**Закон о политических партиях:**

**в чем суть альтернативных подходов**

После нескольких лет полнейшего безразличия Государственной Думы РФ и других властных структур к, казалось бы, безнадежно зависшему в согласительной комиссии Закону о политических партиях (закон был принят депутатами еще в 1995 г., но не одобрен Советом Федерации) в последнее время развернулась активная работа над новым его проектом. Он был подготовлен силами рабочей группы, созданной под эгидой Центральной избирательной комиссии РФ с привлечением представителей парламентских фракций. Основные идеи законопроекта "О политических партиях" прошли обкатку на состоявшихся в октябре и ноябре 2000 года парламентских слушаниях по проблемам избирательного законодательства и по концепции Закона о партиях, после чего проект был представлен Президенту РФ и в конце декабря внесен им в парламент.

Однако перспектива скорого принятия столь нужного для страны закона, к сожалению, не вызывает энтузиазма. Дело в том, что в законопроекте, который является результатом компромисса между наиболее крупными парламентскими фракциями, представляющими свои партии, с одной стороны, и чиновниками, отвечающими за политический процесс - с другой, наряду с рядом важных правовых новелл, направленных на обеспечение финансовой, информационной и т.п. открытости процессов создания и деятельности политических объединений, расширение возможностей государственного и общественного контроля за этой сферой, обеспечение демократизации внутрипартийной жизни и т.д., содержатся положения, существенно обесценивающие его позитивный потенциал. Речь идет, в частности, прежде всего о предоставлении права участия в выборах только партиям; о закреплении статуса партии за организациями, насчитывающими в своем составе не менее 10 тысяч членов; о государственном финансировании партий в межвыборный период в зависимости от их электоральных успехов; о введении запрета на межрегиональные, региональные и местные партии; о легализации слияния государственных и партийных структур путем предоставления высшим должностным лицам страны права быть членами политических партий.

Главное здесь - это признание права на участие в выборах только за крупными политическими организациями, а по сути дела, только за теми, кто сумел (во многом благодаря удачно сложившейся для них политической конъюнктуре) занять места на политической сцене, и прежде всего в Государственной Думе. Есть все основания считать, что в условиях нынешней политической апатии населения необходимая для получения статуса партии численность в десять тысяч членов будет не под силу вновь формирующимся политическим объединениям граждан, которые не имеют ни богатых спонсоров, ни административных ресурсов, ни даже (как убедительно показал опыт недавно прошедших парламентских выборов) надлежащей правовой защиты от произвола контролирующих политический процесс чиновников. Это значит, что интересы той (кстати, весьма значительной) части общества, которая не имеет сейчас своих представителей в парламенте, в обозримой перспективе не смогут получить своего политического выражения.

Внесенный в Думу законопроект откровенно нацелен на консервацию нынешней неразвитой партийно-политической системы. Это обстоятельство и объясняет причины бурной активности по принятию закона о партиях после стольких лет "затишья". Очевидно, что в сложившейся ситуации, особенностью которой явилось ослабление демократических импульсов со стороны общества и усиление государственной бюрократии, партии-победительницы спешат закрепить свой привилегированный статус на обозримое будущее, делая ставку на поддержку усилившихся государственных структур, заинтересованных в формировании более управляемой и контролируемой партийно-политической системы. Причем сделать это пытаются такими способами, которые в значительной мере лишают остальные партии и движения шансов на выживание и развитие. Между тем фундаментальный принцип правовой демократии - защита прав меньшинства. Именно так понимают его на Западе. "Большинство, принимая свои решения, должно ... уважать права меньшинства и принимать во внимание их интересы, а также не отнимать у них шанса когда-нибудь превратиться в большинство"\*(1).

Если в закон о политических партиях будет заложен подход, закрепляющий монополию нескольких политических сил (в виде своего рода кооперативной КПСС), то закон будет противоречить целому ряду положений Конституции РФ (и прежде всего ч.3 ст.13, содержащей норму о признании в Российской Федерации политического многообразия и многопартийности). А это несет в себе угрозу основам конституционного строя, закрепленным в первой главе Конституции РФ.

