

З.М. ЗОТОВА

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ РОССИИ

ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Москва

**Российский центр обучения
избирательным технологиям**

2001

Автор

доктор исторических наук,
профессор кафедры политологии
и политического управления
Российской академии
государственной службы
при Президенте Российской Федерации
З.М. ЗОТОВА

Научный редактор

доктор юридических наук
Ю.А. ВЕДЕНЕЕВ

В работе дан анализ политических партий: их сущность, функции, типология, формирование имиджа, роль партии как посредника между властью и обществом, деятельность партий на выборах и в парламенте.

Особое внимание уделено исследованию правовых оснований их создания и деятельности, раскрывается технология работы над проектом Федерального закона "О политических партиях", дается сравнительный анализ альтернативных законопроектов.

Книга может быть полезной общественным и политическим деятелям, научным работникам и студентам, всем, кто интересуется данными проблемами.

ПАРТИИ КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Одним из важнейших субъектов политических отношений являются партии. Они прошли длительный путь формирования и эволюции, являются продуктом общественно–политического и социально–экономического развития каждой конкретной страны. Партии как институт, действующий в массовой среде, сформировались в Европе во второй половине XIX в., в период становления демократии западного, буржуазного типа. Термин “партия” латинского происхождения (от *partis* – часть, группа). Задолго до формирования современных политических партий этим термином обозначались группы людей, соперничающие между собой в сфере власти либо влияния на власть. Партии античного мира и европейского средневековья на самом деле были временными объединениями для поддержки каких–либо личностей (клиентелами). Такого рода объединения имеют давнюю историческую традицию и всегда сопутствовали социальным конфликтам и связанным с ними политическим структурам.

В политологии общепринята предложенная М. Вебером классификация этапов становления политических партий: а) аристократические котерии (кружки); б) политические клубы; в) массовые партии. Однако не обязательно прохождение всех этапов. Многие сразу формировались как массовые партии. В связи с этим, например, А. Боднар предлагает этап котерий и клубов считать предысторией политических партий, которые в своей зрелой форме выступают лишь как массовые организации. Классические формы всех этапов развития прошли партии Великобритании – либеральная (виги) и консервативная (тори).

В связи с появлением на арене государственной политики буржуазии, дифференциацией социальной структуры, плюрализмом и конкуренцией в сфере политики возникают политические клубы, которые отличаются от аристократических котерий устойчивостью идеологических связей, своим социальным контекстом, вовлеченностью в классовую борьбу между землевладельцами и буржуазией, оформленностью организации, более широким масштабом общественной деятельности.

Массовые политические партии в Европе начали формироваться во второй половине XIX в. От политических клубов они отличались тем, что были ориентированы на поиск массовости, оперировали большим арсеналом средств политического воздействия (агитация, пропаганда, политическое просвещение и воспитание, культурная деятельность и т.д.). В 1861 г. была основана первая массовая партия – либеральная – в Англии. В США партии начинают организовываться в 1830 г., при Президенте Джеконе. Во Франции и других странах европейского континента превращение парламентских групп и политических клубов в массовые организации связано с революцией 1848 г. В 1863 г. сформировалась первая массовая рабочая партия – Всеобщий германский рабочий союз, основанный Ф. Лассалем.

К концу XIX в. массовые партии, в основном социал-демократические, формируются в большинстве стран Западной Европы. Этому способствовали утверждение парламентаризма, существенно расширившего сферу участия в политике в связи с распространением всеобщего избирательного права, и развитие рабочего движения, вызвавшего к жизни появление рабочих партий. Партии и избирательная система, переводя различные формы плюрализма в гражданском обществе в подсистему политическую, сферу властных отношений, составляют единый механизм завоевания власти. Они являются главными субъектами политических отношений, и без них в этом качестве невозможно представить себе современную демократию.

Наряду с этим шел процесс формирования партий, которые стали преемницами и продолжательницами различных институтов и организаций. У истоков партии могли стоять профсоюзы, философские общества, церковь, религиозные, а также профессиональные и крестьянские группировки, промышленные и финансовые общества и другие.

В России политические партии возникли значительно позже, чем в Западной Европе. Отставание этого процесса объясняется различным уровнем зрелости общественных отношений. В России были свои особенности, связанные со спецификой экономического строя, политической структурой общества, многонациональностью населения.

Политические партии возникают в России, когда в обществе осознается необходимость изменения государственного строя, и это осознание выливается в форму политической организации во имя такого изменения. Необходимо учитывать, что интересы того или иного класса или строя зачастую осознавали и выражали не представители этого класса или слоя, а интеллигенты. В российской интеллигенции можно выделить две группы: одна разделяла, а частично и формировала правительственный курс, другая же обособляла себя от правящей бюрократии и выступала с критикой правительственного курса. В дальнейшем, в процессе встречного движения интеллигенции и класса, чью политическую доктрину она выражала в силу обладания теоретическими знаниями, образовывались политические партии. Интеллигенция создавала партии под свои идеологические модели преобразования всей системы общественных отношений. Идеологическая схема оказывала самое прямое и непосредственное влияние на программу партии, ее организационную структуру, стратегию и тактику.

Иным был в России и порядок возникновения партий по их социальной и идейно–политической стратификации. Первыми здесь возникли партии революционного направления – Российская социал–демократическая рабочая партия и партия социалистов–революционеров. Затем формировались партии либеральной ориентации и, наконец, правоконсервативные.

Особенностью образования политических партий в России можно назвать длительный скрытый период их созревания. Они прошли большой путь нелегальной идейно–теоретической и организационной работы, взаимодействия, борьбы, поиска союзников и социальной опоры.

Отличительной чертой российских партий являлась их оппозиционность правящему режиму. За исключением нескольких проправительственных партий, образовавшихся с большим опозданием, основная масса партий России начала XX в. активно противостояла самодержавию.

В России не было глубоких демократических традиций. Сложившаяся система правовых институтов способствовала сохранению монархического, авторитарного режима, углубляла политический кризис в стране. Провозглашение граждан–

ских и политических прав и свобод личности не имело продолжения в реальной политике властей, несмотря на пропаганду либеральных и социалистических партий. Заметим, что первые партии в России появились лишь на рубеже 80–90–х гг. XIX в., то есть на 50 лет позже, чем на Западе. В начале XX в. в России насчитывалось более 280 партий, из которых около 60 можно было условно отнести к общероссийским, остальные – к региональным или национальным.

Период становления многопартийности в современной России во многом схож с периодом становления партий в Европе и России на рубеже XIX–XX вв. Он определялся кризисным состоянием системы, ослаблением государственного диктата, демократизацией всех сторон жизни общества, поиском путей развития страны.

Можно выделить следующие этапы становления многопартийности в современной России.

1. 1985–1990 гг. – зарождение политических партий и общественно–политических объединений. Этот процесс начался с возникновения (в 1985–1987 гг.) “неформальных движений”, преимущественно в кружковой форме. Это были весьма малочисленные по составу участников организации с самыми разными идеологическими установками, объединенные в основном на антибюрократической платформе и постоянно меняющиеся.

С лета 1987 по 1989 г. начинается рост влияния народных фронтов, прежде всего на почве национального возрождения в республиках; как ответная реакция – возрождение интердвижений в защиту интересов “некоренного” населения. Появляются многочисленные клубы, ассоциации. Все больше политизируется самодеятельное движение, нарастают процессы размежевания и поляризации в его среде.

1989–1990 гг. – период бурного процесса образования политических партий и общественно–политических объединений. Многопартийность стала новым явлением в политической организации нашей страны. С 1 января 1991 г., когда вступил в силу Закон СССР “Об общественных объединениях”, альтернативные политические партии получили право на существование. Закон предусматривал общие положения, порядок

образования, права и условия работы общественных объединений, контроль за их деятельностью, определял характер их международных связей. Наиболее влиятельными силами в этот период были ДемРоссия, ДПР, СДПР, РПРФ, Объединенный фронт трудящихся. Созданные на волне демократизации эти партии и движения пытались в организационном строительстве воплотить принципы демократии. Однако не всегда это способствовало укреплению партий. Так, свобода фракций и группировок в СДПР привела к образованию трех фракций – социал-либеральной, социального партнерства и левых социал-демократов. Их дальнейшая дифференциация привела к расколу партии, утрате ее позиций.

2. В 1990–1993 гг. картина общественной жизни стала многоцветной и противоречивой. Возникающие политические партии, общественные движения и организации имели широкий идеологический спектр, различную социальную базу и политический вес.

Большинство политических партий в этот период по сути своей были протопартиями, т.е. объединениями, обладающими лишь некоторыми признаками политических партий. Это активизировало поиск союзников и организацию политических блоков. Сформировались коалиции, отражающие практически весь политический спектр России: “Демократический выбор России”, Российское движение демократических реформ, “Новая Россия”, “Гражданский Союз”, Содружество левых демократических сил, Фронт национального спасения, Русский национальный собор. Позиции блоков весьма существенно различались в подходе к решению актуальных проблем развития России.

В соответствии с подходами к решению этих проблем формировались и основные политические силы, складывались блоки и коалиции. Укрупненно выделялись три основные коалиции, которые в средствах массовой информации называли демократами-реформаторами, центристами и патриотами. Исследователи прогнозировали образование на основе коалиций крупных партий, но этого не произошло.

3. В 1993–1995 гг. возрастает роль и вес политических партий и объединений. Результаты выборов 1993 г. обеспечили их

принципиально новое положение в формирующейся политической системе. В Государственную Думу были избраны представители восьми политических партий и блоков, образовавших соответствующие фракции: “Выбор России”, “Яблоко”, ПРЕС, ДПР, “Женщины России”, АПР, КПРФ, ЛДПР.

Многоуровневый характер и сущностная неоднородность политических партий, объединений приводят к размежеванию и дроблению сил. В Минюсте России зарегистрировано 88 общероссийских партий. В избирательной кампании 1995 г. участвовало 43 избирательных объединения и блока. Победили на выборах КПРФ, НДР, “Яблоко”, ЛДПР.

4. С 1996 г. “партийный бум” продолжается. Прошли перерегистрацию в Минюсте России в качестве политических партий и движений, получив право участвовать в выборах, 139 организаций. Складывается многопартийная система, основанная на безусловном лидерстве четырех–пяти партий.

5. С 1999 г. явно доминируют две политические партии – КПРФ и “Единство”. При этом есть еще четыре, имеющие каналы влияния, политические силы и сохраняются мелкие маловлиятельные, не пользующиеся авторитетом и достаточной поддержкой избирателей, политические партии и движения.

До настоящего времени продолжается процесс идеологического становления и укрепления партийных структур, поиск своей социальной базы. Процесс формирования партий обуславливается столкновением и взаимодействием социально–групповых интересов в жизни общества.

Феномен политической партии

В политологии нет общепринятого определения партии. Специалисты насчитывают их более двухсот. Выделяются следующие подходы к пониманию сущности политической партии:

а) либеральное понимание, сформулированное французским политическим деятелем Б. Констаном, т.е. понимание партии как “носителя идеала” группы людей, придерживающихся одной идеологической доктрины. Рождено оно было

эпохой Реставрации, затем Июльской монархией, когда стали кивались либеральные и консервативные идеи;

б) марксистская трактовка политической партии, согласно которой партия рассматривается как соответствующим образом оформленная организация самой активной части класса (или слоя), выступающая наиболее последовательным выразителем и защитником интересов и ставящая своей целью ведение политической борьбы за интересы данного класса (слоя);

в) “организационный”, или “структурный”, подход, когда политическая партия представляется прежде всего как механизм, аппарат, система, охватывающая граждан, членов партии и депутатов (М. Острогорский, Р. Михельс). Структурный аспект деятельности партий был взят за основу М. Дюверже, который дал институциональное понимание партии как организации, действующей в системе государства.

В западно-европейской науке утвердился тезис, что без наличия сильных политических партий демократическая природа власти невозможна. Пристальное внимание уделяется вопросам идеологии и организации партии, ее стратегии и тактики. Еще английский философ Д. Юм в “Эссе о партиях” определил, что идеология играет основополагающую роль при объединении “распыленных” сил в начальной фазе становления партии.

М. Вебер считал партии общественными организациями, опирающимися на добровольный прием членов, ставящих целью завоевание власти для своего руководства и обеспечение активным членам соответствующих условий (духовных и материальных) для получения определенных материальных выгод или личных привилегий либо для того и другого одновременно. Он рассматривал партии как организации, возникающие на добровольной основе для свободной вербовки голосов в конкуренции с другими партиями и преследующие цель выбора своих представителей на политические посты.

М. Вебер определял самые современные формы партийной организации как “детище демократии, избирательного права для масс, необходимости массовой вербовки сторонников и массовой организации, развития полнейшего единства руко-

водства и строжайшей дисциплины"¹. М.Я. Острогорский также связывал возникновение политических партий с расширением избирательного права².

Для определения политической партии требуется выявление ведущего замысла, определение целей и основных задач, форм и методов их реализации. Многие определения связывают партии с избирательным процессом. К. фон Бейме писал, что "партии – это общественные организации, конкурирующие между собой на выборах во имя достижения власти"³. О. Ренней пишет, что "политика в сущности есть соперничество между группами людей за влияние на политическую деятельность правительства. Политическая партия – автономная организованная группа, которая борется на выборах в надежде обрести возможность контроля над правительством и его политикой"⁴.

Первичная цель партии – победить на выборах, потому что в демократическом обществе на выборах фактически определяются те, кто будет править обществом. Основная работа, осуществляемая правящей партией, связана с формированием политического курса.

К. Дженда, профессор Чикагского университета, выделил восемь параметров, характеризующих партию: а) институционализация партии, мера ее вхождения в политические процессы и политическую систему; б) статус в правительстве; в) социальная поддержка; г) текущие ориентиры; д) целевая ориентация; е) структурная независимость; ж) внутренняя организация; з) сплоченность. К. Дженда рассматривает партию как средство участия в правительстве. Думается, что его подход к определению сущности партии представляет интерес и для российских условий. Ценность его исследования обусловлена анализом обширного эмпирического материала, а также тем, что в

¹ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 674.

² См.: Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997. С. 81–90.

³ Politikwissenschaft. Grundlegung. Hrsg. Klaus von Beyme. Bd.2. Der demokratische Verfassungs Staat, Basel – Stuttgart, 1987. S. 118.

⁴ Renney O. Governing of Men. Manchester Univ. Press, 1989. P. 313.

России сегодня повышается роль партий как каналов политической активности, связанной с формированием власти.

Не отрицая важности каждой трактовки, необходимо отметить, что ни одна из них не исчерпывает всего содержания партии как сложной организации, сочетающей идейные мотивации, элементы доктрины, целевые ориентации и средства их достижения, аспекты организации и структуры.

Очевидно, что во всех случаях партия рассматривается как группа людей, объединившихся для участия в политической жизни и преследующих цель завоевания политической власти. В этом качестве в большинстве случаев партии выражают интересы определенных социальных сил и призваны представлять эти силы в структурах власти. В данном контексте, как уже отмечалось, партии играют ключевую роль несущей конструкции как в гражданском обществе, так и в политической системе.

Партия как политический институт обладает целым рядом отличительных признаков. В отличие от других общественных организаций, движений она имеет четкую идеологическую доктрину, программу, излагающую ее цели и средства их достижения, устав, закрепляющий ее строение, четкость границ членства, центральные руководящие органы и местные организации. Борьба за власть обычно является главным содержанием деятельности политических партий.

Партия всегда стремится определить свой правовой статус: отношение к государству, режиму, формам правления. Дж. Лапаломбара выделяет основные конституирующие партию элементы: во-первых, идеологического порядка – всякая партия суть носитель идеологии; во-вторых, партия – это относительно продолжительное по времени объединение людей, организация, выступающая в разных измерениях – национальном, региональном; в-третьих, цель партии – завоевание и осуществление власти; в-четвертых, каждая партия стремится обеспечить себе поддержку народа. Дж. Лапаломбара и М. Вейнер в книге “Политические партии и политическое развитие” указали на четыре связанных между собой критерия, отличающие партии от других организаций. Это: 1) долговременность действия; 2) полномасштабность организации – су-

ществование устойчивых местных организаций, поддерживающих регулярные и разнообразные связи с центром; 3) стремление к осуществлению власти; 4) поиск народной поддержки – от голосования за нее до фактического членства. По их определению, политическая партия – это непрерывно действующая организация, существующая как на национальном, так и на местном уровне, нацеленная на получение и отправление власти и стремящаяся с этой целью к народной поддержке⁵.

Движение – образование менее формализованное и более свободное. Ему не требуется четкая идеология. Движение не нуждается в уравновешенных структурах, разветвленной и напряженно функционирующей сети местных отделений, в постоянной рутинной работе функционеров всех уровней.

В последние годы изменения в структуре и ценностных ориентациях индустриально развитых стран, бурное развитие новых социальных движений – экологических, антивоенных, гражданских инициатив и др. – способствовали появлению нового вида партий, так называемых партий “новой волны”. Они, как правило, создаются из наиболее активной части новых социальных движений и отличаются идейной мобильностью, более гибкой и менее формализованной структурой, своеобразным стилем деятельности. Примером таких партий могут служить “Партия зеленых” в ФРГ, Социал-демократическая партия Великобритании, Итальянская радикальная партия, Пацифистская социалистическая партия Нидерландов и др.

Утверждается тенденция “секуляризации” политики, в связи с чем уменьшается притягательная сила идеологий, доверие к глобальным и всеобъемлющим концепциям; изменяется соотношение между повседневной жизнью и программами; цели и идейные ценности не стали менее необходимыми, но доверие к ним теперь основывается не на их включенности в долгосрочную программу, а на соответствии повседневной реальности. Отсюда – возникновение движений вокруг конкретных целей и вопросов. П. Фассино, выступая с концепцией обновле-

⁵ Political Parties and Political Development. Ed. Joseph La Palombara and Myron Weiner. Princeton, 1966. P. 424–428.

ния партийной формы, считает, что это должна быть гибкая организационная модель, характеризующаяся сильной открытостью по отношению к внешнему миру и дифференцированная и разветвленная по способам организации, по функциям и компетенциям. Эта модель должна приспособляться к изменениям в обществе и взаимодействовать с ним. Партия должна не только уметь прислушиваться к четко выражаемым требованиям, но и активно действовать, чтобы выявлять не выраженные явно требования и нужды⁶. В общении партии с другими субъектами политики признается метод “политических переговоров” и делается упор на объединяющие ценности.

Направление общественной эволюции в современной России во многом принципиально отличается от процессов развития в европейских и североамериканских обществах. Если в западном обществе происходит, как уже отмечалось, замена доминировавшей ранее материально ориентированной системы ценностей на новую, то в России происходит прямо противоположный процесс. Здесь материальные ценности приобретают все больший вес и постепенно становятся доминирующими. Далее, процесс реформирования в России все больше убеждает, что результатом его станет не формирование общества близкого по своим характеристикам, а напротив идет становление общества, в котором просматриваются очень глубокие классовые различия. В этих условиях политические партии в России вполне вписываются в логику общего политического процесса, могут оказаться востребованными.

Одновременно с этим нельзя не признать, что в России есть свои трудности становления политических партий.

Партии в России пока не пользуются массовой поддержкой. Зачастую они неотличимы друг от друга, что затрудняет самоидентификацию граждан с партиями, сказывается и слабая информированность о деятельности партий.

Причиной слабости российских партий можно считать одновременность политических и экономических преобразований в России. Политическая модернизация открыла возможности из-

⁶ См.: Fassino P. *Per una nuova forma partito* // *Critica marxista*.1990. № 5/6. P. 133–173.

менения политической системы, образования и деятельности политических партий. Однако радикальные преобразования в сфере экономики усложнили этот процесс. Социальная структура на десятилетие оказалась размытой, экономические интересы – неоформленными, что затруднило процесс их агрегирования и артикуляции.

Ввиду слабой оформленности интересов в России мы имеем противоборство двух типов политики: публичной, электоральной, с одной стороны, и закрытой, аппаратно–клановой – с другой.

Тормозящим фактором для развития политических партий в России является и социокультурная ситуация, одна из черт которой – своеобразное понимание политики не столько как поля согласования интересов, сколько как манипулирования социальной реальностью. Именно поэтому в глазах российского обывателя, и соответственно избирателя, столь популярен образ политика–хозяйственника, который во всеуслышание заявляет: “Я не политик, я специалист, управленец”. Отсюда идет и продолжающееся неприятие политических партий, поскольку для политических лидеров предполагается естественным не столько участие в общественной жизни, сколько участие в управлении.

Негативно сказывалась и неоформленность “правил игры”, отсутствие закона о политических партиях. Активная работа над законопроектом о политических партиях и его принятие в ближайшее время станет правовой основой для формирования многопартийной системы в России.

Однако, несмотря на многочисленные трудности формирования, политические партии в России все же существуют, действуют и постепенно усиливают свое влияние на политический процесс.

Типология политических партий

Активное партийное строительство в России вызвало к жизни политические партии самой различной ориентации. Богатая партийная палитра нуждается в типологии. Типология партий зависит от критериев классификации, т.е. от принятия

определенной иерархии значимости элементов практики политических партий. Существует множество типологий политических партий. Ядром типологии партий остается разработанная М. Дюверже в середине XX в. *бинарная классификация: кадровые партии и массовые партии*. Они различаются не только по типу связей между избирателями, членами партии и активистами, но и по своей внутренней структуре. Кадровые партии – это объединение нотаблей, они ограничиваются объединением влиятельных общественных деятелей и их сторонников и не стремятся к увеличению численности своих членов. Само вступление в кадровую партию имеет совершенно иной смысл: это акт глубоко индивидуальный, обусловленный способностями или особым положением человека. Массовые партии имеют разветвленную организационную структуру, опираются на широкую общественность, которая позволяет избирательной кампании партии избежать зависимости от “денежных мешков”, получает политическое воспитание и приобретает инструмент для участия в государственной жизни. Различие кадровых и массовых партий обусловлено социальной и политической инфраструктурой. В основных чертах оно соответствует замене ограниченного избирательного права всеобщим. В условиях цензовых избирательных режимов, которые в XIX веке были правилом, партии носили четко выраженную кадровую форму. Практическое осуществление всеобщего избирательного права вызвало развитие массовых партий⁷.

Партии подразделяются на *демократические, авторитарные и тоталитарные*. Демократические характеризуются большой терпимостью к другим партиям, плюралистическим подходом к партийной конкуренции, внутрипартийной демократией, расширением функций и полномочий коллегиальных органов, прав членов партии.

Авторитарные используют преимущественно силовые методы, ограничивающие политические свободы. Характеризуются чрезмерным централизмом в управлении, монополизируют власть в руках небольшой группы. Выступая за полную лояльность режиму, они пользуются его поддержкой.

⁷ См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 119.

Тоталитарные партии стремятся к абсолютному подчинению политических институтов, а также государственных органов и права. Происходит сращивание правящей партии с государственным аппаратом. Они пытаются осуществить монополию в партийной системе, устраняя другие партии, и ориентированы на подчинение всех социальных групп и слоев. Для них характерны строгая дисциплина, регламентация членства, отсутствие фракций и разногласий, обязательное согласие с идеологией и партийной программой.

Партии подразделяются на *левые* и *правые*. Левыми считаются партии, борющиеся за перемены, за социализацию производства и интересы трудящихся, ориентированные на социальное равенство; правыми – партии, отстаивающие сильное государство, охраняющие частную собственность, признающие статус-кво и пр.

На полюсах этого спектра размещают *радикалов*, *консерваторов* и *либералов*. Консерваторы и либералы ориентированы на порядок (устойчивость) или прогресс (изменения). Радикалы склонны к использованию незаконных, насильственных средств.

