечно, мы не считаем наш вариант идеальным и готовы обсудить все поступившие предложения. Да, к тому же, в Комитете за семь лет его работы над законодательством по проблемам политической «инфраструктуры» накопился солидный багаж законопроектов, касающихся политических объединений. Среди них «О финансировании политических объединений», «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «О политической рекламе» и т.д.

Сейчас специальная рабочая группа Комитета, обобщив поступившие за последние несколько лет предложения от политических партий и отдельных специалистов,

подготовила концепцию закона «О политических партиях и партийной деятельности», в котором могут быть сведены воедино все идеи, содержащиеся в поступивших в Думу законопроектах. Сразу скажу, что эта концепция - рабочий документ. Он не является официальной позицией Комитета. Хочу выделить главное в ней.

Мы ни в коем случае не должны разрушать сложившуюся в последние 10 лет систему политического представительства. Хватит перестроек. Избирательная система, предполагающая участие политических

партий, доказала свою дееспособность. Но нужно совершенствовать ее, продолжать строить реальную многопартийность, стимулировать участие населения в выборах и, прежде всего, - через создание авторитетных политических партий.

Судя по всему, мы идем к сложившейся в ряде стран модели, когда за парламентские места борются 3-4, может быть, 5-6 самых влиятельных федеральных партий, и еще 5-7 партий «второго эшелона», которые выражают мнение различных значимых «меньшинств», набирая в ходе выборов от одного до пяти процентов голосов избирателей. Но и остальные партии смогут проявить свои притязания на участие во власти. Это выборы региональных и местных органов, контроль за их деятельностью, объединение избирателей вокруг различных созидательных политических программ, выявление общественных интересов, воспитание, отбор и проверка кадров политиков.

Нельзя, на наш взгляд, навязывать обществу двух-трех партийную систему, искусственно сужая пространство выбора и заранее определяя перечень «суперпартий». Не декретом, а естественным путем создаются крупные партии. Они формируются в борьбе, политических спорах, в созидательной деятельности.



Государство не вмешивается в их внутреннюю жизнь, а создает условия для межпартийной интеграции, предоставляя возможность крупным партиям формировать правительство, поддерживая их инициативы, оказывая финансовую помощь, обеспечивая право контроля за деятельностью органов исполнительной власти и т.д. Тогда к таким партиям будут тянуться более мелкие объединения.

С другой стороны, следует создать равные и понятные всем правила участия партий в политическом процессе, четко обозначив права и обязанности его участников, а также критерии, позволяющие признать ту или иную общественную организацию партией.

Если мы снова вернемся к ситуации, закреплённой в печально известной шестой статье Конституции СССР, поставившей одну партию в особое положение, мы сделаем бессмысленной само формирование конкурентной, состязательной партийной системы, необходимой плюралистическому гражданскому обществу.

Это общие подходы к рождающемуся закону, думаю, разделяются всеми. Но нужно выработать единое мнение и по конкретным правовым нормам, предлагаемым в разных законопроектах.

Стоит подумать о том, нужно ли соглашаться с предложением о лишении политических общественных объединений, не являющихся партиями, права выдвижения кандидатов в депутаты. Но при этом, видимо, только партии должны формировать списки кандидатов для общефедерального округа. В связи с этим встает вопрос о более четких правовых

критериях предоставления общественному объединению статуса политической партии.

Таких критериев может быть несколько, в том числе, во-первых, признание существования у партии своей устойчивой идеологии, отличающей ее от других партий; во-вторых, наличие организационной структуры, охватывающей регионы и муниципальные образования; в-третьих, внесение партией средств в общепартийный фонд, который используется для поддержки партий, осуществляющих общественно значимые программы; в-четвертых, достижение партией определенной численности, например, не менее 100 человек в каждом из, по меньшей мере, половины регионов страны.



Официально признанные партии не должны регистрироваться на выборах как избирательные объединения. Об этом неоднократно ставил вопрос В.Жириновский. Но они могут создавать избирательные блоки с участием других партий и движений. На основе таких блоков будут складываться более крупные партии.

Вносится предложение об исключении из законопроекта упоминаний о региональных и межрегиональных партиях. Это сужает демократизм и даже слишком. Но надо оговорить, что только общефедеральные партии

пользуются правом выдвижения кандидатов на общефедеральных выборах.

И, наконец, в законопроекте должна быть раскрыта роль Минюста РФ, как органа, регистрирующего партии (а не только их уставы) и ведущего учет тех изменений, которые происходят в программных установках, организационной структуре, персональном составе руководства этих партий. Здесь уже сложился положительный опыт.

Еще один принципиальный момент - сохранение существующей системы формирования Государственной Думы, когда 50% депутатов избираются по партийным спискам. Мы предлагаем распространить этот принцип и

на выборы законодательных собраний субъектов Федерации.

Ряд фракций, наш Комитет предлагают ввести норму, регулиющую государственное финансирование политических партий, набравших в ходе парламентских выборов более двух процентов голосов избирателей, с целью частичной компенсации их затрат на участие в избирательном процессе. С этим стоит согласиться. Хотелось бы также закрепить представительство партий в Центральной избирательной комиссии РФ, чтобы с большей вероятностью исключить возможность чреватых потрясениями неточностей при подсчете голосов (как это случилось в Югославии).

С решением этих проблем будет заложен еще один весомый камень в правовой фундамент гражданского общества, которое призвано стать надежной гарантией и демократизма нашего государства, и стабильности всего общественного развития страны.