Подобные намерения ущербны не только с конституционно-правовой, но и с социально-политической точки зрения. Конечно, хорошо иметь крупные партии, выражающие интересы основных слоев общества. Почему бы и не дать таким партиям право доминировать в избирательном процессе (предусмотрев, разумеется, гарантии для представительства интересов меньшинства населения). Но все дело в том, что наши так называемые партии - это либо осколки бывшей КПСС, эксплуатирующие инерцию былой мощи тоталитарного симбиоза партии и государства, либо получиновничьи структуры, вскормленные административным ресурсом, либо небольшие организации демократической ориентации, опирающиеся на еще весьма аморфную поддержку сторонников, явно не готовых дружными многотысячными рядами вливаться в число их членов.

Реализация подхода к партстроительству, заложенная в законопроекте ЦИК РФ, способна надолго затормозить и без того вялотекущий процесс политического структурирования общества, заблокировать появление новых партийно-политических объединений. Между тем общество сейчас остро нуждается в политических силах, способных выдвинуть идеи, которые могли бы объединить различные слои населения, ориентированные пока что на идеологические крайности. Что же касается политических партий, представленных в настоящее время в парламенте страны, то они выражают в лучшем случае лишь идеологию крайних полюсов политического спектра (его правого и левого флангов), демонстрируя полную беспомощность при попытках сформулировать приемлемую для большинства населения центристскую идеологию.

В случае принятия закона о партиях, закрепляющего монополию нескольких крупных группировок, больше всего от него пострадает та наиболее образованная и деятельная часть общества, которая, с одной стороны, не идентифицирует себя с социальными низами и не ищет поддержки у левых партий, а с другой стороны - не связана с криминалитетом и не участвует в процессах приватизации. Эта часть общества в настоящее время не имеет своих представителей в парламенте и ждет появления политических сил, способных выразить и защитить ее интересы. Навязываемое сейчас политической бюрократией решение проблем многопартийности, игнорирующее интересы этой социальной группы, в перспективе приведет к существенному сужению реальной (а не показной) социальной базы власти, а вовсе не к предполагаемому упрочению этой базы за счет политтехнологических манипуляций по искусственному насаждению в стране усеченной "многопартийности", по созданию "партии власти". Очевидно, что стратегические интересы власти не могут расходиться со стратегическими интересами общества. В данном случае - это укрепление правовых начал политической жизни, создание условий для честной конкуренции всех политических сил, готовых действовать пусть даже в жестких, но общих для всех правовых рамках.

К сожалению, у нашего общества, самую "организованную" часть которого составляет сейчас организованная преступность, недостает сил, чтобы защитить свои интересы в сфере правового регулирования многопартийности. Но это вовсе не означает, что оно должно отмалчиваться. Ситуация с законом о партиях показывает, что назрела необходимость введения в политическую практику института общественных слушаний по социально значимым законопроектам, которые (в отличие от закрытых от общества парламентских слушаний) могли бы стать трибуной для выражения и согласования позиций всех заинтересованных сторон.

Первый опыт такого рода уже состоялся: 28 ноября 2000 года в Москве по инициативе и под эгидой Независимого института выборов и Института федерализма и гражданского общества прошли общественные слушания по подготовленному в рамках этих институтов инициативному законопроекту "О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений"\*(2) с участием представителей широкого спектра политических и общественных объединений, а также научной общественности. По итогам слушаний приняты рекомендации, которые направлены Президенту РФ, Государственной Думе Федерального Собрания, Правительству РФ, а также политическим объединениям. Участники слушаний поддержали концепцию и основные положения обсуждаемого законопроекта, состоящие в следующем:

1. Цель предлагаемого Федерального закона "О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений" - обеспечение правовых гарантий реализации закрепленных в Конституции РФ принципов политического многообразия, многопартийности, свободы создания и деятельности политических объединений, равенства политических объединений перед законом. Каждый из этих фундаментальных принципов демократии будет поставлен под угрозу, если в нашей неразвитой, переходной ситуации будет принят закон о партиях, предоставляющий право участия в выборах лишь крупным политическим партиям с численностью не менее 10 тысяч членов.