Наряду с названными существуют и другие классификации партий. По устойчивости они подразделяются на стабильные и неустойчивые (партии-однодневки). Различия в установках относительно членства определяют разделение партий на открытые (со свободным членством) и закрытые (элитарные).

Ж. Шарло и Дж. Сартори предложили свою, популярную сегодня, трехкомпонентную типологию партий: кадровые, массовые партии и партии избирателей, все чаще называемые ныне универсальными партиями и ориентированные не на классовые, а на общечеловеческие ценности⁸. С. Коэн выделил четыре типа партий: 1) партия – политический авангард; 2) партия избирательных кампаний; 3) парламентская партия; 4) партия – община или клуб своих членов⁹.

На наш взгляд, существует множество критериев классификации. Выделим основные из них:

⁸ См.: Sartory D. Parties and party systems. № 4, 1976, V.1. P. 49–57.

⁹ См.: Коэн С. Перестройка – это путешествие в поисках нового // Коммунист. 1989. № 7. С. 27.

характер доктрин, идеологическая направленность;
роль в политической системе;
цели и задачи, социальная и профессиональная ориентация;
форма организации;
географический принцип.

Так, типология *идеологической направленности* позволяет выделить следующие виды партий.

1. Партии либеральной ориентации, суть программы которых – приоритет частной собственности, уменьшение государственного вмешательства, свободная рыночная экономика, либеральные идеи. Это – Демократический выбор России, Демократическая Россия, Союз Правых Сил, Крестьянская партия России, Партия экономической свободы, Партия Консолидации и др.

2. Партии социально–либеральной ориентации, придерживающиеся курса на социальную ориентацию либеральных рыночных реформ. В политике отстаивают принципы народовластия, гражданских свобод и разделения властей, в экономике – свободную конкуренцию. Это – “ЯБЛОКО”, Социал–демократическая ассоциация Российской Федерации, Российская партия социальной демократии, Социально–федералистская партия России, Христианско–демократический союз и др.

3. Партии консервативной направленности, отстаивающие идеи сильного государства, стабильности, нравственности, порядка и личной свободы. Это – “Единство”, НДР, Российская Христианско–Демократическая партия, Российская консервативная партия предпринимателей и др.

4. Партии социал–демократической ориентации, действующие на принципах свободы, справедливости и солидарности. Их доктрина допускает смешанную по форме собственности, социально ориентированную экономику, регулируемый рынок, политический плюрализм и широкую демократию в сочетании с сильной государственной властью. О данной ориентации заявляли “Отечество”, Партия самоуправления трудящихся, движение “Россия” и др.

5. Партии социалистической направленности, выступающие за обновление социалистической идеи, построение социально

ориентированного правового государства, гарантирующего гражданам права и свободы, материальный достаток, возможности развивать и обогащать свою личность, сохранение единства и процветания государства. Это – Социалистическая партия России, Социалистическая партия трудящихся, движение “Союз труда”, движение “За новый социализм” и др.

6. Партии коммунистической ориентации, в программах которых сочетаются идеи государственного патриотизма, народо-властия, коллективизма с признанием многоукладности экономики и приоритетами государственно-общественных форм собственности при жестком государственном регулировании. Разногласия в программных установках не позволяют им объединиться, но не мешают сотрудничать по отдельным конкретным вопросам. Это – КПРФ, РПК, РКРП и др.

7. Леворадикальные партии, выступающие за самоуправление, выдвигающие идею “безгосударственного социализма”. (Конфедерация анархо-синдикалистов, Анархо-коммунистический революционный союз).

8. Партии национал-патриотической ориентации, провозглашающие такие идеи, как восстановление военного могущества России и установление прочных границ, защита русскоязычного населения на территории бывшего Союза, прекращение вывоза из России богатств, приоритеты и льготы – не иностранному бизнесу, а русскому предпринимательству. Это – ЛДПР, Конгресс Русских Общин, Фронт национального спасения, Русская партия, Народно-патриотическая партия и др.

В зависимости от участия в осуществлении власти партии подразделяются на *правящие, проправительственные* и *оппозиционные*. Правящие партии выдвигают своего кандидата на должность президента страны и в случае его победы поддерживают его курс. Правящим партиям свойственен консерватизм, у них активизируется парламентская деятельность и расширяется работа в правительственных органах. Политические действия приобретают прагматический характер, что зачастую приводит партии к разрыву с предвыборной идеологией. Проправительственные партии занимают колеблющиеся позиции относительно органов власти – от критической поддержки до конструктивного оппонирования. Оппозиционная

партия – это та, которая официально объявила о своей оппозиции главе государства и его курсу. Для оппозиционных партий характерен особый образ политических действий с большим динамизмом. Вся их деятельность сосредотачивается на политической сфере, ориентируется на определенную социальную базу. В данной классификации политические партии и движения отличаются стремлением к получению политической власти или ее осуществлению.

Выделяют еще общенациональные и региональные, профессиональные партии и движения, а также исторические, “реликтовые” партии и др.

Таким образом, в зависимости от критериев классификации партии различаются по идеологической направленности, по приоритетам своей программной деятельности, по внутренней структуре, по социальной поддержке, по масштабам деятельности.

Партийные системы

Подобно тому, как существуют различные типы партийных организаций, существуют и различные типы межпартийных связей. В каждой стране партии, их окружение, их союзы, их стратегии образуют совокупность относительно стабильных связей. Эту структуру, эту совокупность связей принято называть “системой партий”.

В зависимости от положения политических партий в политической системе и типов взаимодействия между ними складывается партийная система, т.е. совокупность всех политических партий, действующих в данной стране, их взаимоотношения друг с другом. Примерно в двух десятках стран (Бутан, Оман, Катар, Кувейт, Саудовская Аравия и др.) политических партий нет, так как они официально запрещены. В остальных государствах существуют однопартийные или многопартийные системы.

Типология партийных систем основана на количественном критерии. Однопартийные системы, когда партия стоит у власти, срastaются с государством, нередко подменяя его, монополизируют политическую деятельность. Основные политиче–

ские решения принимаются высшими партийными руководителями (СССР, КНДР, Куба и др.).

Двухпартийные системы не исключают наличия других партий, которые не имеют реальных шансов прийти к власти (Великобритания, США). В некоторых странах действуют системы “2,5” или “2+1” партии, в которых третья, слабая партия помогает одной из основных на выборах (ФРГ, Канада, Австрия и Австралия).

Многопартийные системы существуют более чем в 30 государствах мира при наличии трех и более партий. В зависимости от соотношения партий с политическим статусом (определяемым по числу членов, количеству избирателей и депутатских мандатов) партии подразделяются на мажоритарные, т.е. имеющие абсолютное большинство парламентских мест и право на формирование правительства; доминирующие, т.е. имеющие относительное большинство депутатских мандатов (итальянская система с доминированием ХДП); коалиционные, т.е. получившие незначительное число мест в парламенте. Многопартийность – один из основных конституционных принципов организации политической жизни в современных демократических государствах. В Российской Федерации принцип многопартийности впервые был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР в 1990 г. и в настоящее время закреплён в ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации.

Политолог Дж. Сартори свою типологию партийных систем основал на фрагментации (число партий), партийной конкуренции, поляризации “правая–левая”. Он выделил (кроме однопартийной и двухпартийной) системы с гегемонистской партией, преобладающей партией, системы ограниченного плюрализма, системы крайнего плюрализма и атомарные системы. Главным признаком ограниченного или умеренного плюрализма является возможность участия всех партий в коалиционном кабинете (например, в Бельгии, где невелики идеологические различия). Крайнему (поляризованному) плюрализму (Италия) соответствуют партии, различающиеся идеологией, наличие двусторонней оппозиции (“слева–справа”), существование центра и его ослабление из-за преобладания центро–

бежных тенденций и наличия безответственных оппозиций, вследствие чего ограничен доступ в правительство (исключаются крайние партии). При атомизированной системе нет необходимости подсчитывать количество партий (Малайзия, Ботсвана).

М. Дюверже выделяет двухпартийные, многопартийные и однопартийные системы. Двухпартийная система рассматривается как явление естественное, ибо в ее основе дуализм тенденций. Любая политика внутренне содержит выбор между двумя типами решений. В соответствии с этим выделяется два типа двухпартийности: одна – технического характера, когда противостояние партий–соперниц касается второстепенных целей и средств их достижения, тогда как политическая философия и основные устои существующего режима принимаются как одной, так и другой стороной. И второй тип – двухпартийность сущностная (метафизическая), когда борьба партий идет вокруг самой природы режима, фундаментальных представлений о жизни и приобретает ожесточенность и непримиримость религиозных войн. Жизнеспособна только первая¹⁰.

Многопартийность порождается относительной взаимной независимостью противоположностей. Она неизбежно предполагает, что различные секторы политической деятельности независимы и отделены друг от друга. Многочисленные противоположности могут напластовываться друг на друга. И прежде всего – собственно политические, касающиеся формы и структуры правления, социальные, экономические, религиозные, этнические, национальные и др. М. Дюверже выделяет несколько разновидностей многопартийности: трех–четырех и многопартийность, полипартийность или тенденция к крайнему множеству партий¹¹.

Однопартийный режим, по Дюверже, это не что иное, как приспособление для нужд диктатуры всей той технологии власти, которая сложилась в рамках демократии. Однако однопартийность по–разному интерпретируют ее противники и

¹⁰ См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 275.

¹¹ Там же. С. 292.

сторонники. Апологеты признают за ней двойственную роль: единственная партия выступает у них в качестве элиты и одновременно выполняет функцию связи. Эффективность партии объясняется ее двойственной сущностью – она является одновременно и органом государства, способным понимать ее решения изнутри и полностью с ним солидаризироваться, и, с другой стороны, объединением граждан, которые чувствуют настроения народных масс и могут донести их до руководителей.

Противники однопартийности считают, что единственная партия представляет собой новый вариант преторианской гвардии, которая позволяет тирану поддерживать свою диктатуру. В данном случае дело не столько в отборе элиты, сколько в создании привилегированного класса, связанного с режимом теми особыми преимуществами, которыми он пользуется: материальные блага, монополия на руководящие посты, большие, чем у других граждан, права и возможности. Таким образом, единственная партия имеет тенденцию превращаться в клиентелу диктатора, связанную с ним теми привилегиями, которыми пользуются ее члены¹².

М. Дюверже выявил связь партийной системы и избирательной системы. Он пришел к выводу, что мажоритарное голосование в один тур ведет к дуализму партий, оно способно сохранить установившуюся двухпартийность, оберегая ее от расколов старых партий и зарождения новых. Мажоритарное голосование в два тура и система пропорционального представительства приводят к многопартийности¹³.

Р. Даль, анализируя взаимосвязь политических партий и избирательной системы, также подтвердил, что мажоритарная система, названная им “победитель получает все”, создает препятствия “третьим партиям” и тем самым способствует появлению двухпартийной системы. Обычным итогом введения пропорционального представительства является многопартийная система¹⁴.

¹² См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 320, 322.

¹³ Там же. С. 279, 290.

¹⁴ См.: Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 131.

Вокруг сравнительных достоинств многопартийной и двухпартийной систем давно кипят ожесточенные споры, хотя преимущества той и другой отражают их недостатки. Например, одно из достоинств двухпартийной системы заключается в том, что она облегчает избирателям бремя выбора, но при этом резкое сокращение альтернативных вариантов отрицательно сказывается на свободе выбора избирателей. В выборах по мажоритарной системе победившая партия имеет возможность провести свою программу, так как затрудняет создание коалиций партий, оставшихся в меньшинстве. Система пропорционального политического представительства способствует появлению в парламенте такого количества враждующих и соперничающих партий и блоков, что сформировать коалиционное большинство становится очень трудно, а если даже это удастся, оно очень не стабильно. В результате эффективность правительства резко снижается. Такой расклад нельзя рассматривать как абсолютную истину. В некоторых странах, где принята система пропорционального политического представительства, обширные программы реформ были реализованы благодаря стабильному парламентскому большинству, иногда представлявшему собой коалицию двух или трех партий.

Учитывая прогрессирующую многопартийность в современной России, для нас большой научный интерес представляет анализ преимуществ и недостатков многопартийной системы. По мнению исследователей¹⁵, интегральная многопартийность (Франция при IV Республике, Италия и др.) порождает три недостатка. Во-первых, многопартийность плохо соответствует агрегированию интересов, так как предполагает наличие множества небольших партий, из которых каждая стоит на ограниченной позиции и выражает, как правило, только требования своей субкультуры или ограниченной группы своих сторонников, вовсе не стремясь к их гармонизации с требованиями других групп. Иначе говоря, партии действуют прежде всего как группы интересов, «артикулируют», но не «агрегируют» интересы. Во-вторых, многопартийность способствует опосредованному характеру выборов. Формально избиратель может выби-

¹⁵ См.: Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. Ч. III. М., 1992. С. 71–72.

рать среди множества программ. Богатство палитры впечатляет, и каждый уверен, что найдет в ней свой интерес. Однако эта свобода выбора в действительности иллюзорна. Избиратель не принимает непосредственно решений. Он предоставляет это право посредникам – депутатам, которые вместо него принимают те или иные решения в зависимости от коалиций и компромиссов, ставших возможными в результате выборов. Итак, интегральная многопартийность приводит не к “прямой демократии”, а к “опосредованной демократии”. В-третьих, интегральная многопартийность предполагает отсутствие стабильного и спяянного парламентского большинства, способного к активной и долгосрочной поддержке правительства. Парламентское большинство, имеющее мозаичный характер, формируется и расформируется, наделяет властью недолговечные правительственные кабинеты и лишает их власти. Другими словами, интегральная многопартийность ведет к правительственной нестабильности. Однако возможно избежать этих негативных результатов или смягчить их, если в многопартийной системе будут существовать стабильные и прочные союзы, которые придадут ей более умеренный характер.

Ясно, что многопартийная система – важнейшая гарантия демократического развития страны. Опорой многопартийной системы являются наиболее влиятельные, как правило, крупные партии, однако наряду с ними существуют и мелкие, маловлиятельные партии. Характер многопартийной системы определяется не волевыми решениями, а конкретной ситуацией в стране. Известно, что партии формируются в политической конкуренции, в созидательной деятельности.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию назвал партийное строительство задачей государственной, подчеркнул необходимость становления развитой партийной системы.

Известно, что партийная система характеризуется тремя основными моментами:

- 1) законодательно установленными условиями деятельности политических партий;
- 2) количеством и характером взаимоотношений действующих в стране политических партий;

3) фактической ролью партий в области руководства государственными делами, особенно в сфере формирования и деятельности исполнительных органов государственной власти.

Несомненно, что за последние десять лет партии прошли сложный путь зарождения и развития. На сегодня зарегистрировано 190 общероссийских политических объединений, в том числе 57 партий. Партии становятся инструментом политической воли граждан, инструментом демократических выборов. Однако до сих пор не были разработаны политико-правовые основы становления политических партий. Многие из них не имеют четких идеологических ориентиров, носят “верхушечный” характер. Избиратели зачастую ничего не знают о партийных программах и голосуют не столько за партии, сколько за их лидеров, имидж которых выстраивается опытными политконсультантами не в соответствии с их реальными делами, а посредством PR-технологий. Современные партии не отражают реальной социальной структуры общества, не представляют интересов большинства населения. Слабое влияние оказывают партии на формирование и деятельность исполнительных органов власти. Сегодняшнее несовершенство нашей партийной системы отражает объективное состояние политического самосознания общества и определенную стадию развития нашей государственно-политической системы.

Функции политических партий

В рамках парламентской демократической системы наиболее обстоятельно функции партии прописаны в законодательстве ФРГ. Партии принимают участие в формировании политической воли народа во всех областях общественной жизни, влияя, в частности, на формирование общественного мнения, организуют и углубляют политическое образование, способствуют активному участию граждан в политической жизни, воспитывают граждан, способных взять на себя выполнение общественных должностей, участвуют в выборах на федеральном, земельном и коммунальном уровнях путем выдвижения кандидатов, влияют на политические процессы, происходящие в парламенте и в правительстве, внедряют разра-

ботанные ими политические идеи в процесс формирования государственной воли и обеспечивают постоянную живую связь между народом и органами государства¹⁶.

По мнению немецкого политолога Клауса фон Бейме, среди функций партий приоритетными являются: определение цели, разработка идеологии и программы, стратегии действий; выражение и объединение общественных интересов; мобилизация и социализация граждан; формирование правящей элиты и состава правительства¹⁷.

По конституционному закону ФРГ "О политических партиях" партии являются необходимой составной частью основ демократического строя и представляют собой объединения граждан, которые постоянно или длительное время оказывают влияние на формирование политической воли в рамках федерации или одной из земель и желают участвовать в представительстве народа в Бундестаге или в одном из ландтагов при условии, что они в достаточной мере гарантируют серьезность таких намерений. Объединение утрачивает правовое положение партии, если оно в течение шести лет не участвует в выборах Бундестага или одного из ландтагов путем выдвижения своего кандидата.

Р.–Ж. Шварценберг уделил особое внимание анализу роли партий в избирательном процессе. Он считает, что партии сплачивают избирателей и кандидатов в депутаты на определенной – теоретической или идеологической – тематической основе. Они проясняют и стимулируют политическую дискуссию, четко обосновывая свой выбор. Благодаря им избиратель лучше понимает, какими идеями, какой программой руководствуется тот или иной кандидат и как он будет действовать в случае избрания. Поэтому сам акт голосования перестает быть актом поддержки конкретного человека и становится актом выбора того или иного политического направления. Эта "программная" функция очень важна. Благодаря ей выборы приобретают свой лексикон. Отсутствие этой функции ведет к злоупотреблению репрезентативной или плебисцитарной традицией.

¹⁶ Horst Potzsch. Die deutsche Demokratie. Bonn, 1995. S. 38.

¹⁷ См.: Бейме К. фон. Партии // Политология вчера и сегодня. Вып. 4. М., 1992. С. 64.

Партии же привносят в выборы четкую тематику. Они “способствуют выражению права голоса”, обогащая его своим лексиконом. Без участия партий на выборах будет использоваться лексикон плебисцитов или диктатур: безропотное подчинение или приветственные возгласы. Партии предоставляют избирателю возможность сделать свой, подлинно свободный выбор¹⁸.

Г. Алмонд подчеркивал, что всякая политическая система выполняет определенные функции – в частности, партии в рамках демократических политических систем выполняют преимущественно функции политического рекрутирования, артикуляции политических интересов и их агрегации.

Партии представляют собой большую составную часть общественно–политической инфраструктуры социума. Выполняя роль посредника между гражданским обществом и государственными органами, партии оказывают существенное влияние на формирование общественного мнения, позицию граждан. Через своих представителей партии влияют на деятельность парламента и правительства, представительных и исполнительных органов власти, нередко выступают в качестве своеобразных катализаторов социальных процессов, корректируют деятельность властных политических структур.

В системе политического управления обществом партии, на наш взгляд, выполняют разнообразные функции. Наиболее общими из них являются:

а) стимулирование участия граждан в политической жизни, замена стихийных форм общественно–политической активности населения институциональными, подверженными контролю формами;

б) выявление и артикуляция интересов социальных слоев и групп населения;

в) формирование общественного мнения, анализ складывающейся ситуации, тенденций и прогнозирование их вероятных изменений;

г) развитие политической культуры граждан и содействие их политическому образованию, воспитание гражданственности;

¹⁸ См.: Шварценберг Р.–Ж. Политическая социология. Ч. III. М., 1992. С. 14–15.

д) выдвижение кандидатов для выборов в органы власти и оказание им поддержки;

е) участие в деятельности представительных и исполнительных органов власти, структур местного самоуправления;

ж) подготовка и выдвижение кадров для государственной и муниципальной службы, общественных организаций.

Выполнение этих функций более характерно для общества с определенной стабильностью общественно–политической жизни и установившимися демократическими традициями. В условиях России, когда становление гражданского общества только разворачивается, когда социальные страты находятся в процессе формирования или трансформации, когда налицо кризис существующей системы социальных отношений и складывается преимущественно “беспартийный” характер формирования властных структур, вышеназванные функции партиями в полной мере, естественно, не выполняются.

Главная задача политических партий – превратить множество частных интересов отдельных граждан, социальных слоев, заинтересованных групп в совокупный политический интерес путем сведения этих интересов к единому знаменателю. В современных либерально–демократических системах партии, как правило, выступают в качестве носителей конкурирующих друг с другом политических курсов, не ставя под сомнение законность существующего конституционного строя, основополагающих прав и свобод граждан, утвердившиеся и общепринятые в стране правила политической игры и т.д. Соблюдение и реализация этих принципов создавали предпосылки для признания каждой из противоборствующих сторон “законности” существования противной стороны. Став частью системы, оппозиционная партия вынуждена умерить свою радикальность, усвоить реальности борьбы за голоса избирателей и за политическую власть, занять более умеренную позицию. Поэтому естественно, что в сознании широких слоев населения утвердилось отношение к партиям как важнейшим структурным и функциональным элементам политической организации общества.

Мировая практика показывает, что эффективно влиять на развитие общества партии могут лишь в случае, если они в состоянии самостоятельно разрабатывать стратегию социально–

го развития, предлагать привлекательные для общественного мнения решения проблем, представлены в органах власти, имеют рычаги для влияния на своих представителей в них.

Практически все политические партии современной России имеют программы. Но зачастую программные требования не учитывают сложившейся в России реальной ситуации, особенностей областей, имеют в большей степени идеологическое, нежели практическое, содержание.

В большинстве партий пока не сложились команды перспективных, работоспособных, рационально мыслящих политиков. Отсутствуют сильные лидеры, пользующиеся влиянием, авторитетом и безоговорочной поддержкой у различных групп населения. Элитарный характер членства, отсутствие массовой базы, схожесть программных целей и установок, которые зачастую носят абстрактный характер, не учитывают реалии современной жизни.

ПОЛИТИКО–ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Концепции проекта закона о политических партиях на парламентских и общественных слушаниях

Статус и деятельность партий в разных странах определяются по-разному: в одних регулируются законами, а в других – конституционными нормами. Так, в ФРГ в 1967 году принят закон о партиях, определяющий их конституционно–правовой статус, цели и задачи, принципы организации, механизмы и процедуры участия в выборах. В Канаде, Швейцарии, Великобритании, Австралии и других странах нет специальных законов, поэтому на партии распространяются общие положения конституции или законов о союзах и общественных организациях, согласно которым любая группа граждан вправе создавать свои партии, если их цели и задачи не противоречат конституционным основам государства.

Зачастую специальные законы представляют собой довольно объемные кодексы, детально определяющие функции партий на общенациональном и местном уровнях. Они, в частности, включают процедуры и правила избрания делегатов

на партийные съезды или конференции, сроки и порядок их проведения, процедуры избрания должностных лиц партийной организации, порядок внесения кандидатов партии в избирательные бюллетени, порядок избрания делегатов на общепартийный съезд, правила расходования денег партийными кандидатами на политические кампании, порядок и сроки проведения избирательных кампаний и выборов и т. д.

В России многопартийность является одной из основ конституционного строя, предпосылкой развития демократии, гражданского общества и правового государства. Политические партии, участвуя в процессе открытого и свободного формирования и выражения политической воли народа, призваны способствовать осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления.

Федеральный закон о политических партиях призван урегулировать деятельность политических партий, обеспечить правовую основу для развития в России полноценной (т.е. реально представляющей интересы различных групп населения и реально воздействующей на власть) партийной системы. Другими словами, принятие закона о политических партиях должно способствовать не просто регулированию их деятельности, а созданию партийной системы, взаимодействующей и с обществом, и с государством. Закон призван способствовать политической структуризации общества, активизации граждан, повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в интересах граждан.