Эта цель - гарантия названных принципов Конституции - закреплена в преамбуле предлагаемого законопроекта. Здесь же подчеркивается, что деятельность политических объединений должна способствовать осуществлению народом своего суверенитета. Данное положение преамбулы подчеркивает, что развитие многопартийности - не самоцель, а всего лишь средство реализации основного принципа демократии - принципа народного суверенитета. Именно принцип народного суверенитета, согласно которому источником власти является народ, дает нам направляющий вектор для определения всех конкретных аспектов правового регулирования многопартийности. Кстати, именно об этом принципе забывают, когда говорят, что партиям надо предоставить исключительное право выдвигать кандидатов на выборные должности, имея в виду исключение из этого процесса не только других политических объединений, но и рядовых избирателей. Дело в том, что народ в своем политико-правовом измерении (народ как суверен) есть совокупность граждан, а не политических партий. Иными словами, граждане - это первичное, а партии - вторичное образование. Поэтому все права политических партий являются производными от закрепленных в Конституции политических прав граждан. А это в свою очередь означает, что развитие многопартийности должно способствовать укреплению прав граждан, то есть в конечном счете - расширению сферы индивидуальной свободы (а не ее ограничению, как зачастую сейчас предлагается).

2. В законопроекте предусмотрен новый подход к понятию политического объединения, ориентирующий эти объединения на выражение политической воли граждан. В законодательстве говорится о влиянии на формирование воли граждан, что, как показывает практика нашей политической жизни, зачастую сводится к манипулированию их волей в ущерб принципу народного суверенитета.

3. Законопроект сохраняет политические организации и движения в качестве участников избирательного процесса, что является на данном переходном этапе одной из гарантий реализации конституционного принципа политического многообразия. Вместе с тем, учитывая необходимость стимулирования их постепенной трансформации в политические партии, законопроект предоставляет партиям преимущественное право при выборах выдвигать кандидатов единым списком по пропорциональной избирательной системе. Все политические объединения, в том числе и партии, имеют право выдвигать кандидатов в одномандатных избирательных округах.

При этом партии могут выдвигать кандидатов только из числа своих членов. Выдвигая иных кандидатов, партия как организация обнаруживает свою несостоятельность, то есть отсутствие в своих рядах людей, способных найти поддержку у электората. Такая политически несостоятельная организация пытается выйти из положения путем привлечения в свой список тем или иным способом людей со стороны, пользующихся популярностью среди населения. На рынке товаров подобные действия квалифицируются как обман покупателя (когда на "витрине" - в партсписке - одно, а покупателям "продают" другое). Закон должен исключить возможность такого рода подтасовок.

4. Принципиальное значение на данном этапе имеет вопрос о численности партий. Это вопрос не количества, а качества субъектов политического процесса. Представление о том, что чем больше количество, тем лучше качество партии - в значительной мере не изжитый еще стереотип советского мышления, согласно которому партия должна быть массовым передовым отрядом целого класса. С позиций же демократического подхода закон может связывать получение статуса партии с наличием в ней определенного числа членов лишь в той мере, в какой эта численность служит гарантией, что эта партия не будет действовать в частных интересах узкой группы лиц. Однако численность ее должна быть такова, чтобы, с одной стороны, не лишать шансов на развитие реально действующие небольшие партии, а с другой стороны, не блокировать возможность появления новых партий. В противном случае мы будем иметь дело с монополизацией политической жизни, что противоречит конституционному принципу политического многообразия. Показательно, что в законе о партиях ФРГ (а из зарубежного законодательства о партиях это, пожалуй, наиболее отработанный с точки зрения требований демократии документ) хотя и есть требование о наличии у партии определенной численности, подтверждающей серьезность ее намерений, но сама эта численность законом не задана.

Думается, что применительно к нашей, еще очень неразвитой ситуации, в законе должна быть закреплена минимально необходимая численность партии. Это нужно для того, чтобы партийное строительство не стало чьим-то клановым, корпоративным или даже, как у нас иногда бывает, просто "семейным" бизнесом. Анализ показывает, что, исходя из названных критериев, численность общероссийской партии должна быть порядка 2-2,5 тысяч членов (по 50 членов в каждом региональном отделении). Вопрос же о численности межрегиональных, региональных и местных партий должен решаться в законодательстве соответствующих субъектов Федерации.

5. В условиях допуска к участию в выборах по мажоритарным округам политических движений и организаций, а также при не слишком обременительных требованиях к численности партий основная нагрузка по очистке избирательного процесса от ненадлежащих претендентов на власть ложится в инициативном законопроекте на норму, закрепляющую необходимость подтверждения политическим объединением своего статуса путем участия в выборах. Законопроект основан на концепции, согласно которой политическое объединение обязано участвовать в выборах. Такой подход принят в зарубежной практике (можно, в частности, сослаться на опыт ФРГ), и здесь нет нарушения прав партий. Что же касается права на бойкот выборов, о котором обычно говорят противники такого подхода, то надо иметь в виду, что демократия как форма правления требует от участников политического процесса конструктивной политической активности, и прежде всего в форме участия в выборах. Именно поэтому в целом ряде весьма демократических государств не только партии, но и граждане обязаны участвовать в выборах. А бойкот выборов - это все-таки деструктивная форма, которую государство вправе ограничить, не вдаваясь в мотивы сторонников бойкота (потому что для права важны не мотивы, а само действие). Следует подчеркнуть, что предлагаемый законопроект не запрещает, а только ограничивает возможность бойкота.

Чтобы подтвердить свой статус, политическое объединение за период времени, охватывающий две избирательные кампании по выборам депутатов соответствующего уровня, должно выполнить хотя бы одно из нескольких требований для демонстрации наличия у него определенной электоральной поддержки. Эти требования сформулированы в законопроекте достаточно мягко, причем (что важно) политическое объединение может выполнить эти требования самостоятельно или в рамках избирательного блока.

Если ни одно из требований не выполняется, то политическое объединение лишается своего статуса на основании решения суда (при этом оно может сохраниться в качестве общественного объединения). Но уже через четыре года оно вновь может быть зарегистрировано в качестве политического объединения, а через пять лет может опять принимать участие в выборах. Очевидно, что подобные требования не "перекроют кислород" тем политическим объединениям, у которых есть самостоятельная идеология и живая связь с обществом (даже если они будут периодически бойкотировать выборы). Однако важно, что при таком подходе окончательное слово по вопросу о том, какие политические объединения на данный момент имеют право на существование, а какие нет, остается за электоратом, а не за чиновниками.

6. Повышение требований к участникам выборов в рамках пропорциональной избирательной системы (допуск на них только партий) освобождает законодателя от необходимости удерживать заградительную планку для прохождения в парламент по партийному списку на уровне пяти процентов (как это принято в настоящее время для выборов в Государственную Думу). Инициативный законопроект предлагает снизить эту планку до трех процентов. Такое решение обеспечит более широкое и более адекватное представительство в парламенте социально-политических интересов общества.

7. Законопроект сохраняет межрегиональные, региональные и местные партии и вводит их в сферу регулирования закона о гарантиях многопартийности, что, в свою очередь, является гарантией против ограничения политического плюрализма и многопартийности на региональном и местном уровнях. Предлагаемый же ЦИК запрет на межрегиональные, региональные и местные партии под предлогом необходимости развивать региональные и местные отделения общероссийских партий (а именно такой подход был пролоббирован представителями ЦИК РФ и заложен в законопроект, подготовленный под эгидой этого органа) противоречит ряду положений действующей Конституции РФ. Прежде всего это положение ст.3 о том, что "народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления", то есть путем участия в выборах. Если у нас по Конституции РФ есть региональные и местные выборы, то на каком основании можно ограничить право граждан на политические объединения для участия в этих выборах, навязывая им региональные отделения общероссийских партий? Несомненно, что в этом, как и в других вопросах, законодатель должен исходить из приоритета прав граждан.