Проблема формирования полноценной партийной системы становится ключевым вопросом российской политики. Осознавая необходимость правового регулирования процесса создания и деятельности политических партий, партийные лидеры по-разному видели их правовые основы. Мы попытаемся дать сравнительный анализ предлагаемых законопроектов.

К вопросу о сущности политической партии

На парламентских слушаниях по закону о политических партиях 9 ноября 2000 г. были представлены две основные

концепции: Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам общественных объединений и религиозных организаций. В ходе обсуждения были рассмотрены также проект закона от фракции “ЯБЛОКО” (А.В. Шишлов) и проект А.В. Чуева (“Единство”).

28 ноября 2000 года по инициативе Независимого института выборов, Института федерализма и гражданского общества состоялись общественные слушания по инициативному проекту Федерального закона “О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в Российской Федерации” (В.В. Лапаева).

Сравнительный анализ предложенных проектов убеждает как в наличии острых дискуссионных проблем, так и в совпадении позиций по ряду аспектов закона.

Важнейшее значение имеет данное в законопроектах определение политической партии.

В законопроекте ЦИК России партия определяется как общероссийское общественное объединение, имеющее региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, представляющее собой добровольное объединение граждан Российской Федерации, созданное для участия в политической жизни общества посредством формирования и выражения политической воли граждан, участия в выборах и представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления¹⁹.

Данное понятие содержит следующие признаки:

1. Политические партии – это самостоятельная организационно–правовая форма общественных объединений.
2. Политические партии – это общероссийские общественные объединения. Провозглашается исключительно общероссийский статус политических партий.

¹⁹ См.: Концепция проекта Федерального закона “О политических партиях”, подготовленного Рабочей группой Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. С. 2.

3. Политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждом региональном отделении должно быть не менее 100 членов партии, проживающих в данном субъекте. Общая же численность партии должна составлять не менее 10 тысяч членов.

4. Партия – это добровольное объединение граждан Российской Федерации. Добровольность вхождения и выхода из партии является одним из составляющих конституционного права граждан на объединение.

5. Цель создания партии – участие в политической жизни общества посредством:

формирования и выражения политической воли граждан, в том числе в виде принятия программы, которая должна содержать политическую цель, пути, способы и методы ее достижения;

участия в выборах – политическая партия единственный вид общественного объединения, который наделяется правом выдвигать кандидатов всех уровней в федеральные и региональные органы власти, на выборные должности органов местного самоуправления;

представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления²⁰.

В концепции Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности, подготовленной Комитетом Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций, подчеркивается, что партии должны стать основным субъектом российской политики. Для этого партии должны получить ряд исключительных прав при одновременном наделении их конкретной ответственностью²¹. В связи с этим встает вопрос о более четких правовых критериях предоставления общественному объединению статуса политической партии. По мнению В.И. Зоркальцева, таких критери-

²⁰ См.: Концепция проекта Федерального закона “О политических партиях” С. 2–5.

²¹ См.: Концепция Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. С. 2.

ев может быть несколько, в том числе, во-первых, признание существования у партии своей устойчивой идеологии, отличающейся от других партий. Во-вторых, наличие организованной организационной структуры, охватывающей регионы и муниципальные образования. В-третьих, внесение партией средств в общепартийный фонд, который используется для поддержки партий, осуществляющих наиболее общественно значимые программы. В-четвертых, достижение партией определенной численности²².

Комитет считает нецелесообразным установление высокой численности для партии и ее региональных отделений. Часто идеи, выдвигаемые партией, куда важнее ее численности. В законопроекте Комитета предлагается минимальная численность регионального отделения федеральной партии в количестве 50 человек. Федеральная партия должна действовать не менее чем в половине субъектов Федерации.

Предоставление партиям исключительного права на участие в избирательном процессе должно сопровождаться повышением ответственности партии за выдвинутых и избранных ею во власть своих представителей.

Партии, не участвующие в выборах два срока подряд, должны лишаться государственной регистрации. Предлагаются следующие критерии участия в выборах федеральных партий²³:

выдвижение партийного списка и его регистрация;

выдвижение кандидатов не менее чем в трети (половине) одномандатных избирательных округов и их регистрация;

выдвижение кандидата на должность Президента Российской Федерации и его регистрация.

В концепции законопроекта Комитета Госдумы предлагается введение статуса “правящей” и “оппозиционной” партии.

²² Стенограмма парламентских слушаний на тему: “О концепции проекта Федерального закона “О политических партиях и партийной деятельности”. С. 16.

²³ См.: Концепция Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. С. 6.

“Правящей” партией предлагается считать партию (или несколько партий), выдвинувшую и избравшую главу государства и официально поддерживающую проводимый им курс. Оппозиционная партия – это партия, которая официально объявила о своей оппозиции действующему главе государства и его курсу и не выдвигает своих представителей в органы исполнительной власти. Подчеркивается, что “правящая” партия в условиях закрепленного Конституцией Российской Федерации принципа политического многообразия не может иметь какие-либо дополнительные права по сравнению с другими партиями. Наоборот, статус “правящей” налагает на партию известную морально-политическую ответственность за проводимый главой государства или субъекта Федерации курс²⁴.

В целях формирования партийной системы предлагается исключить образование избирательных блоков. Избирательные блоки, по мнению рабочей группы Комитета, являются сегодня основным препятствием на пути укрупнения партий. “Блоковые” фракции в парламенте имеют иной статус, чем фракции партийные, размывается принцип участия партий в выборах и ответственность политических партий перед своими избирателями.

В законопроекте А.В. Чуева (“Единство”) раскрывается понимание политической партии как публично-правового объединения граждан.

В отличие от всех других общественных объединений, по мнению автора, деятельность партии должна быть публичной, чтобы партия действовала в рамках закона, поскольку она борется за государственную власть²⁵.

Что касается статуса региональных и межрегиональных партий, в законопроекте автора присутствуют данные определения, однако он исходит из того, что федеральный закон должен говорить о федеральных политических партиях. Статус региональных и межрегиональных партий будет зависеть

²⁴ См.: Концепция Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. С. 8.

²⁵ См.: Стенограмма парламентских слушаний... С. 26.

от того, как будут выстраиваться взаимоотношения с субъектами Федерации. Руководитель фракции “Единство” Б.В. Грызлов подчеркнул, что в ряде субъектов Федерации есть политические силы, которые хотят решать свои региональные и межрегиональные вопросы. Серьезным считает Б.В. Грызлов вопрос о численности общероссийской партии. Он внес предложение исходить из процента в каждом субъекте Федерации. Это может быть пять сотых процента от численности проживающих в регионе. В результате, если партия действует в половине субъектов Федерации, то ее численность в среднем составит 30–35 тысяч, что достаточно для регистрации партии²⁶.

Законопроект фракции “ЯБЛОКО” определяет 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;
- разработки, принятия и опубликования программ развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

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

- участия в выборах, в организации и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления²⁷.

В соответствии с таким определением партии “ЯБЛОКО” считает непринципиальным вопрос о минимальной численности партии. По мнению А. Шишлова, 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 субъек-

²⁶ См.: Стенограмма парламентских слушаний... С. 47–48.

²⁷ См.: Шишлов А. Инструмент гражданского участия // Выборы: законодательство и технологии. 2000. №11. С. 25.

ектов количество членов партии должно быть более 100 в каждом, а еще в одной четверти субъектов – более 50 в каждом;

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

партия получила поддержку более пяти процентов от числа избирателей по одномандатным избирательным округам²⁸.

В законе предлагается установить, что партии являются единственным видом общественных объединений, имеющих право выдвигать кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. В законопроекте фракции “ЯБЛОКО” предусматривается возможность создания региональных политических партий, действующих на территории субъекта Федерации и не участвующих в федеральных выборах.

В выступлении на парламентских слушаниях Б.Б. Надеждин (Союз Правых Сил) определил партию как политического оператора и заявил, что вопрос о численности партии считает непринципиальным: “нарисуем, сколько надо”. Главным критерием существования партии, по его мнению, является зафиксированное в бумагах не количество членов, а наличие устойчивой электоральной базы. Отстаивая эксклюзив партий как политического оператора по выдвижению кандидатов на выборах федерального и регионального уровней, Б.Б. Надеждин поддерживает сохранение пропорциональной системы на федеральном уровне и распространение ее в субъектах Федерации и согласен, что необходимо устранить понятие “избирательный блок”²⁹.

Представитель фракции “Отечество – Вся Россия” А.П. Владиславлев в своем выступлении на парламентских слушаниях заострил внимание на важности расширения пространства политической деятельности всех общественных политических организаций, на сохранении права политических организаций участвовать в избирательных кампаниях³⁰.

²⁸ См.: Шишов А. Инструмент гражданского участия // Выборы: законодательство и технологии. 2000. №11. С. 25.

²⁹ См.: Стенограмма парламентских слушаний... С. 53–55.

³⁰ Там же. С. 57.

Руководитель фракции ЛДПР И.В. Лебедев рассматривает политическую партию как общероссийское общественное объединение, созданное с целью участия в политической жизни общества посредством участия в выборах. Он предлагает сохранить сложившуюся систему политических организаций в форме политических партий и политических движений. Участие политических партий в выборах он рассматривает как право, но не обязанность. По его мнению, в какой-то период партия может вообще не участвовать в выборах, заниматься своими внутренними проблемами, укреплением своих рядов, развитием сети региональных и местных организаций с тем, чтобы в последующем получить на выборах весомые результаты³¹.

Инициативный законопроект, предложенный Независимым институтом выборов и Институтом федерализма и гражданского общества (В.В. Лапаева), сохраняет политические организации и движения в качестве участников политического и избирательного процессов, считая это на данном переходном этапе важной гарантией реализации конституционного принципа политического плюрализма. Учитывая при этом необходимость стимулирования их постепенной трансформации в политические партии, законопроект 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).

Эти преимущества партий перед другими политическими объединениями в законопроекте сбалансированы следующими дополнительными требованиями к партиям:

- 1) партия должна подтвердить наличие у нее определенной численности членов (2–2,5 тысячи членов);
- 2) единым партийным списком могут быть выдвинуты лишь члены партий;

³¹ См.: Лебедев И.В. Как упорядочить политическую жизнь? // Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 22.

3) гражданин не может быть одновременно членом двух и более партий;

4) запрещается коллективное членство в партии.

Законопроект сохраняет межрегиональные, региональные и местные партии и вводит их в сферу регулирования настоящего закона, что ставит заслон ограничению политического плюрализма и многопартийности на региональном и местном уровнях.

Законопроект стимулирует создание избирательных блоков, предлагает снизить барьер для получения мест в парламенте с пяти до трех процентов голосов избирателей³².

Правовое регулирование процесса создания партий

Принятие закона о партиях должно содействовать созданию правовых и организационных механизмов реализации конституционных принципов многопартийности. В качестве основных принципов создания и деятельности политических объединений предлагаются: 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.

Большое внимание в разработанных законопроектах уделяется вопросам партийного строительства. Так, в концепции проекта закона, разработанного ЦИК России, четко регламентируется порядок создания политической партии, в частности, предлагается два способа создания³³.

1) путем учреждения вновь образующейся партии;

2) путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения.

³² Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О гарантиях многопартийности и правовом статусе политических объединений в Российской Федерации" // Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 44.

³³ См.: Концепция проекта Федерального закона "О политических партиях". С. 7–9.

Первый способ предусматривает:

создание организационного комитета для подготовки и проведения учредительного съезда политической партии в течение одного года с момента извещения Минюста России о намерении создания партии и представления сведений о предполагаемом названии партии, примерного проекта устава и основных положений программы создаваемой партии. Проект закона предусматривает регистрацию организационного комитета, который будет наделен правом открытия расчетного счета;

проведение учредительного съезда (с числом делегатов не менее двухсот человек);

направление в Минюст России всех необходимых документов: устава партии, решения съезда партии о ее создании, об избрании руководящих и контролирующих органов, о создании не менее 45 региональных отделений;

получение временного свидетельства о регистрации со сроком действия шесть месяцев;

прием в члены партии в региональных отделениях не менее 100 человек в каждом, общей численностью не менее 10 тысяч человек;

регистрация региональных отделений с необходимым количеством членов партии в региональных органах юстиции субъектов Российской Федерации;

представление в Минюст России документов, свидетельствующих о наличии не менее 45 зарегистрированных региональных отделений с общей численностью не менее 10 тысяч членов (свидетельство о регистрации регионального отделения, копия протокола собрания (конференции) регионального отделения с решением о принятии в члены партии необходимого числа граждан).

Второй способ создания политических партий, предложенный в концепции ЦИК России, предполагает:

принятие высшим руководящим органом общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения решения о преобразовании в политическую партию, о порядке проведения процедуры преобразования, в том числе о сроках;

представление в Минюст России следующих документов: решение о преобразовании в политическую партию, устава и программы партии, решение об избрании руководящих и контрольно–ревизионных органов политической партии, решение о правопреемстве, передаточный акт и решение о преобразовании региональных структурных подразделений в региональные отделения партии, документы, подтверждающие регистрацию не менее 45 региональных отделений партии с численностью не менее ста человек в каждом и общей численностью не менее 10 тысяч человек (свидетельства о регистрации, копии протоколов).

Как видим, разработчики законопроекта ЦИК России предлагают строгое регламентирование процесса создания партии, ее размера и географического ареала ее деятельности, подробно расписанную процедуру регистрации (перерегистрации).

Концепция, представленная профильным Комитетом Госдумы, исходит из того, что действующий Федеральный закон “Об общественных объединениях” достаточно четко регулирует процесс создания и регистрации партий, а также наделяет государственные органы необходимыми полномочиями для эффективного контроля за соблюдением партиями положений своего устава и федеральных законов. Поэтому нет необходимости вводить новые нормы, регулирующие создание и регистрацию партий³⁴. В данной концепции подчеркивается необходимость сохранить заявительный порядок регистрации региональных отделений общероссийских партий, а также то, что закон не должен давать поводов для блокирования регистрации оппозиционных партий.

Разработчики законопроекта фракции “ЯБЛОКО” руководствуются тем, что необходимо исключить возможность передачи государству функций организации политической жизни. Поэтому они полагают, что создание политических партий не нуждается в каких–то специальных оргкомитетах, которые регистрируются в Минюсте России. Процесс создания партии, по их мнению, полностью лежит в сфере ответственности тех, кто его инициирует. Признается, что на учредительном съезде

³⁴ См.: Концепция Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. С. 10.

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, считается необоснованным³⁵.

Инициативный проект закона (В.В. Лапаева) не выделяет партии в качестве основного субъекта политического процесса, а рассматривает их в ряду других политических организаций и прописывает процедуру создания политического объединения, которая включает следующие этапы:

создание инициативной группы учредителей политического объединения, в состав которой входит не менее 10 физических лиц;

сообщения в средства массовой информации о месте и дате проведения учредительного съезда (конференции, собрания), об основных положениях программы и его учредителях;

созыв учредительного съезда (конференции, собрания), на котором принимается решение о создании политического объединения, утверждается устав, программа и формируются руководящие, контрольные и ревизионные органы, утверждается наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму и территориальную сферу его деятельности, принимается решение о создании региональных или местных отделений политического объединения;

создание и государственная регистрация региональных или местных отделений политического объединения;

государственная регистрация политического объединения.

В этом проекте предлагается достаточно облегченный порядок создания и регистрации общественно-политических объединений.

Проблемы внутрипартийной жизни

Особое внимание разработчики законопроектов уделили проблемам членства в партии, отношениям между партией и

³⁵ См.: Шишлов А. Инструмент гражданского участия. С. 26.

ее членами, ответственности партии за деятельность своих членов, а также обязанностям и правам членов партии.

В концепции ЦИК России детально прописаны положения о членстве в партии. Членами политической партии, а также ее учредителями могут быть только физические лица, достигшие восемнадцати лет, являющиеся гражданами России. Прием в члены осуществляется на основании личного письменного заявления. Партия осуществляет учет членов (индивидуальное фиксированное членство).

Не могут быть членами партии:

юридические лица (коллективные члены);

иностранцы и лица без гражданства;

граждане, не достигшие восемнадцати лет;

те категории граждан, занимающих определенные должности или занимающихся определенной деятельностью, которые специальными законами Российской Федерации ограничены в праве быть членами политических объединений, – судьи, прокуроры, военнослужащие, таможенники и другие³⁶.

Что касается прав и обязанностей членов партии, подчеркивается, что они должны быть прописаны в уставе партии. Закон же может определить только самые общие требования к членам партии типа необходимости соблюдения норм устава и следования программе. Защита же члена партии от произвола в законе может быть обеспечена требованиями строгого соблюдения устава и соответствующих процедур, наличия в уставе исчерпывающего перечня санкций и процедур их применения.

В дополнение к предусмотренным действующими нормами положений устава законопроект ЦИК России предписывает партиям определить:

а) порядок учета членов и региональных отделений, по скольку информацию по количеству членов партии и региональных отделений руководящий орган партии обязан ежегодно представлять в Минюст России; б) порядок создания и ликвидации структурных подразделений партии, порядок взаимодействия со структурными подразделениями, меры возможного воздействия на них.

³⁶ См.: Концепция проекта Федерального закона "О политических партиях". С. 5.

Концепция ЦИК России не устанавливает порядка разрешения внутрипартийных споров, предписывает партии самостоятельно определить его, что обеспечит реализацию демократических принципов деятельности партии.

В концепции Комитета Госдумы главной ответственностью политической партии провозглашается ответственность за выдвинутых и избранных ею во власть своих представителей. В этой связи предлагается предоставить партиям право отзываться своих депутатов и, возможно, глав субъектов Федерации со своих постов в случае, если эти политики стали проводить “антипартийную” линию, но без права замены (поскольку избрали их на эти посты избиратели) – в этом случае назначаются новые выборы³⁷.

Законом о партиях, по мнению разработчиков, можно ввести ряд новых норм, направленных на расширение прав рядовых членов партий, а также полномочий коллегиальных руководящих органов. Подчеркивается важность установления механизма и порядка оперативного обжалования политическими партиями и их представителями случаев административного произвола в отношении партий и их членов со стороны государственных органов.

Наиболее детально проблемы внутрипартийной жизни прописаны в законопроекте фракции “ЯБЛОКО”. Он содержит ряд обязательных требований к уставу. В частности, устав партии должен устанавливать предельный срок полномочий руководящих органов, предельный срок продления таких полномочий, запрет на делегирование полномочий коллегиальных органов кому бы то ни было, содержать требование о тайном голосовании по всем персональным вопросам. Предлагается, чтобы контроль за деятельностью партий был не только государственным, но и со стороны других партий³⁸.

Ясно, что структура, механизм управления, регламент должны в основном определяться уставом самой партии. Однако закон призван гарантировать соблюдение прав членов

³⁷ См.: Концепция Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. С. 3.

³⁸ См.: Шишлов А. Инструмент гражданского участия. С. 26.

партии как граждан России, соблюдение демократических норм жизни в партии, предоставления равных стартовых условий всем партиям.

К вопросу о государственном финансировании партий

Еще одна проблема, вызывающая споры, – это государственное бюджетное финансирование деятельности партий. Законопроект ЦИК России предусматривает ежегодное выделение государственных средств из федерального бюджета на поддержку деятельности политических партий, а также разовые выплаты по итогам избирательной кампании Президента Российской Федерации в следующем порядке:

1. Право на ежегодное получение государственных средств получают политические партии при условии, что за выдвинутые ими федеральные списки кандидатов либо кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, проголосовало не менее 2% избирателей, принявших участие в голосовании, на выборах депутатов Государственной Думы. Право на получение разовых выплат государственных средств получают партии в случае, если за выдвинутых ими кандидатов на должность Президента Российской Федерации на выборах проголосовало не менее 2% избирателей, принявших участие в голосовании.

2. Размер средств, выделяемых политическим партиям, определяет ЦИК России пропорционально голосам избирателей, поданным за кандидатов, списки кандидатов, каждой политической партии, исходя из суммы, причитающейся за один голос избирателя, которая устанавливается федеральным законом о партиях в процентном отношении к минимальному размеру оплаты труда.

3. Ежегодные выплаты производятся в равных суммах поквартально, разовые выплаты – в течение одного месяца после опубликования итогов выборов³⁹.

Концепция закона Комитета Госдумы также поддерживает идею о государственном финансировании политических

³⁹ См.: Концепция проекта Федерального закона «О политических партиях». С. 10.

партий. В ней прописано, что на такую поддержку могут претендовать политические партии, набравшие в ходе парламентских выборов не менее 2% голосов избирателей или избравшие не менее 5 депутатов по одномандатным округам в течение четырех лет до очередных выборов. Данная концепция предлагает расписать в законе не только порядок финансирования, но и всей текущей финансово-хозяйственной деятельности, усилить контроль за финансовой деятельностью⁴⁰.

Предложения о финансовом контроле вызвали возражения у руководителя фракции ЛДПР И.В. Лебедева, который, соглашаясь с предложениями о государственном финансировании, предлагает финансировать только те партии, которые имеют фракции в парламенте. В то же время он считает, что нельзя ставить вопрос о предоставлении государственного финансирования взамен на запрет оказания партиям спонсорской помощи и требует исключить из законопроекта все положения, связанные с финансовым контролем и уж тем более – с финансовыми отчетами.

В законопроекте фракции “ЯБЛОКО” подчеркивается, что введение инструмента государственной поддержки не только является выражением общественного понимания роли партий в жизни общества, но и способствует тому, чтобы финансовая жизнь была открытой и подконтрольной для общества. По их мнению, право на государственную помощь должны иметь партии, получившие на выборах поддержку определенной части (например, более 1%) избирателей. Объем средств, выделяемых на поддержку деятельности партий, определяется ежегодно при принятии бюджета⁴¹.

А.В. Чуев (“Единство”) считает, что все политические партии, зарегистрированные государством, должны иметь право хоть на какое-то минимальное финансирование для обеспечения своей деятельности. Партии, которые получили необходимое число голосов и “провели” своих депутатов, должны

⁴⁰ См.: Концепция Федерального закона о политических партиях и партийной деятельности. С. 7.

⁴¹ См.: Шишлов А. Инструмент гражданского участия. С. 27.

иметь право на дополнительное финансирование. И не только для частичной компенсации затрат на выборы, но и для осуществления полноценной партийной деятельности. Б.В. Грызлов, руководитель фракции «Единство», полагает, что претендовать на государственное финансирование могут политические партии, набравшие 4% голосов избирателей, т.е. те партии, которые близки к тому, чтобы действительно существенно влиять на партийную жизнь в стране⁴².

Б.Б. Надеждин (Союз Правых Сил) в выступлении на парламентских слушаниях постановку вопроса о государственном финансировании сегодня считает неправильным и преждевременным⁴³.

Автор инициативного проекта В.В. Лапаева также считает, что в условиях несформировавшейся партийной системы финансовая поддержка государства преждевременна⁴⁴.

Известно, что сегодня уже существует государственное финансирование партий, участвующих в выборах, финансирование деятельности фракций в законодательных органах власти. Споры идут о поддержке повседневной деятельности партий. Постановка данной проблемы вполне закономерна. Государственные субсидии получают партии в Германии, Испании, Италии и др. Однако государственная поддержка партий в США и европейских странах сочетается с жестким контролем за их финансовой деятельностью. Думается, что весьма своевременно постановка вопроса о контроле не только за хозяйственно-финансовой деятельностью российских политических партий, но и за их политической рекламой, особенно в период избирательных кампаний.