Вместе с тем идея запрета региональных партий родилась не на пустом месте. В ней есть резоны, связанные с наличием в регионах страны опасных тенденций к национальному и религиозному сепаратизму и экстремизму. Но из этой проблемы несложно найти другой, вполне приемлемый с точки зрения права выход, а именно запрет на создание политических объединений по национально-этническому или конфессиональному признакам (сейчас действует лишь запрет на дискриминацию граждан по этим признакам при вступлении их в такого рода партии). Предлагаемый инициативный законопроект закрепляет запрет на создание политических объединений по национально-этническому и религиозному признакам. Подобный подход существует в мировой практике (например, аналогичные запреты есть в болгарском и албанском законах о партиях, в Конституции Туркменистана).

Важно подчеркнуть, что здесь нет ущемления чьих-либо прав. В светском государстве приверженность к той или иной конфессии - частное дело граждан, что же касается партий, то они выступают как публично-правовые организации. Поэтому запрет на религиозно маркированные партии в таком государстве более чем уместен. Применительно к партиям, созданным по национально-этническому признаку, запрет оправдан потому, что они неизбежно (по природе своей) ориентированы на достижение привилегий по данному признаку, а это противоречит принципу правового равенства. Если же партия, напротив, хочет добиться, например, равных прав для представителей так называемой нетитульной нации, то она должна выступать под лозунгом общеправовых, а не узконациональных требований. Так что с точки зрения права запрет подобных партий вполне оправдан, а с политической точки зрения в такой многонациональной и поликонфессиональной стране, как Россия, - необходим.

8. Законопроект не предполагает государственного финансирования политических объединений по итогам выборов. В нашей ситуации такое решение было бы направлено на обеспечение дополнительных преимуществ тем, кто уже занял позиции на политической сцене, и прежде всего - в Государственной Думе. Представители ЦИК РФ и ряда парламентских фракций, аргументируя свою точку зрения по этому вопросу, утверждают, что государственное финансирование необходимо для создания более действенного механизма государственного контроля за финансовой деятельностью партий. Это аргумент слабый, поскольку у государства при желании найдется масса других, менее дорогостоящих способов для такого контроля. Кроме того, нам говорят, что это будут небольшие суммы, которые на несколько порядков меньше тех, что реально обращаются в избирательном процессе. Возможно, вначале они и будут небольшими. Но что помешает партийным фракциям под флагом борьбы с "черным налом" существенно увеличить эти суммы уже после следующих выборов? Опыт работы нашего парламента показывает, что фракции самой разной политической ориентации действуют очень слаженно, когда дело касается их корпоративных интересов. Поэтому, если государство может оказывать финансовую поддержку политическим объединениям, то пусть оказывает ее всем политическим объединениям на равных основаниях путем обеспечения равного доступа к средствам массовой информации, создания общественно-политических центров с предоставлением партиям помещений, оргтехники и т.п.

9. Специальная статья в законопроекте посвящена демократическим основам внутреннего устройства политических объединений. В ней закреплены минимально необходимые требования, совокупность которых позволит переломить тенденцию к развитию российской многопартийности в сторону формирования партий вождистского типа. Помимо этого необходимого минимума в статье сформулирован ряд возможных направлений усиления демократического начала во внутреннем устройстве политического объединения. Это своего рода подспорье рядовым членам партий в их борьбе с партийной бюрократией за свои права.

10. Наряду с довольно мягким институтом ликвидации политического объединения в законопроекте вводится новый институт запрета политического объединения. Он должен применяться лишь к объединениям, которые, согласно решению суда, занимались экстремистской деятельностью. В законопроекте дается отсутствующее пока в законодательстве понятие экстремистской деятельности политического объединения. При этом важно подчеркнуть, что речь идет не о понятии политического экстремизма (как известно, неудачные попытки сформулировать это понятие заблокировали принятие закона о противодействии политическому экстремизму). Данный законопроект ориентирован на понятие экстремистской деятельности в смысле ст.13 Конституции РФ и конкретизирует соответствующие положения Основного закона путем закрепления понятия экстремистской деятельности политического объединения. Институт ликвидации политического объединения - безусловно, жесткий правовой институт: в случае запрета политического объединения (в отличие от ликвидации) нет срока давности. Кроме того, в проекте предлагается ряд конституционно-правовых санкций (помимо тех, что есть в Уголовном кодексе) к руководителям таких объединений.

11. Особо следует отметить наличие в законопроекте гарантий против слияния партийных и государственных структур. Здесь рассматриваемый законопроект еще раз принципиально расходится с законопроектом ЦИК РФ, который позволяет лицам, замещающим государственные должности категории "А", быть и членами, и руководителями политических объединений (исключение в данном случае составляет лишь Президент РФ). Интересна аргументация, приводимая представителями ЦИК РФ в пользу предлагаемого ими решения вопроса. Так, Е. Б. Дубровина, курирующая работу над проектом Закона о партиях, выступая на парламентских слушаниях по концепции этого закона, доказывала, что нет смысла формально лишать членства в партии человека, выдвинутого этой партией на ту или иную государственную должность, потому что он как "порядочный человек все равно останется с той партией, которая его выдвинула". Но, например, если Уполномоченный по правам человека (кстати, выдвинутый на этот пост не КПРФ, а парламентом страны) приостанавливает свое членство в КПРФ, то с точки зрения государственных интересов это идет только на пользу дела. Зачем же с помощью закона укреплять его связь с партией? Кстати, как порядочный человек, он должен на этом посту проводить общегосударственную политику, не подстраиваясь под политику своей партии в расчете на ее поддержку. В этом состоит порядочность в общечеловеческом, а не в партийном смысле слова.

Но главное, конечно, в другом. В России эта проблема возникла вовсе не потому, что партии выдвигают своих членов в органы исполнительной власти, а затем ждут от них лояльности (у нас именно партии, как правило, никого не выдвигают в органы исполнительной власти, потому что эти органы формируются не по партийному признаку). Дело в том, что исполнительная власть у нас сама создает партии и ставит руководителями этих партий чиновников высшего ранга - вопреки действующему законодательству. Таким образом, исполнительная власть участвует в формировании власти законодательной, попирая конституционный принцип разделения властей. И, кстати, еще целый ряд других принципов и норм Конституции, потому что в результате подобного "партстроительства" создаются предпосылки для монополии партии власти\*(3). И лишь политико-идеологическая беспомощность наших "партий власти" (включая "Выбор России", НДР и "Единство") пока что гарантировала нас от подобной монополии.

12. Законопроект содержит нормы, смысл которых необходимо пояснить особо. Речь идет о том, что в партийных списках число лиц одного пола не должно составлять более двух третей от общей численности списка. Аналогичное требование предъявляется и к кандидатам, выдвинутым избирательными объединениями или блоками по всем мажоритарным округам. Эти нормы направлены на то, чтобы обеспечить гарантии реализации закрепленных в ст.19 Конституции РФ равных прав и возможностей мужчин и женщин на участие в политической жизни.

Не буду касаться здесь правовых аспектов данной темы, об этом уже немало написано\*(4). Кроме того, хорошо понимаю, что у нас в стране еще долго будут считаться не с правом, а с силой. Поэтому хочу подчеркнуть то обстоятельство, что женщины России - это большая социальная сила. Она еще плохо организована, она не осознает еще своего потенциала, но это - дело вполне обозримого будущего. И та политическая структура, которая первая сделает реальные шаги навстречу женщинам и прежде всего в вопросе более сбалансированного представительства женщин в представительных органах власти, получит существенную социальную поддержку от большей части российского электората.

В.В. Лапаева,

доктор юридических наук

"Журнал российского права", 2001, N 2

—————————————————————————————————————————————————————————————————————————

\*(1) Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С.95.

\*(2) См.: Инициативный проект Федерального закона "О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений". Автор законопроекта - В. В. Лапаева // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. N 11. С.28-42.

\*(3) Подробнее см.: Куличева Н. Лидерство в партии и госдолжность: совместимы ли они? // Выборы. 2000. N 6. С.23-24.

\*(4) См., напр.: Поленина С.В. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспекты. М., 2000. С.157-170.