Таким образом, сравнительный анализ предлагаемых законопроектов позволяет отметить осознание всеми разработчиками необходимости правового регулирования процессов многопартийности в России. Большинство из них согласны с тем, что роль и влияние политических партий в политическом процессе, и в особенности на выборах, должны возрасти.

⁴² См.: Стенограмма парламентских слушаний... С. 51.

⁴³ См.: Там же. С. 54.

⁴⁴ См.: Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 11. С. 44.

Острые дискуссии и разногласия в определении политико-правового статуса политических партий вызвали следующие проблемы.

1. Провозгласить основным субъектом российской политики, избирательного процесса политические партии или сохранить также в качестве их участников политические организации и движения.

2. Наделить исключительным правом участия в выборах политические партии или сохранить право выдвижения кандидатов в депутаты за политическими общественными объединениями и движениями.

3. Сохранить смешанную мажоритарно-пропорциональную систему выборов только на федеральном уровне или распространить ее и на уровень субъектов Федерации.

4. Определить в законе статус региональных и межрегиональных политических партий или исключить их из политического процесса, чтобы избежать регионального сепаратизма.

5. Прописать в законе статус “правящей” и “оппозиционной” партии или отказаться от такой дифференциации из-за опасности нарушения равноправия партий.

6. Записать в законе строго фиксированную минимальную численность политической партии или считать основным критерием ее статуса участие в выборах и преодоление пятипроцентного барьера.

7. Регламентировать внутрипартийную жизнь партий или считать это прерогативой устава партии.

8. Ввести государственное финансирование партий или считать эту меру преждевременной.

ЗАКОНОПРОЕКТ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

28 декабря 2000 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин внес в Госдуму законопроект “О политических партиях”, подготовленный ЦИК России с учетом рекомендаций парламентских слушаний. 29 декабря 2000 года и 15 января 2001 года были внесены инициативные проекты В.А. Рыжкова, В.В. Лысенко, В.В. Игрунова, основанные на концепции законопроекта

В.В. Лапаевой, обсужденного на общественных слушаниях Независимого института выборов и Института федерализма и гражданского общества. 12 января был внесен проект О.В. Шеина, 15 января – проект В.В. Похмелкина и С.Н. Юшенкова, 22 января – проект А.В. Шишлова.

Наибольшие шансы для прохождения в Госдуме имел законопроект Президента Российской Федерации. Этот проект логичен, уточнен и конкретизирован, в нем четко прописаны основные позиции, разделяемые большинством депутатов.

Законопроект определяет понятие и структуру политической партии. Партия рассматривается как добровольное объединение граждан Российской Федерации, созданное с целью участия в политической жизни общества посредством формирования и выражения политической воли граждан, участия в выборах и представления интересов граждан в законодательных органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления.

Четко определены требования, которым должна отвечать политическая партия:

- иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации;

- численность партии должна составлять не менее 10 тысяч, не менее 100 членов в каждом из региональных отделений;

- партия осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации;

- структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку.

В предложенном Президентом законопроекте четко прописаны принципы создания и деятельности партии: добровольность, равноправие, самоуправление, законность и гласность.

Подчеркивается, что политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением установленных законом ограничений.

Ограничения на создание и деятельность политических партий указывают, что:

- запрещается создание и деятельность политических партий, цели и действия которых направлены на насильственное

изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства;

запрещается создание политических партий по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола и происхождения;

не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, правоохранительных и иных государственных органах.

В законопроекте детально прописан процесс создания политической партии. Она может быть создана на учредительном съезде партии либо путем преобразования общероссийской общественной организации, движения на своем съезде при условии, что государственная регистрация преобразуемых общественных объединений осуществлена не позднее чем за один год до принятия решения о преобразовании в политическую партию.

В проекте предлагается строгое регламентирование процесса создания и регистрации партии: прописано формирование и деятельность организационного комитета по подготовке и проведению учредительного съезда политической партии, уведомление в регистрирующий орган о намерении создать политическую партию и перечень необходимых документов. Не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения съезда в регистрирующий орган представляются документы, необходимые для государственной регистрации политической партии. Не позднее чем через три месяца со дня государственной регистрации политической партии осуществляется регистрация региональных отделений партии более чем в половине субъектов Федерации. Определен перечень документов, представляемых для государственной регистрации политической партии, созданной на учредительном съезде партии, созданной путем преобразования, а также регионального отделения политической партии.

Законопроект исходит из того, что внутреннее устройство политической партии и ее деятельность осуществляется в со-

ответствии с ее уставом и программой. Определены основные требования к содержанию устава. Подчеркивается необходимость наличия программы у партии, которая должна определять принципы ее деятельности, цели и задачи, а также методы достижения поставленных перед партией целей и пути решения сформулированных задач.

Согласно данному законопроекту членство в политической партии является добровольным, фиксированным, индивидуальным. Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства.

Ограничение права на вступление в политические партии либо обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В законопроекте прописаны права и обязанности политических партий, оговорен механизм решения наиболее важных вопросов. Так, подчеркивается, что принятие устава и программы политической партии, избрание руководящего органа, выдвижение от партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты, на иные выборные должности, рассмотрение вопросов о реорганизации или ликвидации политической партии осуществляется на съезде, в котором принимают участие не менее 150 делегатов, состоящих на учете в региональных отделениях, образованных более чем в половине субъектов Федерации. Решения принимаются в соответствии с уставом, но не менее чем большинством голосов делегатов съезда тайным голосованием.

Заслуживает внимания положение законопроекта о взаимоотношениях государства и политических партий. В качестве важнейшего принципа провозглашено невмешательство государственной власти в деятельность политических партий, а партий – в деятельность органов власти.

Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, предлагается решать органам государственной власти и органам местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними.

Лица, находящиеся на государственной и муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного (служебного) положения в интересах политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов всех уровней, не могут быть связаны решением политической партии при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Президент Российской Федерации приостанавливает членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

В главе VI законопроекта предусмотрена государственная поддержка политических партий, которая может осуществляться посредством:

- обеспечения равных условий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации;

- предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности на условиях предоставления помещений государственным и муниципальным учреждениям;

- обеспечения равных условий при проведении избирательных кампаний.

Предлагается введение государственной поддержки политических партий путем их финансирования в том случае, если список кандидатов или кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутые политической партией, получили не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Финансирование может осуществляться в размере 0,001 минимального размера оплаты труда на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств, умноженного на число голосов избирателей.

В законопроекте расписан не только порядок финансирования партий, но и всей текущей финансово-хозяйственной деятельности, предусмотрено усиление контроля за их хозяйственной деятельностью. Партия обязана ежегодно, не позднее 20 марта года, следующего за отчетным, представлять в налоговый орган сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств политической партии в отчетном году.

Законопроект в п.1. ст. 36 провозглашает партии единственным видом общественных объединений, который обладает пра-

вом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты, на иные выборные должности в органах государственной власти. Это положение вступает в силу через два года со дня официального опубликования закона. Политические партии вправе участвовать в выборах и референдумах самостоятельно, а также вступать в избирательные блоки с другими партиями и общественными объединениями. При выдвижении кандидатов на выборах партия обязана опубликовать свою программу.

Эти преимущества партий перед другими политическими объединениями сбалансированы следующими дополнительными требованиями к партиям. Партия считается участвующей в выборах в случаях регистрации и проведения голосования на выборах за:

- федеральный партийный список;
- кандидатов не менее чем в 5% одномандатных округов;
- кандидата на должность Президента Российской Федерации;
- кандидата на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не менее чем в 10% субъектов Российской Федерации;
- кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 % субъектов Российской Федерации;
- кандидатов на выборах органов местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

В законопроекте четко прописаны основания для ликвидации партии. Партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда Российской Федерации в случаях:

- нарушения ограничений на создание и деятельность политических партий;
- принятия решений, нарушающих права и свободы граждан;
- неучастия в выборах в течение 5 лет;
- отсутствия региональных отделений политической партии с численностью членов политической партии не менее 100 человек более чем в половине субъектов Российской Федерации;
- отсутствия необходимой минимальной общей численности политической партии;

неустранения в установленный судебным решением срок нарушений, послуживших основанием приостановления деятельности политической партии.

Такие правовые нормы развития многопартийности должны послужить основанием для становления в России полноценной партийной системы, формирования массовых и авторитетных партий, которые станут основным субъектом политического и избирательного процессов.

Анализ выявил следующие доминирующие тенденции в определении политико-правового статуса политических партий, регулировании их деятельности.

Политические партии должны стать основным субъектом политического процесса и основным участником выборов.

Закон должен стимулировать работу партий в регионах, создание партий и рост их рядов за счет естественного притока рядовых членов “снизу”.

Очевидна тенденция на сохранение существующей смешанной избирательной системы на федеральном уровне, распространение ее на уровень субъектов Федерации. Поддерживается сохранение пятипроцентного барьера на выборах.

Возможно закрепление в законе полномочий партий на все более активное участие в формировании органов власти.

Закон вряд ли будет жестко регламентировать внутрипартийную жизнь партий.

Закон скорее всего будет содержать нормы, предполагающие поддержку (в том числе государственное финансирование) политических партий.

ЗАКОНОПРОЕКТ “О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ” В ПЕРВОМ ЧТЕНИИ

7 февраля 2001 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации прошло обсуждение законопроекта “О политических партиях” в первом чтении. Было заслушано пять докладов: доклад официального представителя Президента Российской Федерации Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешнякова, доклады депутатов Государственной Думы

О.В. Шеина, В.А. Рыжкова, С. Н. Юшенкова, А.В. Шишлова. По каждому докладу с содокладом выступил председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций В.И. Зоркальцев.

Все докладчики подчеркнули актуальность и необходимость принятия такого закона: многопартийность является одной из основ конституционного строя, предпосылкой развития демократии, гражданского общества и правового государства. По данным Минюста, в России сегодня зарегистрировано 190 общероссийских общественных политических объединений, в том числе 57 политических партий. Закон о политических партиях призван урегулировать деятельность партий, обеспечить правовую основу для развития в России полноценной партийной системы. Формирование партийной системы становится сегодня одним из основных вопросов развития политической системы российского общества.

А.А. Вешняков определил целью закона конституирование института политических партий как элемента гражданского общества. Закон, по его мнению, призван решить ряд задач – стимулирование деятельности партий в регионах, приближение их к гражданам, усиление демократических начал в российском партийном строительстве, обеспечение прозрачности финансовой деятельности. О.В. Шейн исходил из того, что половина населения страны считает: еще нет партий, которым можно было бы доверять, поэтому столь важен закон, определяющий правовые основы партий. В.А. Рыжков обратил внимание на роль партий в политической системе российского общества. Он отметил, что партии не участвуют в формировании правительства и контроле за его деятельностью, они представлены только в Государственной Думе, которая, по его словам, является скорее “законосовещательным органом”. Партии не пользуются поддержкой населения, в них состоит 0,3–0,4 % россиян, поэтому принятие этого закона призвано укрепить и повысить статус политических партий. С.Н. Юшенков высказал мнение, что характер принимаемого закона будет определять путь развития политической системы, тип общества, которое мы строим, – открытое или закрытое общество. А.В. Шишлов, оценивая влияние партийного закона на

политическую жизнь, выделил два возможных варианта развития процесса. Закон может стать инструментом активизации влияния граждан на власть: партии как посредник между гражданами и властью должны создавать конкурентную среду, нести ответственность за своих выдвиженцев. Однако закон может стать и средством ограничения политической активности, еще одной “дубиной” в руках государства.

И докладчики, и содокладчик, который давал оценку законопроектам от профильного Комитета Государственной Думы, осознавали важность и ответственность момента. Поэтому каждый пытался аргументированно обосновать свою точку зрения, показать специфику своего проекта, выделить неприемлемые положения конкурирующих проектов. Основное внимание было уделено анализу законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации. Докладчики – депутаты Государственной Думы построили свои выступления на сопоставлении предлагаемых ими законопроектов с проектом Президента. Председатель ЦИК России А.А. Вешняков в своем докладе выделил и прокомментировал наиболее важные и дискуссионные положения законопроекта Президента, а именно: 1) общероссийский статус политических партий, призванных укреплять единое российское государство; 2) положение, согласно которому политические партии являются единственным видом общественных объединений, которые обладают правом самостоятельно выдвигать кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти; 3) два способа создания партии: путем образования либо преобразования в политическую партию на съезде, в котором должны принять участие не менее 150 делегатов, проживающих более чем в половине субъектов Российской Федерации; 4) государственное финансирование политических партий, прозрачность их финансовой деятельности, в частности, необходимость создания и ведения счетов в кредитных организациях Российской Федерации, представление в налоговые органы ежегодного отчета о поступлении и расходовании средств, использования безналичной формы поступления средств физических и юридических лиц, а также ограничения на пожертвования политическим партиям.

Содокладчик В.И. Зоркальцев подчеркнул, что именно законопроект Президента сдвинул с места эту большую работу и внес в нее ряд новаций, создал стимулы для превращения столичных групп в полноценные партии. Разработчики законопроекта учли наработки регионов, парламентских и общественных слушаний.

Поддерживая законопроект Президента и рекомендуя принять его в первом чтении, содокладчик обратил внимание на дискуссионные проблемы и необходимость дальнейшей доработки законопроекта. Так, он не считает вопрос о государственном финансировании принципиальным, поэтому могут быть внесены уточнения по объему финансирования, по проценту необходимых голосов избирателей, по форме оказания государственной поддержки. Одновременно с этим В.И. Зоркальцев высказал мнение, что нужно дать партиям право самим зарабатывать деньги, создать препоны для ликвидации партии за год до выборов, обеспечить гарантии деятельности оппозиционных партий, и сказал, что нельзя запрещать создание партий по профессиональному и социальному признакам, а также обратил внимание на чрезмерные требования к уставу партии, жесткие санкции при регистрации, завышенное представительство на учредительном съезде, недостаточную проработку вопроса о взаимоотношениях партий и общественных организаций при создании предвыборных блоков, завышенную роль Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Отличительные особенности законопроекта О.В. Шеина заключаются в следующем: он классифицирует партии по уровню, прописывает статус общероссийских, региональных и межрегиональных партий, требует четче прописать запрещение вмешательства органов государственной власти в деятельность партий; предлагает государственное финансирование партий в том случае, если федеральный список кандидатов или кандидат на должность Президента получили не менее 2% голосов избирателей в размере 0,002 минимального размера оплаты труда, хотя считает этот вопрос не принципиальным, учитывая нынешнее состояние бюджета; предлагает допустить создание партий на предприятиях и в уч-

реждениях, снизить необходимую для регистрации численность партии до 2,5 тысяч, а также регистрировать партию, если она набрала на выборах 2% голосов избирателей. Он считает, что партия может вообще не регистрироваться – в этом случае она не имеет прав юридического лица и не является субъектом избирательного процесса, он допускает участие в выборах, кроме политических партий, групп граждан. Эти предложения вызвали возражения у содокладчика, который счел мнения докладчиков по вопросу о региональных и межрегиональных партиях взаимоисключающими, а так как все законопроекты объединяет статус общероссийских партий, его и надо прописать в законе. Неприятие вызвало и положение о том, что политические партии и их региональные отделения могут функционировать без регистрации, но не имеют права участвовать в выборах. Участие в выборах и работа в органах власти – основная цель деятельности партий. Если партия не участвует в выборах, она выбывает из числа партий, но может действовать как общественная организация на основе Федерального закона “Об общественных объединениях”. Недостаточно проработанным счел содокладчик предложение О.В. Шеина о наделении правом участия в выборах “групп граждан” как “формы общественных инициатив”. Подобная терминология нигде не закреплена.

О.В. Шейн считает необходимым снять в законопроекте Президента запрет на создание партий по национальному, профессиональному, социальному признакам и по признаку пола; считает недопустимой норму ликвидации партии, если она в течение 5 лет не участвует на выборах, исходя из того, что электоральная функция партии важная, но не единственная; государство не должно устанавливать численность делегатов на учредительный съезд, Минюст России не должен иметь право приостанавливать деятельность партии и ликвидировать ее. Последнее требование О.В. Шеина неточно, так как в законопроекте Президента правом ликвидации партии наделен Верховный Суд и, соответственно статусу, суды других уровней.

В.А. Рыжков назвал неприемлемыми положения законопроекта Президента, касающиеся государственного финансирования, критериев численности партии, тотального контроля

за финансовой деятельностью, жестких механизмов приостановки и ликвидации партии.

Специфика законопроекта В.А. Рыжкова состоит в том, что в нем прописаны различные организационно-правовые формы политических общественных объединений – партии, политические организации, политические движения. Как выразился докладчик, “пусть цветут все сто цветов”. По мнению содокладчика, такая концепция неприемлема, так как в ней заложен иной предмет правового регулирования, он значительно шире, охватывает не только партии, но и весь спектр политических объединений. Такой подход нивелирует само понятие “политическая партия”.

По законопроекту В.А. Рыжкова создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные политические объединения. Численность, необходимая для получения статуса партий, должна составлять 2200 человек или быть произвольной. Предлагается снизить барьер для получения мест в парламенте до 3% голосов избирателей. Законопроект содержит положения о запрещении экстремистской деятельности политических объединений, гарантиях обеспечения равных возможностей мужчин и женщин в политическом процессе, об отказе от государственного финансирования.

По мнению содокладчика, законопроект В.А. Рыжкова содержит ряд вопросов, которые могут рассматриваться в отдельных законах, а именно: политический экстремизм, некоммерческие организации, общественно-политические фонды. Положение о том, что избирательное объединение или блок, набравшие менее 3% голосов избирателей, могут передать их другому победившему объединению или блоку, создает возможность для коммерческого торга.

Как подчеркнул В.И. Зоркальцев, многие положения законопроекта В.А. Рыжкова антидемократичны. Так, предлагается, чтобы руководители запрещенного политического объединения, регионального и местного отделений в течение 10 лет не имели право замещать какие бы то ни было выборные государственные должности, входить в состав руководящих органов политических объединений, быть учредителями детских и молодежных общественных объединений. Подобный статус “по-

литического лишенца” может быть использован против правой и левой оппозиции. Кроме того, допускается ликвидация регионального отделения общероссийского политического объединения по решению регистрирующего органа без суда, заложен более жесткий порядок регистрации и отмены регистрации политического объединения, запрещается создание при политических объединениях детских и молодежных организаций.

С.Н. Юшенков в своем докладе подчеркнул, что предложенный им совместно с В.В. Похмелкиным вариант законопроекта сохраняет большую часть формулировок проекта, внесенного Президентом, и заострил внимание на тех его положениях, с которыми они не согласны. Так, докладчик выступил против жесткого государственного контроля, когда любой чиновник может не только приостановить, но и начать процедуру ликвидации партии, назвал нарушением конституционного положения о политическом многообразии закрепление в законе только правового статуса политических партий и исключение других политических объединений и движений. Хотя и статус партий, по его мнению, не учитывает многообразия их типов, наличия кадровых и массовых партий. Он выступил против фиксированного членства в партии, против жестких требований к численности партии, предлагая считать главным критерием влиятельности партий не их численность, а результаты выборов в различные органы власти, а также против представления списков членов партии в органы юстиции, так как это противоречит Конституции Российской Федерации, гарантирующей “тайну убеждений”. С.Н. Юшенков признал неоправданной попытку установить финансирование партий из государственного бюджета в условиях сложного социально-экономического положения страны. Он рассматривает возможность образования блоков партий с общественными объединениями как норму, нарушающую равенство субъектов, занимающихся одной и той же деятельностью.

Содокладчик В.И. Зоркальцев отметил, что законопроект В.В. Похмелкина, С.Н. Юшенкова на 90% совпадает с законопроектом, внесенным Президентом. Разница в том, что согласно их проекту не устанавливается численность партии, с чем нельзя согласиться, не предусматривается государствен-

ное финансирование партий (СПС вправе отказаться от государственной финансовой поддержки, отметил он, но таким образом ее лишаются и заинтересованные в ней малые партии), допускается участие в выборах наряду с партиями других общественных объединений, что консервирует нынешнюю избирательную систему, доказавшую свою неэффективность. Проанализировав законопроект содокладчик пришел к выводу, что он не создает альтернативного подхода в целом, а предложенные в нем новации – это, скорее, поправки к основному законопроекту.

А.В. Шишлов, соглашаясь с тем, что важно и необходимо принять закон о партиях, сконцентрировал внимание на замечаниях по законопроекту, внесенному Президентом. Он высказал несогласие с критерием численности партии, считая более важным не число членов партии, а поддержку избирателей. Предложил дифференцированный подход к численности в зависимости от субъекта. Так, для партий, представленных в Госдуме, по его мнению, критерий численности необязателен. Он упрощает процесс создания партий и исключает возможность государственного вмешательства в него, предлагает ввести серьезные ограничения на членство в партии – для военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, суда, прокуратуры. Предлагает дополнить законопроект рядом положений о развитии внутрипартийной демократии, например, о тайном голосовании по персональным вопросам, о запрете делегировать одному человеку коллегиальные полномочия, допускает возможность государственного финансирования партий, но считает необходимым определить его в законе о бюджете, полагает, что в вопросах приостановления деятельности партий и их ликвидации возможна только судебная процедура – неучастие в выборах, недостаточная численность не должны вести к ликвидации партии, а наиболее эффективной формой контроля за деятельностью партии – контроль конкурентов, других партий, но не государства: следует исключить возможность передачи государству руководство политической жизнью.

По мнению содокладчика, прописанные А.В. Шишловым 23 требования к уставу партии не что иное, как администри-

рование, попытка навязать партии те или иные нормы, тогда как организация внутренней жизни партии должна быть максимально демократичной. Он считает, что недостаточно четко прописаны все аспекты создания, деятельности и ликвидации партии, есть определенные противоречия в ряде статей.

Таким образом, все пять докладчиков представили варианты своих законопроектов. При наличии общей основы четко обозначились дискуссионные проблемы. Было очевидно, что принятие закона в первом чтении потребует определенного компромисса.

Прения также выявили разные подходы депутатских фракций и групп в оценке законопроектов. Руководитель депутатской фракции "Единство" Б.В. Грызлов четко выразил свою позицию, заявив, что необходимо принять закон в первом чтении, поддержал требование о численности партии, сказал, что разделяет точку зрения о необходимости прописать только статус общероссийской партии, так как создание региональных партий может привести к сепаратизму, расколу государства.

Признав отрядным внесение Президентом законопроекта о партиях В.А. Калягин (КПРФ) назвал его "лучшим из худших". По его мнению, необходимо уточнить само понятие "партия", так как у нас получается, что партия существует для выборов; конкретизировать функции партии как посредника между государством и гражданским обществом; нельзя запрещать создание партий по профессиональному и социальному признакам, деятельность партий в трудовых коллективах и в образовательных учреждениях; нужно закрепить в законе возможность коммерческой деятельности партий.

В.В. Жириновский (ЛДПР), представляя себя как самого опытного современного партстроителя (ЛДПР – 12 лет), поддержал внесенный Президентом законопроект по всем позициям. Более того, он назвал его слишком мягким. Так, численность партии в 10 тысяч, по его мнению, мала, она должна составлять 20–30 тысяч. Партия, по его словам, должна выражать концепцию, поэтому запрет на создание партий по профессиональному, социальному, национальному и иным признакам считает правильным, и при этом обратился к коммунистам: "Забудьте выражение "классовый подход". В.В. Жири-

новский не только поддержал идею о государственном финансировании партий, но и предложил увеличить это финансирование. Идею о региональной партии назвал надуманной, ибо “Везде – наши граждане, у них единые интересы”.

А.П. Владиславлев (ОВР) сказал, что законопроект, предложенный Президентом, адекватен стоящим перед обществом задачам, способен упорядочить деятельность партий, и предложил принять его в первом чтении. Вместе с тем он высказал замечания. По его мнению, следует четко прописать гарантии невмешательства власти в деятельность партий, нет необходимости изменять уведомительный порядок регистрации, нужно запретить членство в партии для военнослужащих, нельзя связывать оценку эффективности деятельности партии с выборами, так как это один из видов деятельности, можно допустить участие в региональных выборах местных организаций, статус которых прописан в законе субъекта Российской Федерации. Выступил против запрета создания партий по социальному признаку и против бюджетного финансирования.

Б.Б. Надеждин (СПС) поддержал идеи президентского законопроекта о том, что партия – эксклюзивный участник избирательного процесса, субъект права, поэтому должны быть предъявлены требования к ее численности и высказал замечания, которые необходимо учесть ко второму чтению: исключить положения о государственном финансировании партий, о возможности ликвидации думских партий из-за незначительного уменьшения численности, об ограничениях по социальным и религиозным признакам, о приостановлении деятельности и ликвидации партии за любое нарушение закона, по его мнению, за некоторые нарушения можно ограничиться предупреждением.

С.В. Иваненко (“ЯБЛОКО”), по его словам, хотел бы видеть другой закон, более демократичный, но каждый закон – порождение своего времени. Главные претензии к законопроекту, внесенному Президентом, – административный произвол и принуждение. Поэтому предлагается ограничить надзор государственных органов, ослабить контроль за численностью, сохранить для создания партии критерий численности в 10 тысяч, но ликвидировать партию только в том случае, если ее числен-

ность снизится до 5 тысяч. Что касается государственного финансирования, то, по мнению С.В. Иваненко, если нет возможности обеспечить его в полном объеме, то не надо создавать видимость государственной поддержки. Более важной он признает государственную поддержку партий в средствах массовой информации и предлагает закрепить гарантии о выделении партиям 0,5 часа на центральном телевидении, 0,5 часа – на региональном и одну полосу в газете – еженедельно.

Г.И. Райков, руководитель депутатской группы “Народный депутат”, заявил, что поддерживает законопроект, внесенный Президентом, в частности, его основные положения о закреплении общероссийского статуса партий, предоставлении партиям исключительного права участия в выборах, поддержке государственного финансирования.

А.В. Шульга (Агропромышленная группа) заявил о свободном голосовании группы. Согласившись, что принять закон необходимо, он указал на “массу ненужных ограничений”, таких, как запрет на создание партий по профессиональному признаку, отсутствие региональных и местных организаций, отсутствие гарантий оппозиционным партиям, жесткий финансовый контроль, бюрократическая процедура ликвидации партий, хотя это можно решить через волеизъявление избирателей.

О.В. Морозов (“Регионы России”) обратил внимание на важность согласования избирательного законодательства и закона о политических партиях, выработки общих концептуальных подходов, так как по процедурным вопросам легче договориться.

В результате рейтингового голосования по обсуждаемым законопроектам голоса распределились следующим образом: за проект, внесенный Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, проголосовало 280 депутатов, за проект О.В. Шеина – 46, В.А. Рыжкова – 90, С.Н. Юшенкова – 37, А.В. Шишлова – 21.

Таким образом, в первом чтении был принят законопроект, внесенный Президентом Российской Федерации. При его рассмотрении четко обозначились разногласия в подходе к ряду положений законопроекта, которые необходимо согласовать и прийти к компромиссу, внести поправки или отклонить их.

Анализ обсуждения законопроекта в Государственной Думе позволяет сформулировать следующие выводы.

1. В законопроекте, внесенном Президентом Российской Федерации, определен статус политических партий. Предлагается включить в него другие организационно–правовые формы политических общественных объединений – политические организации и политические движения. Данное предложение неоправданно расширяет объект правового регулирования. Деятельность других политических объединений регулируется Федеральным законом “Об общественных объединениях”.

2. В принятом в первом чтении законопроекте определен статус общероссийских политических партий. Предлагается определить в законе статус других видов партий – региональных и межрегиональных. Думается, что федеральный закон должен рассматривать только общероссийскую партию, действующую на всей территории страны.

Практика последних лет дала нам примеры создания на уровне субъектов Российской Федерации широких региональных политических объединений и движений, возникающих, как правило, в период избирательной кампании для поддержки глав исполнительной власти. Понятно, что они не являются политическими партиями. Эти объединения могут действовать и дальше как институты гражданского общества. Создание же на уровне региона партий, которые должны иметь свою идеологию, неизбежно приведет к противопоставлению региона центру, к сепаратизму. Поощрять эти процессы сегодня, когда стоит задача укрепления целостности страны, вхождения ее в мировое сообщество, вряд ли целесообразно.

3. В законопроекте определено, что политические партии являются единственным видом общественных объединений, которые обладают правом самостоятельно выдвигать кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти, определены критерии участия партий в выборах.

Эта мера представляется своевременной и оправданной. Партии отличаются от других организаций именно тем, что они участвуют в выборах, борются за власть. Международная практика свидетельствует об участии в выборах именно партий, а не избирательных объединений. В России, в условиях

несформировавшихся партий, это была вынужденная мера. Сегодня, когда партии есть или активно формируются, представляя всю идейную палитру от правых до левых, именно они должны быть субъектом избирательного процесса. Тем более что практика показала – мелкие, маловлиятельные организации и движения, участвовавшие в выборах, оказались фактически фиктивными: на выборах 1995 года поддержку менее 1% избирателей получили 26 избирательных объединений и блоков (тем самым 40% голосов оказались “распыленными” чуть ли не по сорока спискам кандидатов), а на выборах 1999 года менее 1% голосов избирателей получили 16 избирательных объединений и блоков.

4. Острые разногласия вызвал вопрос о государственном финансировании политических партий. Оппоненты считают это положение преждевременным и безнравственным. Думается, что их мнение дало неоправданно мощный пропагандистский эффект. Государственное финансирование партий вызывает неприятие не только у оппонентов в Госдуме, но и в обществе, не очень компетентном в этом вопросе. Мало кому известная Радикальная партия обклеила вагоны метро листовками “Нет – финансированию партий из госбюджета”. В подходе к этой проблеме много лукавства. Депутаты Государственной Думы, участники избирательного процесса знают, что на выборах уже осуществлялось государственное финансирование избирательных объединений и блоков, что финансируются депутатские фракции. Так что мера эта не новая, она как бы закрепляет сложившуюся практику. Другое дело, что финансирование определяется пока незначительное – 23 копейки на избирателя, зато предполагается прозрачность финансовой деятельности. В этой связи прав Б.В. Грызлов, сравнивая государственное финансирование со стипендией, от которой не отказываются, но привлекают и другие средства.

5. Вызвало возражение положение законопроекта о необходимой численности партии в 10 тысяч. Следует иметь в виду, что партия как политический институт должна отвечать ряду параметров – иметь разветвленную сеть региональных отделений, организаций, определенную численность, иначе

это будет не партия, а клиентелла, группа поддержки лидера. Эта планка – 10 тысяч членов – невысока. Партии, представленные сегодня в Государственной Думе, говорят о своей численности в 200–500 тысяч. Ряд их региональных организаций имеют 4–5 тысяч членов.

Предусмотренная законопроектом численность партии позволит хотя бы минимально выполнять свои функции.

6. В законопроекте определены базовые основы демократической организации партии. Предлагается конкретизировать и детализировать этот процесс, сформулировать конкретные нормы внутрипартийной жизни. Данные предложения, на наш взгляд, означают вторжение в компетенцию самой партии и вряд ли будут поддержаны большинством в Госдуме.

7. Разногласия по таким вопросам, как создание партий и их регистрация, формирование организационного комитета и проведение учредительного съезда, членство в партии, приостановка деятельности и ликвидация партии, носят не концептуальный, а процедурный характер, поэтому в ходе согласования наверняка будут найдены взаимоприемлемые решения.

ПАРТИЯ КАК ПОСРЕДНИК МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И ОБЩЕСТВОМ

Проблема взаимодействия партий и властных структур тесно связана с процессом становления демократического общества. Чем активнее участие партий в формировании и деятельности органов государственной власти, тем полнее учитываются интересы различных социальных слоев и, соответственно, больше доверия народа к власти и правительству, больше возможностей достичь баланса интересов в обществе.

Всеобъемлющее определение партии дал Э. Нейманн: «Мы можем определить политическую партию в целом как организацию активных политических лиц в обществе, тех кто заинтересован в контроле над государственной властью и кто, добиваясь поддержки народа, соперничает с другой группой или группами, придерживающимися иных взглядов».

В таком качестве партия представляет собой могущественного посредника между общественными силами, идеологиями и официальными государственными институтами, а также в политических действиях огромного политического сообщества⁴⁵.

Политические партии необходимы для демократии, которая требует, чтобы правительство шло навстречу чаяниям народа, и отстаивает возможность простых граждан участвовать в формировании общественной воли. Политические партии обеспечивают необходимую связь между народом и представительным механизмом правления. Партии в демократической системе действуют постоянно, однако их роль становится особенно очевидной накануне выборов.

На современном этапе можно выделить три тенденции во взаимоотношениях партий и движений с государством. Первая характеризуется активизацией и расширением влияния политических партий, движений, групп интересов на государство, усилением их контроля над ним, непосредственным участием их представителей в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Вторая прослеживается в оппозиционности по отношению к органам власти, в стремлении добиться перераспределения властных полномочий путем внесения изменений в Конституцию Российской Федерации, предложений о формировании большинства. Третья выражается в стремлении ряда политических партий и движений все более активно продвигать и реализовывать корпоративные интересы аппарата государственного управления, а также различных предпринимательских и криминальных структур.

Политические партии являются реальным показателем становления гражданского общества, выполняя роль посредника между гражданским обществом и государственными органами.

Во-первых, они призваны формулировать, обосновывать и доводить до государственной власти требования социальных групп и общностей, тем самым поддерживая связь между обществом и государством. Политические партии – это механизм связи политической сферы (политиков, государственных

⁴⁵ Newmann S. Ed. *Modern Political Parties*. N. Y., 1989. P. 396.

структур) и общественных организаций. В то же время это механизм, который позволяет разнообразным группам в обществе, т.е. общественным организациям, воздействовать на политиков, заставляя их действовать в интересах этих групп.

Во-вторых, партии разрабатывают и предлагают программы развития страны, решение наиболее актуальных политических и социально-экономических проблем, с которыми сталкивается общество.

В-третьих, без развития политических партий не существует демократии. Деятельность партий создает необходимую для плюралистической демократии конкуренцию между политическими силами, лидерами, программами, платформами в тактике и стратегии развития страны.

В-четвертых, партии выступают главными организаторами и действующими лицами избирательных кампаний.

В-пятых, в государственных органах современных демократических обществ партийное влияние проводится через депутатов, фракции, лидеров партий, избранных на государственные посты.

Партии, одержавшие победу на выборах или сумевшие провести в законодательные органы своих представителей, получают возможность законотворческой деятельности, участвовать в подборе и расстановке управленческих кадров. Однако три созыва Государственной Думы, сформированные на многопартийной основе, так и не смогли пока повлиять на реальное положение дел в стране.

Оппозиционные партии путем критики государственных органов, инициирования движений протеста или других мер пытаются расширить свою социальную базу, повысить влияние на избирателей.

Проблема в том, что практика многопартийности, не успев закрепиться в сознании рядовых граждан, девальвировалась. Не случайно россияне, сохраняя приверженность основным демократическим ценностям, в частности, свободе слова, выборности органов власти, весьма скептически относятся к идее многопартийности. Так, по данным опросов Российского независимого института социальных и национальных проблем, за последние три года число считающих многопартийность важ-

ным элементом демократии сократилось с 39% до 26%, тогда как доля придерживающихся противоположной точки зрения выросла с 36% до 50%. Достаточно сказать, что в настоящее время в партийно–политической деятельности принимает участие всего немногим более 1% взрослого населения страны⁴⁶. Чтобы изменить эту негативную тенденцию партиям необходимо выражать интересы значимых социальных слоев общества, быть посредником между гражданским обществом и властью.

Взаимодействие партий и групп интересов

В рамках становления гражданского общества представляет интерес взаимодействие партий и групп интересов.

В некоторых случаях политические партии либо непосредственно инициируют становление и деятельность общественных объединений, либо оказывают им активное содействие. Перекрестное членство, присутствие в руководящих органах общественных объединений партийных лидеров, координация совместных действий показывают, что существуют достаточно прочные неформальные коммуникации между политическими партиями и группами интересов. В некоторых случаях такие связи не только не скрываются, а, напротив, подчеркиваются. Следуя народной мудрости, о человеке можно судить по его друзьям. Точно так же о политической партии можно узнать гораздо больше, если рассмотреть ее связи с группами интересов.

Интерес политических партий к неправительственным организациям продиктован определенными обстоятельствами. С помощью групп интересов партии пытаются:

- создавать коалиции и перерастать в партии мультиинтересов;
- расширить число своих сторонников;
- структурировать своих членов и сторонников по каким–либо особым интересам;
- создавать фонды финансовой поддержки партии;
- организовывать и проводить научно–исследовательские работы;

⁴⁶ См.: Горшков М. В зеркале общественного мнения // Выборы: законодательство и технологии. 2000. № 12. С. 13,15.

пропагандировать партийные идеи через формально непартийные структуры.

С помощью общественных объединений партии пытаются расширить свою социальную базу, увеличить свои ресурсы и политический потенциал. Например, через общественные объединения партии могут апеллировать к людям, избегающим членства в партии, но готовым поддержать усилия партии, направленные на решение какой-либо узкой проблемы общественной политики. Акции, проводимые подконтрольными общественными объединениями, стороннему наблюдателю кажутся далекими от политики и способны привлечь к акции аполитичных граждан. Через группы интересов партии стремятся структурировать своих сторонников по половозрастным и иным признакам.

Через подконтрольные группы партии рассчитывают не только расширить свою социальную базу, но и увеличить свои финансовые ресурсы.

Получаемая общественными объединениями финансовая помощь от иностранных государств и граждан может быть использована в интересах соответствующих политических партий.

Вместе с тем привязка групп интересов к определенной политической партии способна ограничить возможности самой группы. Такая группа начинает восприниматься должностными лицами и общественностью как специфическое отделение соответствующей политической партии. Утрачивается специфичность интересов группы. Кроме того, близость группы к определенной партии способна вызвать размежевание членов группы по партийному признаку и привести к расколу организации, либо оттолкнуть от группы потенциальных сторонников.

Ярко выраженные симпатии общественного объединения к оппозиционной политической партии способны причинить вред объединению, затруднить реализацию его особых интересов. Если заранее известно, что общественное объединение настроено оппозиционно, то высокопоставленные чиновники стремятся избегать открытых контактов с его представителями. В связи с этим некоторые проекты отвергаются не потому, что они плохо проработаны или продиктованы интересами узкой

группы граждан в ущерб интересам большинства, а потому, что проекты предлагаются оппозиционными группами.

Как правило, сотрудничество групп интересов и партии оправдывает себя в следующих случаях.

1. Реализация основных интересов группы оказывается невозможной или крайне затруднительной в данной ситуации.

2. Поддержка партии или лидера, имеющего высокие шансы на победу, с целью последующего извлечения выгод от близости группы к госаппарату.

3. Члены группы разделяют не только какой-либо узкий особый интерес, но и имеют близкие идейные предпочтения или основной интерес группы тесно связан с идеологией партии.

4. Группа стремится получить возможность защищать свои интересы через партийный аппарат, через партийную фракцию в парламенте.

В условиях становления системы рыночных отношений и коренного изменения социальной структуры общества происходят глубокие сдвиги в структуре общественных потребностей, которые, будучи осознаны, неизбежно вызывают потребность в их реализации политическими средствами. В зависимости от характера реализуемых интересов эта задача может быть достигнута как за счет получения прямого доступа к организационно-властным ресурсам или участия в принятии политических решений через систему консультативных органов, образуемых при органах государственной власти, так и путем влияния на органы государственной власти с целью воздействовать на характер принимаемых решений. В реальной политической практике эти формы политического представительства тесно переплетаются.

В современной России существует возможность параллельного роста роли и активности как государства, так и гражданского общества, их взаимодействия и влияния. Дело государства – выработка стратегических направлений развития России.

Условия самосохранения и саморазвития гражданского общества требуют от него усилий по организационно-политическому закреплению гарантий плюрализма и представления всем людям возможности социального самовыражения, идейного, экономического и правового конкурирования с государ-

ством. Роль гражданского общества как партнера государства связана с повышением требований к качеству представляющих его элитарных групп, совершенствованием механизмов артикулирования и агрегирования интересов.

Взаимодействие партий и органов власти

Несмотря на затянувшийся спор о том, влияют ли российские политические партии на политику, практика подтверждает стремление политических партий и властных структур к взаимодействию. В качестве форм сотрудничества партийных и государственных структур можно назвать следующие:

подписание протокола о намерениях представителями ряда российских политических партий, движений и Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным;

организация "круглых столов", призванных объединить усилия правительственных структур, законодательных органов, политических партий по вопросам выхода из кризиса и развития реформ в России;

заключение Договора об общественном согласии с целью достижения политической стабильности в российском обществе;

создание общественных палат при Президенте Российской Федерации, при органах исполнительной власти в субъектах Федерации как совещательного органа для проведения политических консультаций и выработки рекомендаций по важнейшим социальным и политическим вопросам;

образование Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации;

создание отделов по взаимодействию с партиями и общественными объединениями в Администрации Президента, в Аппарате Правительства, в органах исполнительной власти субъектов Федерации.

Анализируя различные формы и методы взаимодействия властных структур с политическими партиями, нельзя не отметить эпизодический характер и низкую эффективность отдельных начинаний, сложность формирования механизма взаимодействия. Отчасти это связано с тем, что система государственной власти и сами партии находятся в стадии ста

новления. Это, на наш взгляд, обусловлено также тем, что зачастую предложения партий выражены в общей теоретической форме, еще не оформились в виде готовых проектов, разработок и предложений для рассмотрения в государственных структурах. Пока партии не смогут наработать определенный потенциал решения волнующих общество вопросов, эта ситуация останется неизменной.

С другой стороны, должна измениться и сама власть. Многие реальные решения, особенно на региональном уровне, принимаются на нижних этапах власти – в администрациях, которые как были, так и остаются закрытыми. Эта модель отличается от открытой, прозрачной, отзывчивой бюрократии, к которой движется Запад, в частности Великобритания и ФРГ. Проблема открытости бюрократии у нас только ставится. Так, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 1998 г. сказано, что в этом направлении надо двигаться, но пока ничего реального не делается. Пока власть, а точнее, та ее часть, которая реально принимает решения, будет закрыта, взаимодействие партий с властью будет очень ограничено.

Опрос 24 экспертов – ответственных работников органов исполнительной и законодательной власти из 16 субъектов Федерации, проведенный нами в октябре 1998 г., позволил выявить наиболее распространенные и эффективные формы взаимодействия партий, движений с органами представительной и исполнительной власти. 66,6% респондентов отметили участие партий в работе “круглых столов”, 45,8% – общественной палаты или общественного координационного совета; 45,8% – законодательных и исполнительных органов; 25% – агитационную работу по разъяснению конкретных решений властных структур; 20,8% – участие в подготовке законопроектов. При этом в ряде регионов сложились интересные формы привлечения партий, движений к законотворческой деятельности.

Реально оценивая процесс становления многопартийности в субъектах Федерации, респонденты отметили трудности, с которыми сталкиваются партии. Так, на вопрос “В какой поддержке и помощи со стороны властных структур нуждаются партии и движения в Вашем городе, районе, области?” 41,6%

опрошенных ответили: “В более точной правовой регламентации”; 36,5% – “В финансовой поддержке”; 37,5% – “В более широком представительстве в законодательных и исполнительных органах”; 37,5% – “В более широком доступе к средствам массовой информации”; 29,1% – “В предоставлении помещений и средств связи”; 20,8% затруднились ответить.

Проведенный нами в апреле 1998 г. опрос работников подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих взаимодействие с общественными объединениями в 39 субъектах Федерации, позволил выявить наиболее эффективные формы сотрудничества. Так, на вопрос: “В каких формах осуществляется взаимодействие политических партий и организаций региона с администрацией?” ответы распределились следующим образом: проведение “круглых столов”, конференций по обсуждению социально-экономических вопросов – 66,6%; участие в избирательных кампаниях – 64,1%; привлечение к участию в переговорах по устранению социально-экономических конфликтов – 53,8%; работа по подготовке законов и других нормативных актов – 41%; участие в подготовке и принятии решений администрации – 30,7%.

Несколько иными выглядят приоритеты во взаимодействии с органами государственной власти у лидеров политических партий. В этом убеждают результаты проведенного нами в 1998 г. опроса экспертов партий и движений – КПРФ, НДР, ЛДПР, “ЯБЛОКО”, “Народовластие”, АГП, “Женщины России”, “Вперед, Россия!”, Демократическая Россия, Российское общенародное собрание.

На вопрос: “Какие формы взаимодействия партий и движений с государственными органами Вы считаете наиболее результативными?” лидеры партий и движений ответили следующим образом:

- участие в работе представительных органов – 80%;
- участие в подготовке решений – 70%;
- контроль за реализацией решений – 70%;
- участие в работе исполнительных органов – 60%;
- участие в принятии решений – 40%;
- подготовка законопроектов – 40%;

выступления в СМИ – 40%;
работа в общественной палате – 20%;
организация движений поддержки, организация движений протеста – 10%;
участие в “круглых столах” – 10%.

На вопрос: “В какой помощи со стороны государственной службы прежде всего нуждаются политические партии и движения?” респонденты ответили:

в обеспечении равных условий кандидатам от различных партий при проведении выборов – 80%;

в устранении бюрократизма, волокиты во взаимодействии государственной службы с политическими партиями – 50%;

в устранении предвзятости, политической ангажированности госслужащих по отношению к членам политических партий – 50%;

в допуске политических партий к принятию важных для общества решений – 50%;

в открытости государственной службы для контактов с членами партий – 40%.

Таким образом, опросы показали, что ответственные работники органов исполнительной и законодательной власти считают наиболее эффективным участие партий, организаций в “круглых столах”, в работе общественной палаты. Лидеры партий считают наиболее эффективным участие общественных объединений в работе законодательных и исполнительных органов, в подготовке, принятии и реализации решений, в контроле за выполнением принятых решений.

Таким образом, несмотря на трудности политического и экономического реформирования российского общества, формируется система взаимодействия политических партий, общественных объединений с государственными властными структурами. В зависимости от решаемых задач их взаимодействие принимает определенную форму, создавая социальные пространства со специфическими структурами, организационными и процессуальными характеристиками.

За последние годы сформировались функционирующие демократические процедуры, обеспечивающие реальное взаимодействие политических объединений с органами государ-

ственной власти по ряду направлений. Это прежде всего совместное участие в таких процессах, как разработка экономических и социальных программ на федеральном и региональном уровнях; формирование органов власти и управления, в том числе в ходе избирательного процесса; принятие политических и управленческих решений нормотворчества; законодательная деятельность; решение конкретных практических вопросов жизнеобеспечения населения.

С одной стороны, роль партии в политическом процессе зависит от того, насколько эффективной оказывается ее идеологическая деятельность, соответствует ли ее программа ожиданиям населения и сложившемуся менталитету, является ли партия традиционной на политическом рынке или же она только завоевывает общественное признание.

С другой стороны, необходимо учитывать конституционно-правовую ситуацию, которая определяет место и полномочия Президента, кабинета министров, парламента. Она же определяет и роль политических партий в обществе. Мы должны признать, что доминирующее место в политической системе России занимает исполнительная власть, а не гражданское общество, а следовательно, и не партия. Соответственно, партии будут играть ту роль, которая им отведена существующей политической системой. Многие считают, что в современной России государство оставляет партиям усеченное поле для политической деятельности, не ущемляя их в сфере политических дискуссий, но пока еще не видит в них равноправных партнеров таких в сферах, как политика или формирование самих органов власти.

В этих условиях чрезвычайно важен политико-правовой статус партий, место партий в системе государственных и общественных организаций, соответствующим образом закрепленное законодательными актами, и их реальное положение, характеризующее степень влияния в обществе и политической сфере.

Становление многопартийности в России требует серьезных изменений в сфере правового оформления, поскольку существующая правовая база деятельности партий не вполне соответствует характеру формирующейся российской государственности. Эти проблемы должен решить закон о полити-

ческих партиях – необходимо правовое регулирование взаимоотношений партий и органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Правовое регулирование позволит решить некоторые проблемы партийного строительства, взаимодействия партий и государственных органов. Однако было бы наивным рассчитывать, что юристы способны разрешить весь комплекс сложнейших вопросов взаимоотношения партий и власти. Многое зависит от политической воли сторон, от их готовности к сотрудничеству, от степени проработки актуальнейших политических и социально-экономических проблем развития России. Слабая социальная структурированность современного российского общества, возрастающее влияние политических кланов и групп давления тормозят становление политических партий, сужают возможности их взаимодействия с государством.

Учитывая слабость институтов гражданского общества в России важно, чтобы государственные органы сознательно проводили курс на поддержание общественной самостоятельности граждан, укрепление многопартийности, создание необходимых политических и правовых условий для более активного вовлечения общественных объединений в сферу управления политическими и социальными процессами, минимизируя в то же время свое вмешательство в их деятельность.

В свою очередь политические партии, общественные организации должны учитывать, что ресурсы воздействия партий на власть определяются следующими параметрами: финансовым обеспечением, доступом к СМИ, степенью влияния и популярности в обществе идей, составляющих концептуальную основу организации, массовостью фактической и потенциальной членской базы.

Важнейшими становятся задачи создания и отработки механизма взаимодействия исполнительной власти и общественных объединений, выработки эффективных форм взаимодействия (“круглые столы”, консультативные советы, комиссии, семинары, конференции), поддержка инициатив политических партий, общественных объединений в масштабе страны или группы регионов, социальные заказы. Основными формами сотрудничества законодательных (представительных) органов

власти и партий, организаций может быть привлечение политических сил к разработке законодательных актов на различных стадиях подготовки законов (разработка, экспертиза, прохождение, слушание, изучение на местах, подготовка предложений по реализации законодательных мер). Большое значение будут иметь организация постоянного обмена опытом работы, разработка рекомендаций по созданию оптимальных для различных уровней организационных структур.

Для эффективного привлечения партий, общественных объединений к решению социально значимых проблем в программах Правительства Российской Федерации, в региональных программах необходимо определить социальную значимость проводимой политическими формированиями деятельности и разработать механизм их участия.

ПАРТИИ НА ВЫБОРАХ

В демократическом обществе наиболее весомым показателем силы партии является то количество голосов избирателей, которое она собирает во время избирательных кампаний, ибо основной по важности функцией партии в современном обществе является именно организация и проведение избирательных кампаний и через это – вовлечение граждан в политический процесс, работа (в последующем) в представительных органах власти, формирование (в случае победы) исполнительных структур власти. Этим и определяется в первую очередь роль и место партии в структуре политических механизмов.

Решение о проведении выборов в России на многопартийной основе имеет принципиальное значение для становления и укрепления наиболее влиятельных политических партий.

Очень важно, какая избирательная система используется на выборах. В общем, существуют два типа избирательных систем – мажоритарная и пропорциональная.

Мажоритарная (от фр. *majorité* – большинство) предполагает порядок определения результатов голосования, при которых избранным считается кандидат (или список кандидатов), получивший большинство голосов в округе. Различают мажоритарную систему абсолютного большинства, когда для из-

брани необходимо получить более 50% голосов, и относительного большинства, когда достаточно собрать большее по сравнению с другими кандидатами число голосов.

Пропорциональная система предполагает порядок определения результатов голосования, при котором мандаты между партиями, выставившими своих кандидатов в представительный орган, распределяются в соответствии с количеством полученных ими голосов. При пропорциональной системе представительства создаются большие округа, в которых каждая партия выдвигает своих кандидатов, а избиратель подает голос за список соответствующей партии. Для определения результатов голосования устанавливается минимум голосов, необходимых для получения одного депутатского мандата. Как правило, мандаты внутри списка партии распределяются в соответствии с тем порядком, в котором кандидаты расположены в списке.

При оценке влияния избирательной системы на систему партийную следует учитывать, что совершенной избирательной системы не существует, у каждой из известных есть определенные достоинства и недостатки.

В каждой стране в зависимости от конкретно-исторических условий, традиций и политических реальностей, устоявшейся партийной системы используется та или иная избирательная система. Так, во Франции принята мажоритарная в два тура система прямых всеобщих выборов в Национальное собрание. Такой тип голосования поощряет многопартийность, поскольку в первом туре определяется реальный “вес” партий среди избирателей и одновременно оценивается их возможность вступать в электоральные коалиции перед вторым туром или выдвигать единого кандидата перед первым туром. Предвыборные коалиции могут закрепляться на правительственном и парламентском уровнях. Здесь, зачастую, мелкие партии приобретают непропорционально большое влияние благодаря тому, что их голоса являются решающими при формировании правительственного большинства.

В Европе существуют и другие типы представительства в органы государственной власти, каждый из которых по-разному влияет на функционирование партийной системы. Так,

мажоритарные в один тур выборы, принятые в Великобритании, благоприятствуют существованию двухпартийной системы. На этом строится функционирование всего парламентского механизма. Партии контролируют организацию избирательного процесса. Представительство победившей партии в парламенте гораздо больше, чем доля полученных ею голосов избирателей. Она получает почти абсолютную власть в парламенте и право формировать собственное правительство. Глава партии автоматически становится главой правительства. В течение всего срока легислатуры власть премьер-министра практически никто не может поставить под вопрос, кроме самой партии. Таким образом, избиратели на парламентских выборах определяют не только состав депутатского корпуса, но и главу исполнительной власти.

Пропорциональное представительство, распространенное в Италии, порождает многопартийность и разнообразные и очень нестойкие партийные комбинации, создаваемые ради получения мест в парламентском большинстве. В Италии равновесие властей явно нарушено в пользу партий, и такое положение наглядно демонстрирует, какими опасностями чревата чрезмерная власть партий. Италию лихорадят политические кризисы, она страдает от нестабильности и слабости власти, частой смены правительства.

Каждая из избирательных систем имеет свои преимущества. Так, мажоритарная с голосованием в два тура уже применялась в России в избирательной кампании 1989 г. Она проста, дает возможность избирателю проголосовать не за навязываемую ему партию, а за конкретного кандидата, который может быть и беспартийным. Во втором туре, где борьба обычно сводится к "дуэли" наиболее влиятельных кандидатов, она отсекает экстремистов, что немаловажно в несформировавшейся политической системе, и подталкивает партии к блокированию во втором туре.

Система пропорционального представительства с голосованием по спискам предоставляет политическим силам два преимущества: во-первых, позволяет создать такие центральные и местные представительные учреждения, состав которых соответствует фактическому соотношению политичес-

ких сил в стране; и во-вторых, обеспечивает представительство даже небольшим по количеству членов партиям.

Партии на парламентских выборах

Впервые на выборах депутатов Госдумы 1993 года был официально закреплён принцип сочетания мажоритарной и пропорциональной систем. Половина депутатов (225) избиралась на основе мажоритарной системы по одномандатным округам (один округ – один депутат), а остальные 225 – на основе пропорционального представительства по общедепутатскому избирательному округу от партий, общественных организаций и их блоков. Представительство в этом случае пропорционально числу голосов, поданных за соответствующий список избирательного объединения, причём подсчет велся лишь по спискам, набравшим более 5% действительных голосов.

Этот вариант избирательной системы обеспечивал реальное активное участие партий в формировании Госдумы и в последующем осуществлении законодательной власти. Это давало возможность направить политическую активность партий в парламентское русло и, соответственно, сузить сферу непарламентской оппозиции. При всей спорности предлагаемой избирательной системы это был курс на стабилизацию политических отношений, на удержание политического развития в правовых рамках. Многообразие партий, коалиций и движений в парламентах имеет очень важное значение, оно показывает гражданам, что их мнения и взгляды имеют своих представителей.

Совершенно новая для российских выборов пропорциональная система была активно воспринята как общественными, так и избирательными объединениями. На выборах 1993 года объявили о своем участии в выдвижении кандидатов 35 избирательных объединений, однако зарегистрировать свои списки смогли только 13 из них, в том числе 5 политических партий, 4 политических движения и 4 избирательных блока. Первыми избирательными объединениями, получившими представительство в новом парламенте России, стали все принявшие участие в выборах партии (Аграрная партия России, Демократическая партия России, Коммунистическая партия Российской Федера-

ции, Либерально–демократическая партия России, Партия Российского Единства и Согласия), одно политическое движение (“Женщины России”) и два избирательных блока (“Выбор России” и “Блок: Явлинский – Болдырев – Лукин”).

Дальнейшее законодательное регулирование правового статуса избирательного объединения, к сожалению, не закрепило политической природы этого явления. Федеральное законодательство 1994 года (Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”) и 1995 года (федеральные законы “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и “О выборах Президента Российской Федерации”) предоставило избирательные права практически любым общественным объединениям; устав которых отвечал формальным требованиям об уровне и сроке регистрации, а также о наличии формулировки о праве выдвижения кандидатов. В результате, по данным Минюста России, правом участия в выборах депутатов Государственной Думы второго созыва в 1995 году обладали уже 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. 111 общественных объединений воспользовались этим правом, причем 40 из них участвовали в выборах самостоятельно, а 71 – в составе 29 избирательных блоков. 38 избирательных объединений называли себя партиями, в том числе те, чья деятельность действительно носила политический характер (например, КПРФ, Партия самоуправления трудящихся), но также и те, которые являлись партиями только по названию (например, Партия любителей пива, Партия автомобилистов).

Из 43 избирательных объединений, зарегистрировавших списки своих кандидатов и включенных в избирательный бюллетень, пятипроцентный барьер преодолели только четыре: Всероссийское общественно–политическое движение “Наш дом – Россия”, Общественное объединение “Яблоко”, Коммунистическая партия Российской Федерации, Либерально–демократическая партия России. Очевидно, что избиратель сделал свой выбор в пользу чисто политических объединений.

Избирательная кампания 1995 г. выявила следующее:

многоуровневый характер и сущностную неоднородность политических движений, партий, объединений;

внутривидовую борьбу между организациями родственной направленности, претендующими на одну и ту же нишу и взаимодействующими на общую электоральную группу;

способность партий преобразовываться для ведения избирательных кампаний, выполнения функций политического рекрутирования, вовлечения в избирательную кампанию (и политику вообще) определенных групп населения и связанных с этим функций артикуляции и агрегирования интересов;

широкий состав участников избирательной кампании: 43 избирательных объединения и избирательных блока зарегистрировали федеральные списки кандидатов в депутаты Госдумы и включились в предвыборную борьбу.

Выборы 1995 г. продемонстрировали провал официальной избирательной политики, согласно которой на политической сцене должны были быть сформированы два мощных политических блока: социал-демократический под руководством Ивана Рыбкина и державно-демократический под руководством Председателя Правительства Виктора Черномырдина. Первый блок должен был собрать голоса КПРФ, тем самым предотвратив его победу, а второй – объединить электорат, ориентированный на реформы и сохранение стабильности. Однако эта двухпартийная система не состоялась. Более того, коммунисты получили большинство мандатов в Госдуме, а политический процесс на институциональном уровне из однополюсного превратился в многополюсный.

Итоги выборов для партий-победителей и по сравнению с 1993 г. выглядели следующим образом (в %).

Партия, блок	1993 г.	1995 г.
Коммунистическая партия Российской Федерации	12,4	22,3
Либерально-демократическая партия России	22,9	11,18
“Наш дом – Россия”	–	10,13
“Яблоко”	7,86	6,89

Парламентские выборы 1995 г. оказали огромное воздействие на российскую партийно–политическую систему в первую очередь тем, что четко выявили масштабы разных партий. По итогам выборов можно выделить три группы партий:

1) четыре партии, движения (КПРФ, НДР, ЛДПР, “Яблоко”), преодолевшие пятипроцентный барьер, набравшие в сумме 50,5% голосов и образовавшие значительные по размерам фракции в Госдуме;

2) шесть партий, движений (“Женщины России”, “Коммунисты – Трудовая Россия – За Советский Союз”, “Конгресс русских общин”, Аграрная партия, Демократический выбор России и Партия самоуправления трудящихся), набравшие от 3,5% до 4,5% голосов (всего 25,07%), которые продемонстрировали наличие немалого политического потенциала, однако, лишившись статуса парламентских партий, фактически выбыли из борьбы за президентский пост в 1996 г. и оказались вынуждены искать пути к выживанию в изменившейся политической среде;

3) остальные партии, семь из которых собрали от 1% до 2% голосов, а 26 – менее 1% (всего 21,61%), фактически были обречены на уход во внепарламентское политическое пространство.

Подготовка к выборам 1999 г. активизировала деятельность политических партий и движений. Партийно–политический спектр современной России отражал разнообразие идейных установок, овладевших обществом. Неустоявшаяся структура интересов создала возможность самых различных комбинаций среди политических сил. Политический спектр находился в движении, в процессе трансформации. Партийная активность, на наш взгляд, была инициирована рядом обстоятельств: трансформацией избирательного закона, изменившейся социально–политической обстановкой, собственной перегруппировкой сил, подготовкой к избирательным кампаниям 1999–2000 гг.

Прошли перерегистрацию в Минюсте России и получили право принимать участие в выборах 139 общественных объединений. В их числе как уже известные политические партии и движения, так и “партии–призраки”, заявившие о себе только накануне выборов.

Анализ избирательной кампании 1999 г. показывает, что избиратели имели возможность свободного выбора из широкого спектра политических сил. 26 избирательных объединений и избирательных блоков зарегистрировали федеральные списки кандидатов в депутаты Госдумы в ЦИК России и активно включились в предвыборную борьбу. Однако получить поддержку избирателей смогли только шесть участников – Коммунистическая партия Российской Федерации, Межрегиональное движение “Единство” (“МЕДВЕДЬ”), “ОТЕЧЕСТВО – ВСЯ РОССИЯ”, Союз Правых Сил, БЛОК ЖИРИНОВСКОГО (ЛДПР), Объединение “ЯБЛОКО”.

Итоги выборов для партий–победителей по сравнению с 1995 г. выглядят следующим образом.

Избирательное объединение, избирательный блок	1995 г.	1999 г.
КПРФ	22,30%	24,29%
Единство	–	23,32%
ОВР	–	13,33%
СПС	–	8,52%
ЛДПР (БЛОК ЖИРИНОВСКОГО)	11,18%	5,98%
НДР	10,13%	1,19%
“ЯБЛОКО”	6,89%	5,93%

Анализ позволяет сделать следующие выводы:

1. КПРФ смогла увеличить свое представительство в Госдуме. Однако в целом происходит сокращение влияния коммунистических партий. Если на выборах 1995 г. за КПРФ и другие коммунистические объединения проголосовали 32% избирателей, то в 1999 году – 29%.

2. Несомненного успеха добилось проправительственное движение “Единство”, которое рассматривалось как партия будущего Президента В. Путина. Поддержка вновь образо-

ванного объединения “Единство” одновременно означала недоверие значительной части избирателей к сложившейся политической элите.

Ожесточенная борьба Кремля и блока ОВР способствовала формированию непримиримой оппозиции внутри “партии власти”.

3. На проведение и результаты выборов влияло общее социально-экономическое положение в стране и регионах, что должно было быть осмыслено в предвыборных программах избирательных объединений и блоков, а также традиционные политические ориентации населения той или иной территории, образы лидеров, способы ведения предвыборной борьбы.

4. Резко возрос уровень рационального голосования. В 1995 г. 40% голосов избирателей оказались “распыленными” чуть ли не по сорока спискам, которые не были представлены в Госдуме, что автоматически увеличивало представительство победителей.

В 1999 году за 6 прошедших в Госдуму объединений проголосовало 80% избирателей. Рубеж 2%, дающий моральное право называться политической партией, не возмещать расходы на бесплатное эфирное время и печатную продукцию, средства, которые им предоставила ЦИК России, преодолели только 2 объединения – “Коммунисты, трудящиеся России – за Советский Союз”, “Женщины России”. “Партия пенсионеров” набрала 1,95% голосов. НДР поддержали 1,19% избирателей. Остальные 16 избирательных объединений фактически провалились на выборах.

5. Избирательная кампания убедительно показала, что победа политических объединений на выборах зависит от целого ряда факторов: численности, наличия региональных структур, известных и авторитетных политических деятелей в их рядах, степени внутренней сплоченности, представительства в Государственной Думе, характера связи с другими органами власти и управления, наличия организованной политической базы поддержки в широких слоях населения, наличия информационных и финансовых ресурсов.

6. Вырос фактор влияния власти на электоральное поведение. Это характерно прежде всего для федеральной власти

опирающейся на авторитет В.В. Путина. Выборы продемонстрировали также, что сохранилось влияние сильных региональных лидеров на ход избирательной кампании.

7. Усилилось неравенство избирательных объединений и блоков в использовании информационных и финансовых ресурсов.

8. Анализ предвыборной борьбы показывает, что если противостояние коммунистов и либералов наиболее выражено, прежде всего с точки зрения идеологических установок и путей развития общества, то у сторонников централизма в основе прагматический личный интерес, не подкрепленный пока четкими идеологическими установками, целями, путями и методами строительства определенной модели государства.

9. Шесть избирательных объединений и блоков, победившие на выборах, смогут вобрать в себя основную часть господствующих сейчас в обществе настроений и политических ориентаций, агрегировав тем самым интересы основной части населения и превратившись в течение ближайших 2–3 лет в достаточно мощную политическую силу, что серьезно стабилизировало бы политическую систему российского общества.

Известно, что чем демократичнее парламентские выборы, чем более широко в них представлены существующие в обществе интересы, идеалы и настроения, тем устойчивей оказывается политическая система в целом. Анализ избирательной кампании 1999 г. позволяет выделить факторы стабильности партийно–политической системы.

Участие партий в региональных выборах

Избирательные объединения и избирательные блоки активно участвовали и в *региональных выборах*. Так, на должности глав исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов они выдвинули 80 кандидатов, что составило 18,8% от общего количества выдвинутых кандидатов. Из 10 избранных глав исполнительной власти субъектов Россий–

ской Федерации 10 (14,3%) были кандидатами от избирательных объединений и избирательных блоков⁴⁷.

В соответствии с законодательством и уставами субъектов Федерации в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 1995–1997 годах могли принять участие более 4600 общественных объединений, зарегистрированных в соответствующих региональных органах юстиции. Наибольшее количество таких объединений зарегистрировано в Московской (более 450), в Томской (около 300), в Амурской, Калининградской, Курганской, Курской, Ленинградской, Саратовской, Тверской, Тюменской областях и Ханты–Мансийском автономном округе (более 100). Наряду с региональными отделениями общероссийских партий и других общественных объединений действовали региональные избирательные объединения с наименованиями, указывающими на объединение их участников на основе интересов жителей региона: “Удмуртия”, “Молодежь Хакасии”, “Трудовое Приморье”, “Женщины родного Красноярья”, “Клуб избирателей города Калуги и Калужской области”, “Курганское казачье землячество”, “Земля Сибирская” (Новосибирская область), “За возрождение Урала” (Челябинская область) и др.⁴⁸

Прошедшие в 1995–1997 гг. выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации предоставили общественным объединениям возможность проявить себя в качестве политической силы общества, что способствовало дальнейшему развитию многопартийности в нашей стране. Избирательные объединения приняли участие на выборах в 65 субъектах Федерации из 72, где они проводились. Выше, чем в других регионах, была активность избирательных объединений при выдвижении кан-

⁴⁷ См.: Выборы глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 1995–1997: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1997. С. 41.

⁴⁸ См.: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1995–1997: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1998. С. 584.

дидатов в депутаты Московской городской Думы (участвовало 44 избирательных объединения), Законодательного Собрания Красноярского края (41), Законодательного Собрания Кемеровской области (36) и др.⁴⁹

Для выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти в 24 субъектах Российской Федерации было образовано 55 избирательных блоков, в которых в общей сложности состояло 187 общественных объединений. Наибольшее их количество было зарегистрировано в Красноярском крае, где в состав девяти избирательных блоков вошло 25 общественных объединений. В Кемеровской области 34 общественных объединения образовали пять избирательных блоков. В Новосибирской, Свердловской областях и в городе Москве было зарегистрировано по четыре избирательных блока.

На 3021 депутатский мандат в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации баллотировалось свыше 17,9 тысячи кандидатов, из них почти 4,5 тысячи, или 24,9% от общего количества, выдвигались избирательными объединениями и избирательными блоками⁵⁰.

Несмотря на относительное увеличение общего количества избирательных блоков и состоящих в них общественных объединений, большинство избирательных объединений стремится участвовать в выборах самостоятельно, разобщенно. Так, в 1995 г. в избирательных блоках участвовало 5,7% общественных объединений от общего числа имеющих право участвовать в выборах, в 1996 г. – 5,1%, а в 1997 г. – только 3,2 %⁵¹.

Почти в одной трети субъектов Российской Федерации, где проводились выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти, доля кандидатов, выдвину-

⁴⁹ См.: Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1995–1997: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1998. С. 584.

⁵⁰ Там же. С. 584.

⁵¹ Там же. С. 585.

тых избирательными объединениями и избирательными блоками, была незначительной и составляла менее 10% от числа всех кандидатов. Не рассчитывая на активную поддержку избирателей, общественные объединения часто не рискуют выдвигать кандидатов от своего имени, а идут по пути выдвижения кандидата от имени избирателей, тем самым затушевывая его партийную принадлежность.

Во многих случаях кандидаты от избирательных объединений и избирательных блоков не смогли составить достойную конкуренцию кандидатам, выдвинутым избирателями. Около 10% избирательных объединений и избирательных блоков, выдвинувших своих кандидатов на выборах в 1995–1997 гг., не получили в результате выборов ни одного депутатского мандата, а значит, доверия и поддержки избирателей. Почти в половине субъектов Российской Федерации, где проводились выборы последние три года, число депутатов, представляющих избирательные объединения и избирательные блоки, составляет менее 10% от общего количества избранных депутатов.

На выборах 1998 г. выдвижение всех кандидатов в субъектах Федерации осуществлялось исключительно региональными отделениями общероссийских избирательных объединений и региональными избирательными объединениями. В течение года ни одно общероссийское избирательное объединение таким правом не воспользовалось. Наибольшая активность избирательных объединений при выдвижении кандидатов в депутаты проявилась в городе Санкт–Петербурге (участвовало 19 объединений), Краснодарском крае (14), Республике Тыва и Свердловской области (по 13), Чувашской Республике (10).

Выборы руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации традиционно проходят при сдержанной активности избирательных объединений. Так, в Республике Северная Осетия – Алания кандидатов выдвинули 4 избирательных объединения, в Республике Башкортостан – 3 и в шести регионах – по 1–2 избирательных объединения.

“Удельный вес” партийных кандидатов среди всех выдвинутых кандидатов хотя и уменьшился, но остался достаточно

высоким. На 717 депутатских мандатов в законодательные (представительные) органы государственной власти выдвинуто более 5,2 тысячи кандидатов, из которых почти 1,2 тысячи (22,5%) являются представителями избирательных объединений и избирательных блоков.

На выборах руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации избирательными объединениями было выдвинуто 15 кандидатов в восьми регионах, один из них, М.Г. Рахимов, избран Президентом Республики Башкортостан.

Результативной можно считать деятельность избирательных объединений и избирательных блоков на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти. Из числа выдвинутых ими кандидатов получили депутатские мандаты 175 человек, или 14,8%, что на 4% больше, чем в 1997 г. Среди избранных депутатов представители избирательных объединений (блоков) составили более 26%. В ряде субъектов этот процент оказался намного выше. В законодательном органе Краснодарского края – 78%, Волгоградской области – 75%, Свердловской области – 59%, Омской области и города Санкт – Петербурга – почти по 30%.

Многие общественные объединения сблизились в период выдвижения кандидатов и их агитационной поддержки. Ряд из них, как правило, изменяли свою тактику выдвижения кандидатов – стремились выдвинуть своего кандидата не от избирательного объединения, а от избирателей. Во-первых, в таком случае поддержка кандидата избирателями в меньшей степени зависела от их политических пристрастий, а во-вторых, процедуры выдвижения кандидата избирателями и представления соответствующих документов в избирательные комиссии значительно проще, чем при выдвижении кандидата избирательным объединением, а тем более – избирательным блоком. Кроме того, выдвинутый избирателями кандидат менее зависим от программных установок своей партии при формировании собственной предвыборной программы.

После регистрации кандидата общественные объединения создавали для организации его поддержки свой (не предус-

мотренный законодательством) блок на период предвыборной агитации. Таким образом, кандидат становился представителем не одной, а нескольких партий или движений, представляющих интересы более широкого круга избирателей, и получал больше шансов быть избранным.

Особый интерес представляет *роль партий на губернаторских выборах 2000 года*. Такие выборы прошли в 44 субъектах Федерации. Их анализ позволяет выявить новые тенденции в этом процессе. Проявились преимущества действующих губернаторов, выборы которых проходили в условиях экономического подъема. Многие из них освоили административный ресурс, маркетинговые избирательные технологии. Существенное влияние оказало укрепление вертикали власти – авторитет Президента Российской Федерации В. Путина, деятельность полномочных представителей Президента в 7 федеральных округах. Активную поддержку кандидатам на должность глав исполнительной власти субъектов Федерации оказывали три основных субъекта: власть, партии, бизнес.

Наиболее интенсивным периодом на губернаторских выборах были последние три месяца с 15 октября 2000 г. по 15 января 2001 г. Губернаторские выборы прошли в 35 субъектах Федерации из 89. По результатам голосования переизбраны 20 губернаторов, вновь избраны – 15, в том числе при поддержке КПРФ – 10, “Единства” – 8, ЛДПР – 1, Объединения “ЯБЛОКО” – 1. Наряду с федеральными партиями и движениями активную поддержку на выборах оказывали и региональные организации: “Амурские зори”, “Патриотическая Брянщина”, “Трудовая Рязань”, “Янтарный край России” и др.

Выборы продемонстрировали, с одной стороны, определенную департизацию, деидеологизацию ряда кандидатов, выступающих фактически без партийной поддержки, и, с другой стороны, активное участие основных политических партий – КПРФ и “Единства”. Конкретная избирательная тактика политических партий выстраивалась в зависимости от стратегических целей кампании – переизбрание действующего губернатора или избрание нового. В зависимости от целей кампании деятельность партий на выборах была различной – поддержка, оппонирование или нейтралитет. На этих выборах практически

не было четко оформленных коалиций и блоков, были, скорее, ситуативные альянсы. Совместная поддержка тех или иных кандидатов на пост глав администраций субъектов Российской Федерации определялась политическими силами в зависимости от конкретной ситуации. Можно наблюдать самые различные комбинации. В течение 2000 г. в 12 избирательных кампаниях осуществлялась совместная поддержка кандидатов со стороны КПРФ и «Единства». Так, губернатора Калужской области А.Д. Артамонова, губернатора Ульяновской области В.А. Шаманова поддержали и КПРФ, и «Единство». Губернатор Владимирской области Н.В. Виноградов опирался практически на все политические силы области, за исключением СПС. Кандидата в губернаторы Воронежской области В.Г. Кулакова поддержали «Единство», СПС, КРО, кандидата на пост губернатора Тюменской области Л.Ю. Рокецкого – «Единство», «Народный депутат», СПС, часть Объединения «ЯБЛОКО». Анализ свидетельствует об отсутствии жесткой партийной конфронтации на губернаторских выборах.

Особенностью российской политической жизни является то, что она носит ярко персонифицированный характер, в большей степени опирается на авторитет партийного лидера. Большинство из небольших партий не имеют своих региональных структур. Разветвленная региональная сеть имеется лишь у КПРФ, «Единства», ЛДПР. В отдельных регионах имеются партийные организации объединения «ЯБЛОКО», СПС, «Отечества».

Таким образом, в регионах, где проживает большинство населения России, партии и политические объединения еще слабы как массовые организации, пользующиеся авторитетом у избирателей и властей. Их становлению мешает несбалансированность механизмов и принципов взаимоотношений партий с органами власти, декларативный и популистский характер их программ. Не получили пока достойного развития парламентские фракции на местах.

Однако главное, что сдерживает развитие партийных структур в регионах, – отсутствие механизмов выявления интересов и предпочтений основных слоев населения, которые голосуют за них, а также способов трансформации этих инте-

ресов в законодательные инициативы и решения исполнительной власти.

Большинство партий пока в лучшем случае действуют лишь как избирательные штабы, предназначенные для завоевания власти, но не являются базой для целенаправленной и последовательной государственной работы. Как только заканчиваются выборы, большинство партий не знает, чем заняться в повседневной жизни, как отстаивать интересы своих избирателей.

Принятие закона о партиях существенным образом изменит их положение в политической системе. Партии будут основным субъектом политической жизни, избирательного процесса, будут обязаны подтверждать свой статус участием в выборах различного уровня. Это, несомненно, усилит позиционирование политических партий в избирательном процессе.

Роль партий в президентских избирательных кампаниях

Анализ избирательных кампаний по выборам Президента Российской Федерации показывает различные стратегии политических партий, участвующих в выборах. В избирательной кампании 1991 г. команда Б. Ельцина руководствовалась стратегией доминирования. Она базировалась прежде всего на мощном антикоммунистическом общественном движении, хотя и статус Председателя Верховного Совета РСФСР давал определенные административные возможности для поддержки регионов и социальных групп избирателей.

Президентская избирательная кампания 1996 г. началась сразу же после парламентских выборов 1995 г. Осмысление итогов парламентских выборов задавало определенный контекст для ее проведения. Главным их итогом, на наш взгляд, стала реструктуризация партийно-политического пространства. Произошло укрупнение партийно-политической структуры. Выявились четыре партии-лидера, прошедших пятипроцентный барьер и завоевавших в сумме 50% голосов избирателей. На выборах убедительную победу одержали "левые" и "левопатриотические" силы, получившие почти две трети мест из числа распределяемых по партийным спискам и чуть более половины мест по одномандатным округам.

В начале президентской кампании 1996 г. наблюдался консервативный сдвиг в настроении электората. Это было принципиально иное начало избирательной кампании, чем в 1991 г., когда волна общественных настроений носила антикоммунистический и продемократический характер. Другой особенностью соотношения социально–политических сил была полицентрическая структура политического спектра. Дуализм коммунистов и демократов был замещен полицентрической системой отношений, в рамках которой все больший вес имели державно–патриотические и центристские силы. Команда Б. Ельцина вовремя осознала эту особенность и приняла все меры к возвращению к двухполюсной политической системе.

К началу избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в сложной палитре политических ориентаций российского общества четко выделялись три основных центра политико–идеологического притяжения, вокруг которых группировались сторонники всех сколько–нибудь серьезных политических идей и течений. По мнению исследователей, их можно условно обозначить как “прокапиталистический реформизм”, “просоциалистический антиреформизм” и “национально–державная идеология”⁵². Такой расклад политических ориентаций общества в целом был зафиксирован уже результатами выборов в Государственную Думу 1993 г., а затем подтвержден и более четко обозначен в декабре 1995 г.

В этих условиях Б. Ельцин предпринял ряд шагов, чтобы скорректировать свои отношения с либерально–демократическим лагерем и одновременно наладить отношения с колеблющейся частью элиты и электората. В конечном итоге именно Ельцину удалось стать единым кандидатом всех реформистских сил, в которые входили и демократы, и центристы, и даже часть патриотически ориентированного электората.

Основная проблема для Г. Зюганова состояла в том, чтобы примирить две противоположные тенденции в рамках его электората. Стратегический замысел КПРФ состоял в том,

⁵² См.: Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 109.

чтобы превратить лидера коммунистов в кандидата от широкой коалиции оппозиционных режиму сил. Эта стратегия была реализована с созданием Союза народно-патриотических сил. Складывалась двухполюсная комбинация соотношения политических сил. В этих условиях вмешательство в борьбу двух лидеров президентской гонки “Третьей силы” подрывало бы позиции как Б. Ельцина, так и Г. Зюганова. Создание избирательного блока “Третья сила”, в который собирались войти А. Лебедь, С. Федоров, А. Руцкой и даже Г. Явлинский, шло сложно и непоследовательно. В итоге “Третья сила” так и не состоялась – слишком несовместимы были устремления ее лидеров и ориентации электоратов. Центристские силы удалось включить в систему биполярных отношений.

На президентских выборах 1996 г. никто из кандидатов не смог предложить приемлемую концепцию искомого общественного устройства, которая учитывала бы, с одной стороны, постсоциалистический характер общества, а с другой – его рыночные установки. Заметная сдержанность в предвыборной риторике основных кандидатов, державно-патриотические ноты в выступлениях Б. Ельцина и социал-демократическая фразеология Г. Зюганова, являвшиеся уступкой центристским ориентациям массового сознания, не могли скрыть принципиального характера разногласий. Таким образом, президентские выборы, которые по своей природе требуют активизации объединительного начала в обществе, наглядно показали, что наша ситуация еще не созрела до возможности объединения не только в сфере реальной политической практики, но и на концептуальном уровне.

Применительно к политическим партиям и движениям это означает, что они должны максимально затушевать свои специфические партикулярные черты и постараться предстать перед избирателями в качестве выразителей общей воли и общезначимых интересов, а главное – представить в таком качестве своих партийных выдвиженцев. В силу нацеленности президентских выборов на общезначимое, общегосударственное начало они являются для партий важной школой выработки стратегии социального компромисса, стимулом для поиска точек соприкосновения со своими политическими

противниками. Если на парламентских выборах партии обычно подчеркивают свою индивидуальность, свое право на выражение интересов определенных социальных слоев и групп, то здесь они вынуждены нивелировать свои особенности, сглаживать остроту своей позиции, заимствовать часть лозунгов своих политических оппонентов. И прежде всего это характерно для ситуаций, где отсутствует межпартийный консенсус по поводу ключевых жизненных ценностей и политико-идеологических ориентаций общества (что всегда характерно для обществ, находящихся на переходных этапах своего развития). В этих случаях претенденты на пост главы государства обычно стремятся по возможности дистанцироваться от своих партий и таким образом обеспечить себе диктуемый логикой предвыборной борьбы простор для позиционного маневра.

Иная ситуация сложилась на президентских выборах 2000 г. Несмотря на то что практически все претенденты выдвинулись от инициативных групп избирателей (за исключением Э. Памфиловой – выдвинута движением “За гражданское достоинство” и В. Жириновского – (ЛДПР), вокруг них консолидировались определенные политические силы. Большинство политических сил заявило о поддержке и.о. Президента Российской Федерации В. Путина. В их числе кроме традиционно проправительственных движений “Единство”, “Наш дом – Россия”, “Вся Россия” оказались Российский общенародный союз, который на выборах 1996 г. поддерживал Г. Зюганова, Российская объединенная промышленная партия, движение “Союз труда” и др. На заключительном этапе кампании В.В. Путина поддержало “Отечество”, в его поддержку выступили лидеры СПС А. Чубайс, С. Кириенко и И. Хакамада.

Определенная консолидация левопатриотических сил наблюдалась и вокруг Г. Зюганова. Лидер КПРФ опирался на движение “За победу”, сформированное еще под думские выборы. Его поддержали также Совет СКП – КПСС и партия “Союз коммунистов”.

В поддержку кандидатуры К. Титова выступили: движение “Демократическая Россия”, “Свободные демократы России”,

Крестьянская партия России, Демократический союз, "Голос России" и более мелкие радикально-либеральные объединения.

В феврале 2000 г. под патронажем движения "Духовное наследие" появился Союз общественных и политических сил России, который объединил на конфедеративных началах более 50 политических партий и движений и 120 общественных организаций. В их числе – Партия самоуправления трудящихся, Союз реалистов, Движение гуманитарных сил, РКП – КПСС и др. Союз на своем учредительном съезде призвал все партии, общественные организации, граждан России принять участие в выборах, оставив вопрос о поддержке того или иного кандидата открытым.

На президентских выборах 2000 г. на первый план выдвигался имидж кандидата на должность Президента, а партийная составляющая служила фоном.

Таким образом, выборы во многом способствуют институционализации политических партий и позволяют сделать выводы об их расстановке в политическом спектре, также как о степени их влияния. Только программно-структурированная организация, нацеленная на власть и реализующая свою политику через государственные структуры и структуры гражданского общества, может быть влиятельной силой общества.

Большая часть российских партий, переживая период пропартийного развития, не имеет пока солидного потенциала – ни политического, ни идеологического, ни организационного. Действуют они на "верхушечном" уровне, не имеют разветвленных региональных и первичных структур, серьезной электоральной поддержки.

Вместе с тем партии, движения и блоки, имеющие своих представителей в новом составе Госдумы, накопили уже немалый опыт образования тактических союзов, блокирования другими политическими силами. Их условно можно назвать партиями-фаворитами, опирающимися на интеллектуальный потенциал, проводящими исследовательскую работу и политический мониторинг. Это политические объединения, имеющие свой электорат и возможность влиять на политические процессы. Они и составляют основу многопартийности и будут оказывать решающее воздействие на ее развитие.

Выборы: итоги и перспективы

Анализ позволяет сделать вывод, что в периоды спокойного политического развития партии уделяют первостепенное внимание собственному развитию, которое заключается прежде всего в накоплении политических ресурсов различного типа. Партийные образования действуют отдельно, борясь друг с другом, а в периоды политической напряженности, находясь под угрозой стратегического поражения от своих политических противников, они образуют партии–коалиции. Таким образом, процесс эволюции с институциональной точки зрения выглядит как чередование периодов концентрации – атомизации.

Выборы оказались мощным стимулом процессов внутрипартийного развития. Подготовка к ним определяющим образом влияла на расстановку и альянсы политических сил.

Президентские и парламентские выборы в России выявили важнейшую особенность в становлении и функционировании партий и политических движений. Поскольку решающими с точки зрения распределения властных полномочий являются президентские выборы, то в период президентской избирательной кампании партии и общественные объединения близкой ориентации объединялись в партии–коалиции. Парламентские выборы (учитывая роль парламента в России) не считаются ключевыми, поэтому на парламентских выборах партии, протопартийные образования выступают самостоятельно, пытаясь не столько нанести поражение своим стратегическим политическим соперникам, сколько вести соперничество с близкими политическими силами с целью занять ведущее положение в своей политической нише.

Становление политических партий неразрывно связано с совершенствованием избирательной системы. Выборы в органы государственной власти являются испытанием для партий, пройдя через которое отсеиваются мелкие непопулярные политические объединения, а победители становятся эффективными политическими организациями, связывающими систему органов государственной власти и структуры гражданского общества. Поэтому особое значение приобретает выработка концепции новой избирательной системы, наиболее полно

учитывающей разногласия политических мнений в обществе, многоплановость интересов различных социальных групп и обеспечивающей политическим силам возможность для публичного отстаивания своих позиций непосредственно в системе органов государственной власти, а не вне ее. От того, какой тип избирательной системы – мажоритарный, смешанный или пропорциональный – будет положен в основу законодательства о выборах, во многом зависит и роль политических партий в процессе формирования и циркуляции политической элиты, и сам характер будущей партийной системы в России.

Оценивая существующую избирательную систему в России, многие считают преждевременным использование механизмов пропорционального представительства. Аргументируется такой вывод, как правило, слабым политико-организационным потенциалом партий, их неспособностью внести стабилизирующее начало в процесс взаимодействия различных ветвей власти, а также непомерно высокой ролью партийной элиты в формировании списков избирательных объединений. Следует отметить, что для недовольства существующей избирательной системой имеются достаточно веские основания. В результате избрания по партийным спискам представителями политических партий в Госдуме становятся, в основном, “столичные” политики, что не может не вызвать недовольства региональных элит. Избрание Госдумы по федеральным и одномандатным округам дает преимущества кандидатам от избирательных объединений, блоков, которые могут выдвигаться по двум округам. Изжившая себя коллективная ответственность, отсутствие непосредственных связей “списочных” кандидатов и депутатов с избирателями, политическая ангажированность и фракционность, партийная дисциплина вопреки здравому смыслу при принятии важнейших для населения решений – все это привнесено в работу законодательных органов, избранных по спискам избирательных объединений и блоков.

Однако и мажоритарная избирательная система имеет свои плюсы и минусы. К достоинствам этой избирательной системы относится то, что она устанавливает зависимость каждого кандидата от избирателей, обеспечивает в конкретном изби-

рательном округе устойчивую связь избирателей и выборного лица, дает возможность учитывать как партийные интересы, так и интересы непартийных избирателей. При этом партии и избирательные блоки могут выдвигать своих кандидатов во всех избирательных округах.

В то же время возврат к мажоритарной системе не может рассматриваться как безупречный вариант решения проблемы представительства. Известно, что принцип индивидуального личного представительства не только не стимулирует становление многопартийности, но, напротив, искусственно создает “беспартийный” парламент, не заинтересованный в усилении влияния политических партий и движений.

В условиях, когда политическая инфраструктура еще недостаточно развита, а механизмы воздействия избирателей на своих представителей отсутствуют, любой депутат имеет возможность произвольно менять свою политическую позицию и фракционную принадлежность. Это обуславливает хроническую нестабильность партийно-фракционной структуры депутатского корпуса и то, что фракции почти не имеют возможность контролировать принятие политических решений ее членами.

Атомизированный характер депутатского корпуса и слабость “горизонтальных” депутатских структур (фракций и депутатских групп) приводят к усилению властных полномочий руководителей парламентских комитетов и комиссий, их аппарата. Огромное политическое значение приобретают фигуры спикера и его заместителей. Именно внутрипартийная элита становится решающей силой, определяющей позицию высшего законодательного органа по важнейшим вопросам общественной жизни. Все это было наглядно продемонстрировано в работе бывшего Съезда народных депутатов России.

И, пожалуй, главное. Все разговоры о “независимости” кандидата-одномандатника – красивая вывеска. За каждым “независимым” кандидатом стоит своя корпоративная группировка, которая вкладывает в него деньги, ведет его кампанию, пытается любым путем привлечь на свою сторону избирателей.

Таким образом, исходя из позиций здравого смысла, привнесение элементов пропорциональности представительства в избирательное законодательство является, по крайней мере

на данном этапе переходного периода, необходимой мерой, направленной на упорядочение политических отношений. У избирателя будет возможность свободно и сознательно выбрать ту или иную партию, которую представляет тот или иной кандидат. А партии, в свою очередь, будут нести ответственность за своих кандидатов. Другое дело, что в вопросах правового регулирования выборов и парламентской деятельности политических партий существует немало пробелов, требующих совершенствования избирательного законодательства.

Очевидно различие порядка организации выборов на федеральном и региональном уровне, что обуславливает несходство механизмов партийно-политических перегруппировок. В абсолютном большинстве субъектов Российской Федерации (кроме Республики Тыва, Красноярского края, Свердловской и Калининградской областей, где часть депутатских мест отведена под выборы по пропорциональной системе) установлена мажоритарная система. И это создает значительно большие возможности для сотрудничества политических партий родственных идейных ориентаций за счет группирования их в избирательные блоки и предварительного согласования кандидатур в одномандатных округах.

Характерно, что в отдельных субъектах Российской Федерации, где ранее существовала смешанная система (Саратовская область, Республика Марий Эл), решено отказаться от выборов по партийным спискам. Поэтому заслуживает внимания идея распространения мажоритарно-пропорциональной системы на уровень субъектов Федерации, уточнение статуса федеральных и региональных партий.

При этом необходимо руководствоваться тем, что ключевой задачей любой избирательной системы является не развитие политических институтов в виде партий как таковых, а оптимальное обеспечение посредством их деятельности политического представительства интересов различных социальных групп. Поэтому совокупность правил и приемов, определяющих основания и процедуру передачи государственной власти в обществе, формы участия граждан в наделении полномочиями выборных должностных лиц, способы распределения властных мандатов должны быть нацелены на опти-

мизацию взаимодействия власти и общества, максимальное обеспечение аутентичности политики властей воле избирателей.

ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Важнейшим направлением участия партий в осуществлении государственной власти является их *парламентская деятельность*. В современных государствах с парламентской формой правления партии внутри парламента стали основным фактором, объединяющим правительство и парламентское большинство в один действующий союз, а за пределами парламента они обеспечивают связь между избирателями и политическими элитами.

Государственная Дума первого созыва явилась первым в постперестроечной России законодательным (представительным) органом, избранным на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной системы. В нее были избраны представители восьми политических партий, блоков, объединений. Прошло также формирование четырех самостоятельных депутатских групп независимых депутатов различной ориентации, победивших в одномандатных округах.

Что касается расстановки политических сил в Госдуме первого созыва, то здесь, по мнению исследователей, наблюдалось определенное равновесие между депутатскими объединениями реформистской и антиреформистской ориентации, обеспечиваемое наличием достаточно обширного "центра"⁵³. Реформистский фланг Госдумы был представлен фракциями "Выбор России" и "Яблоко", депутатской группой "ЛДС 12 декабря", антиреформистский – фракциями КПРФ, ЛДПР, АПР, депутатскими группами "Российский путь" и "Держава" (группы в связи с малочисленностью не были зарегистрированы); "центр" – фракцией "Женщины России", депутатской группой "Новая региональная политика". С марта 1995 г. в их число

⁵³ См.: Коргунок Ю.Г., Заславский С.Е. Российская многопартийность. М., 1996. С. 182.

вошли группы "Стабильность" и "Россия", а также незарегистрированная группа "Дума-96". Между "центром" и реформистами колебалась фракция Партии Российского Единства и Согласия, между "центром" и антиреформистами – фракция Демократической партии России.

Такой широкий спектр политических сил, вошедших в Госдуму, – это прежде всего следствие незавершенности социальных процессов, формирующих ткань нового общества. В условиях наличия существенных разногласий и противоречий между партиями и блоками оказалось возможным их широкое ситуативное взаимодействие по конкретным вопросам. Использование политического компромисса предполагало тактическую перегруппировку сил, временные союзы. Несмотря на разногласия правительству каждый раз удавалось проводить через парламент свой проект федерального бюджета и избегать вотума недоверия.

На выборах 1995 г. преодолели пятипроцентный барьер по партийным спискам всего 4 избирательных объединения: КПРФ (Г. Зюганов) – 22,30%, ЛДПР (В. Жириновский) – 11,18%, НДР (А. Шохин) – 10,13%, "Яблоко" (Г. Явлинский) – 6,89%.

По одномандатным округам в Госдуму "провели": КПРФ – 58 кандидатов, АПР – 20, "Яблоко" – 14, НДР – 10, ДВР-ОД – 9, "Власть – народу!" – 9, КРО – 5, "Вперед, Россия!" – 3, "Женщины России" – 3, Блок Ивана Рыбкина – 3, "Памфилова – Гуров – Владимир Лысенко" – 2. От ряда избирательных объединений и блоков было избрано по одному кандидату. Независимых депутатов избрано 77 человек.

Расклад сил в Государственной Думе второго созыва выглядел следующим образом: КПРФ – 149 депутатов, что на 104 больше, чем в прежней Госдуме. Фракция НДР – 65 мест, что на 8 мандатов меньше, чем у "партии власти" 1993 г. – "Выбора России". Фракция "ЯБЛОКО" – 46 мест, что на 18 больше, чем ранее. Фракция ЛДПР – 51 место (на 6 мест меньше). Депутатская группа аграриев – 35 мест (на 19 меньше). Депутатская группа "Народовластие" – 37 мест. Депутатская группа "Российские регионы" – 41 место. Вне фракций и депутатских групп – 26 депутатов⁵⁴.

⁵⁴ См.: Думский вестник. 1996. № 1. С. 5–10.

Таким образом, из фракций Государственной Думы первого созыва в Госдуме второго созыва остались лишь три – КПРФ, ЛДПР и "ЯБЛОКО" (сюда же можно отнести и аграриев, которые в Госдуме второго созыва представлены Аграрной депутатской группой). Остальные же – Демократическая партия России, Партия Российского Единства и Согласия, "Женщины России" и "Выбор России" – не вошли во фракционную структуру Госдумы второго созыва, хотя и имеют своих представителей, прошедших по одномандатным округам. Девять избирательных объединений и три блока (ДВР – ОД, "Власть – народу!", "Блок Ивана Рыбкина") представлены более чем одним депутатом; четыре объединения и шесть блоков – одним депутатом, причем лишь три из них не являются лидерами своего объединения или блока.

В определении приоритетов своей законотворческой деятельности фракции опирались на положения предвыборных штабов своих избирательных объединений. В тактическом плане фракции исходили из объективной реальности, т.е. из того, что по мере приближения новых парламентских выборов в поведении ряда депутатских объединений, отдельных депутатов на первый план начинают все более отчетливо выдвигаться соображения политического расчета и предвыборной целесообразности.

Одной из самых острых проблем в работе Госдумы второго созыва стало рассмотрение вопроса о выдвигении обвинения против главы государства в совершении им ряда тяжких преступлений против России и ее народов. Фракция КПРФ совместно с Аграрной депутатской группой и депутатской группой "Народовластие" выступила инициатором выдвигения обвинения против Президента Российской Федерации Б. Ельцина для отрешения его от занимаемой должности.

В Госдуме третьего созыва сформировано 6 фракций – КПРФ, "Единство", "Отечество – Вся Россия", СПС, ЛДПР, "ЯБЛОКО" и три депутатских группы – "Народный депутат", Агропромышленная группа и "Регионы России". Начальный период их работы в Государственной Думе показал возможность различных вариантов их коалиционной политики.

Так, сразу же после выборов, 20 декабря 1999 г. В. Третьяков, анализируя уроки выборов, пришел к выводу, что большая по сравнению с предыдущей Госдумой фракционная дробность усиливает тенденцию к политике поиска конструктивных компромиссов и создает, на его взгляд, примерно равновесный политический баланс в Госдуме:

проправительственный блок – "Единство" и ЛДПР;

правая оппозиция – СПС и "ЯБЛОКО";

левая оппозиция – КПРФ и ОВР.

(Проблему дробления ОВР автор пока не рассматривал⁵⁵.)

Однако в ходе "дележки думских портфелей" сложились совершенно другие коалиции. С одной стороны оказались проправительственные "Единство", "Народный депутат", ЛДПР и оппозиционные КПРФ, Агропромышленная группа. С другой стороны – ОВР, СПС, "ЯБЛОКО" и примкнувшая к ним вначале группа "Регионы России". Думается, что в дальнейшем доминировать в Государственной Думе будут проправительственный и оппозиционный блоки, не исключая их соглашений по конкретным вопросам с целью обеспечения конструктивной работы Госдумы.

На сегодня в Госдуме сложилось конструктивное большинство, ядро которого составляет фракция "Единство", что способствовало оптимизации отношений между исполнительной и законодательной властями. Конструктивное сотрудничество депутатов и Правительства позволило принять первый в истории новой России бездефицитный бюджет. Фракция "Единство" считала приоритетными законопроекты, направленные на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации, развитие предпринимательской инициативы, прохождение второй части Налогового кодекса, экономическую либерализацию.

КПРФ одобрила Перечень приоритетных законопроектов по социальным вопросам, состоящий из 15 законопроектов, направленных на повышение уровня защиты трудовых прав граждан, повышение минимальных размеров заработной платы и пенсий, восстановление сбережений граждан, на ус-

⁵⁵ См.: Третьяков В. Уроки выборов: победили прагматики // Независимая газета. 1999. 20 дек. С. 1, 3.

тановление предельных цен на общепотребляемые лекарственные средства, ограничение роста оплаты жилья и коммунальных услуг, на поддержку образовательных учреждений.

Количество депутатов Госдумы на 19 декабря 2000 г. составило 445 человек. Работают шесть депутатских фракций и три депутатские группы (табл. 1).

Таблица 1

Наименование депутатского объединения	Число депутатов
Фракция КПРФ	86
Фракция "Единство"	84
Фракция "Отечество – Вся Россия"	46
Фракция "Союз Правых Сил"	33
Фракция ЛДПР	15
Фракция "ЯБЛОКО"	19
Агропромышленная депутатская группа	41
Депутатская группа "Народный депутат"	62
Депутатская группа "Регионы России" (Союз независимых депутатов)	44
Депутаты, не состоящие в зарегистрированных депутатских объединениях	15

Ключевые посты поделили две крупные фракции – "Единство" и КПРФ. Однако уже сегодня можно говорить о сплочении конструктивного большинства вокруг фракции "Единство", что обеспечивает более координированную работу законодательных и исполнительных органов власти. В то же время анализ итогов голосования в завершившейся осенней парламентской сессии показывает, что процесс политического структурирования Государственной Думы третьего созыва еще продолжается. За редким исключением межфракционные коалиционные связи и отношения остаются нестабильными, испытывая значительное влияние не только внешних конъюнктурных факторов, но и внутренних политических противоречий в депутатском корпусе.

Итоги голосования по 289 наиболее значимым вопросам на пленарных заседаниях палаты в течение сентября – декабря 2000 г. выявили следующую картину (в %) *межфракционного взаимодействия* депутатских объединений (в нижней левой части таблицы 2 приводятся количественные показатели изменений этого параметра по сравнению с весенней парламентской сессией)⁵⁶.

Таблица 2

	КПРФ	Единство	ОВР	СПС	ЛДПР	“ЯБЛОКО”	АПДГ	НД	РР
КПРФ	*	54,5	67,9	49,1	40,8	60,6	88,8	70,4	72,2
Единство	-8,0	*	52,7	39,0	31,4	51,6	52,4	56,7	52,7
ОВР	+2,5	-19,2	*	63,9	55,6	66,1	65,0	79,1	77,3
СПС	+3,2	-14,5	-0,5	*	52,4	69,3	48,0	59,2	58,1
ЛДПР	+5,7	+0,9	+23,9	+6,2	*	45,5	40,1	57,4	53,4
“ЯБЛОКО”	+18,7	+8,4	+16,2	+12,2	-0,7	*	57,4	63,9	66,4
АПДГ	-0,3	-9,5	0	+1,8	+6,0	+17,8	*	86,8	68,6
НД	0	-19,4	+6,6	+3,0	+15,1	+14,3	-4,5	*	79,8
РР	+2,7	-13,5	+4,2	+1,0	+12,6	+14,4	-0,6	+0,6	*

Из таблицы видно, что наибольшим уровнем, приближающимся к 90%, и стабильностью характеризуются взаимоотношения традиционных партнеров – фракции КПРФ и Агрпромышленной депутатской группы. Достаточно часто (в пределах 60–70%) их позиция при голосовании на пленарных заседаниях совпадала с позицией фракции ОВР и депутатских групп “Народный депутат” и “Регионы России”.

По сравнению с прошлой сессией значительно выросла доля солидарного практически со всеми депутатскими объединениями голосования у фракций СПС, ЛДПР, “ЯБЛОКО” и де-

⁵⁶ См.: Государственная Дума третьего созыва в осеннюю сессию 2000 г. // Информационно-аналитический бюллетень. 2000. № 9. С. 38.

путатской группы “Регионы России”, хотя об устойчивых партнерских отношениях названных объединений с какой-либо группой или группами своих коллег по депутатскому корпусу говорить пока рано.

На фоне общих позитивных изменений во взаимодействии большинства депутатских объединений в период прошедшей парламентской сессии особенно заметно снижение этого показателя у фракции “Единство”, причем иной раз весьма значительное – до 20%. Это, правда, не мешало ей в особо ответственных случаях находить общий язык со многими депутатами, главным образом, из депутатских групп “Народный депутат”, “Регионы России”, фракций СПС и ОВР.

Об уровне *внутригрупповой солидарности* депутатских объединений в анализируемый период позволяют судить следующие данные (в %) ⁵⁷.

Таблица 3

	КПРФ	Единство	ОВР	СПС	ЛДПР	“ЯБЛОКО”	АПДГ	НД	РР
Весенняя сессия	78,4	91,5	82,1	79,2	85,9	81,2	74,2	76,1	74,5
Осенняя сессия	81,3	89,6	85,0	84,0	93,5	84,0	78,3	79,1	76,3

Сравнение приведенных данных показывает, что в среднем у большинства депутатских объединений внутренний мобилизационный потенциал оставался довольно стабильным. Изменения этого параметра в ту или иную сторону не превышали, как правило, 3–4%. Некоторое исключение в этом отношении составляет только фракция ЛДПР, у которой уровень внутригрупповой солидарности вырос в период осенней сессии почти на 8%.

Роль и статус депутатских фракций и групп

Политические партии принимают самое разнообразное участие в деятельности парламента:

⁵⁷ См.: Государственная Дума третьего созыва в осеннюю сессию 2000 г. // Информационно-аналитический бюллетень. 2000. № 9. С. 40.

посредничают между различными политическими силами с целью выработки политического курса страны;

участвуют в парламентских прениях с целью разъяснения позиции по обсуждаемым вопросам;

проявляют законодательную инициативу;

предварительно рассматривают и соответственно готовят парламентские решения;

работают во фракциях, комитетах и комиссиях.

Депутатские фракции входят в число основных политических субъектов, активно участвующих в формировании руководящих органов, организации законопроектной работы, контроле за выполнением принятых законов, отслеживании и оценке поведения оппонентов, поддержании установленных "правил игры". В условиях становления многопартийной системы парламентские фракции и депутатские группы очень часто выступают в роли реальных руководящих центров вновь образованных партий, предоставляют им необходимые материально-технические средства для связи с общественностью и регионами, являются инициаторами создания новых общественно-политических и партийных структур.

Фракции в Госдуме работают на основе Положения о фракции, которое соответствует Регламенту Государственной Думы. Положение определяет вопросы работы аппарата фракции, периодичность созыва депутатов, права и ответственность членов фракции, организационную структуру фракции, руководство фракцией, формы голосования.

Авторитет и влияние фракций зависит от целого ряда факторов – численности; наличия в их рядах известных политических деятелей; степени внутренней сплоченности; представительства в руководящих органах Госдумы; характера связи с другими органами власти и управления; обладания организованной политической базой вне стен парламента.

На фракционную структуру Госдумы накладывается структура комитетов, которые ответственны за подготовку законопроектов, их оценку и согласование. Депутаты работали в 28 комитетах Госдумы, охватывающих все направления ее деятельности. Как подчеркивается в Регламенте Государственной Думы, комитеты по вопросам, отнесенным к их ведению:

осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов;

организуют проводимые Госдумой парламентские слушания;

осуществляют функции контроля за реализацией законодательства;

дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

решают вопросы организации всей деятельности⁵⁸.

Деятельность комитетов, комиссий Госдумы основана на принципах политического многообразия и многопартийности, свободы обсуждения, гласности. Партийный состав комитетов, как правило, определяется на основе принципа пропорционального представительства официально признанных фракций и депутатских групп.

Важнейшей проблемой является слабое взаимодействие между комитетами Госдумы, а нередко и конкуренция за законопроекты, дублирование комитетами функций органов исполнительной власти, что зачастую вело к воспроизведению межведомственных противоречий.

В Госдуме различаются механизмы решения политических и законодательных вопросов. При решении политических вопросов – например, об амнистии, об отношении к "чеченской войне", о недоверии Правительству, о денонсации Беловежских соглашений, об отношении к правительствам и парламентам государств Европы в связи с ситуацией на Балканах и др. – определяющая роль принадлежала фракциям. Вся работа по подготовке и принятию законов ведется комитетами. Фракции в данном случае выполняют функции итогового фильтра.

При рассмотрении законопроектов заслушиваются предложения и замечания фракций и депутатских групп, депутатов и представителей других субъектов законодательной инициативы. Их мнение выясняется также по отношению к поправкам, включенным ответственным комитетом в законопроект при его доработке. Доработанный вариант с перечнем отзывов и обзором замечаний рассматривается Советом Госдумы вто-

⁵⁸ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. М., 1995. С. 13.

рично. Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, если палата принимает решение о проведении обсуждения, в нем участвуют только представители фракций и депутатских групп.

Как видим, фракционная структура Госдумы, накладываясь на структуру комитетов, выполняет важнейшую роль в формировании и прохождении законопроектов.

На эффективность работы Госдумы воздействуют самые разные факторы: количественные (явка, сплоченность) и качественные (профессионализм, активность работы комитетов, степень конфронтационности, приоритеты думской работы для фракций и групп).

Несмотря на острые дискуссии в Госдуме современной России депутаты являются обладателями "свободного" мандата, а не "императивного", как того требовали лидеры некоторых партий. Вместе с тем Госдума поддержала концепцию "организованного депутата" когда членам депутатских объединений предоставляются преимущества с точки зрения представительства в Совете Госдумы и ее комитетах, очередность выступлений и т.д.

Несмотря на партийные разногласия, на приверженность различным идеологическим доктринам, депутаты едины в защите своего властного статуса. Это проявляется в стремлении к максимальному осуществлению думских полномочий, в попытках расширения конституционных прав и возможностей Госдумы, в ограничении претензий конкурирующих центров власти на самостоятельное законотворчество, принятии ряда неформальных мер воздействия на органы исполнительной власти.

Таким образом, по результатам выборов 1993 г. произошло распределение депутатских объединений по всей шкале политического спектра, что позволило избежать острых столкновений пропрезидентских и оппозиционных сил. В условиях наличия существенных разногласий и противоречий между партиями и блоками оказалось возможным их широкое ситуативное

взаимодействие по конкретным вопросам. Отсутствие решающего перевеса у какой-либо из фракций вынуждало их к координации своих усилий. В Госдуме первого созыва не удалось создать серьезные межфракционные коалиции, способные обеспечить принятие радикальных решений. Внутридумские союзы, как правило, носили сугубо тактический характер, были вызваны совпадением позиций при голосовании по конкретным вопросам и никак не оформлялись организационно.

Госдума первого созыва со своими одиннадцатью фракциями и депутатскими группами, не связанными друг с другом официальными коалиционными соглашениями, и более чем пятьюдесятью независимыми депутатами представляла собой достаточно редкий в международной парламентской практике тип парламента с вариабельной конфигурацией большинства: при принятии решений большинство и меньшинство не было задано заранее, а всякий раз как бы формировалось заново.

В ходе парламентских выборов 1995 г. складывалась система политических отношений из четырех центров: коммунисты, представлявшие системную оппозицию, движение "Наш дом – Россия", представлявшее "партию власти", "ЯБЛОКО", представлявшее демократическую оппозицию, и либерал-демократы, представлявшие "Третью силу". Однако эта система оказалась разрушена в силу слабости каждого из этих партийных образований. Они существуют главным образом в политической сфере, соприкасаясь с собственной социальной базой только во время выборов.

Стабильно структурированные фракции депутатского корпуса Госдумы второго созыва имели достаточно крепкие межпартийные связи, чего не скажешь о депутатских группах и тех 25 независимых депутатах, которые не вошли ни в какие парламентские объединения.

Анализ деятельности депутатских объединений в современной Госдуме подтверждает рациональность внутренней структуры нижней палаты. Гибкий подход к структурированию Госдумы позволил избежать столкновений между фракциями и группами по вопросу распределения властных функций. Специализация думских комитетов обеспечила законотворческий охват всех основных сфер жизни российского общества.

Фракции выполняют важную роль по выработке и проведению партийной линии по различным аспектам законотворческого процесса, определению позиции партий по кадровым, организационным и иным вопросам обеспечения деятельности парламента. В рамках фракции принимаются решения по важнейшим вопросам. Для повышения экспертного уровня законотворчества работа фракций ведется в составе специализированных парламентских комитетов, в которых представлены компетентные в той или иной отрасли депутаты.

На наш взгляд, существуют следующие пути для увеличения депутатскими объединениями своего влияния:

- внесение законопроектов, имеющих определяющее значение для решения назревших социально-экономических проблем;

- регулярное информирование общественности о результатах своей работы, свидетельствующих об успешном решении назревших проблем и о поддержке соответствующих законопроектов;

- укрепление внутрифракционной дисциплины и сплоченности – при голосовании определяющей должна быть позиция фракции, установленная демократическим способом, частные разногласия при этом должны отходить на второй план;

- конструктивное участие в коллективных обсуждениях ("круглых столах", дискуссиях, конференциях и т.д.) политических партий и движений при обсуждении актуальных вопросов политической жизни;

- более скоординированная работа политической партии и депутатской фракции, возможности влияния нижних структурных уровней партии на формирование позиций ее верхов;

- взаимодействие между депутатскими фракциями и "группами интересов" – благодаря этим контактам появляется возможность верной оценки расклада общественных сил, знакомства с альтернативными вариантами законодательных актов, предлагаемыми обществом.

При этом необходимо учитывать, что исходным мотивом формирования партии, разработки ее программы вхождения во власть должен быть человек. Именно сквозь призму интересов россиян следует разрабатывать и определять интересы партии, стоящие перед ней задачи. И для выполнения этих задач партии должны играть соответствующую роль во властных структурах.

ИМИДЖ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Английское слово “имидж” означает “образ”, “подобие”. Это эмоционально окрашенный образ кого–либо или чего–либо (лидера, политического деятеля, партии, органа власти и т.д.), сложившийся в массовом сознании и способный оказывать влияние на поведение граждан.

Имидж наделяет явление характеристиками, которые не всегда являются его реальными качествами, но так или иначе ассоциируются с ним. Через различные социально–психологические механизмы имидж внедряется в массовое сознание, а ассоциации как бы привязывают к явлению, образу заданные характеристики.

Цель имиджа: укрепить популярность известного политического деятеля, политической партии или сделать в короткий срок хорошо известными публике лидера, политическую организацию.

Известно, что имидж политической партии во многом определяется имиджем его лидеров. На формирование имиджа политического лидера влияют его личностные (характер, тип личности, стиль принятия политических решений, его физические и психофизиологические особенности), социальные (официальный статус лидера в связи с занимаемой должностью и статус, определяемый происхождением, богатством) характеристики, а также разделяемые им нормы, приоритеты и ценности, избранные модели ролевого поведения, особенности его взаимоотношений с различными социально–политическими группами, последователями, оппонентами.

Таким образом, формирование образа политика включает: морально–этические качества (например, честность, справедливость);

деловые и профессиональные качества (компетентность);

“пробивные” качества, вхожесть в коридоры власти;

внешние данные (обаяние, хорошие манеры);

коммуникативные качества (умение убеждать).

Большинство партийных и общественных деятелей убеждены, что имидж связан в основном с внешностью. Это не так. Внешность – важная, но отнюдь не единственная составляю–

щая имиджа. Есть еще внутренняя, “процессуальная” составляющая имиджа.

Внешняя составляющая имеет множество качеств, как говорят, от макушки до пят, включая мимику, манеры, костюм, прическу, походку, голос, жесты. О каждой из этих составляющих можно много говорить.

Внутренняя составляющая – это менталитет, т.е. образ мыслей, интеллект, профессионализм, интересы, ценности, хобби, тезаурус понятий и многое из того, что относится к душе и разуму. Но для политика это прежде всего политические идеи. Он должен стать олицетворением популярной политической идеи. Процессуальная сторона имиджа включает также эмоциональную выразительность, страстность, энергию, скорость реакции – все то, что относится к темпераменту. И не только это, но и чувство юмора, артистичность, лицедейство. Все эти составляющие помогают оставить след в памяти и сердцах людей.

Ядром имиджа являются позиции, установки и легенда. Легенда – это самое главное. Именно она позволяет политику “держаться на плаву”, меньше тратить усилий на рекламу. Легенда делает его запоминающимся, популярным, узнаваемым. Вопрос только в том, какая это легенда. Она может быть как хорошей, так и плохой. Легенда складывается из общего впечатления о человеке и формируется на уровне подсознания. Хорошая легенда создает ситуацию, когда человеку прощают некоторые ошибки, слабости. Политическая, партийная деятельность – удел мужественных людей, за которыми, как правило, стоит легенда. Это может быть серия поступков, очень важных для людей, реакция на события в стране, четко сформулированные идеи, лозунги. И, наконец, – человеческий подвиг.

Можно ли создать легенду? Безусловно можно. Есть много способов. Первый, пожалуй, самый важный – это найти ее в биографии лидера. Второй связан с особенностями поведения, с внешностью, за которой на уровне подсознания некая легенда “считывается”. Люди часто домысливают события, которых на самом деле и не было. Третий – в выработке политической идеи и умении ее отстаивать и т.д.

Политическая идея – это самое главное достояние партийного деятеля. Идея может быть своя, но можно развивать и чужие идеи, если они востребованы. Идеи политические связаны прежде всего с особенностями общественного развития и устройства общества, системой целей и способов их достижения.

Опыт американского “имиджмейкинга” (букв. – создание имиджа) свидетельствует, что сначала отбирается исходный первичный материал, то есть человек с такими личными данными, которые удовлетворяют минимальным требованиям (внешность, манера держаться, политическая биография и т.д.). Далее разрабатываются дополнительные компоненты и составляется реестр его преимуществ перед конкурентами.

Основными компонентами, составляющими содержание имиджа политического деятеля в России, как правило, являются:

- глубина понимания социально–экономических проблем, стоящих перед обществом;

- готовность брать на себя ответственность за их решение;

- нравственно–ценностный ореол, составляющий образ.

На психологическом уровне образ политического лидера, как правило, соответствует одному из распространенных образов – архетипов. Например, в прошедшей избирательной кампании активно использовались образы: “спаситель Отечества”, “человек дела, профессионал”, “слуга народа” (борец за справедливость). Каждый из образов имеет свою схему поведения, воздействия на различные слои населения. Здесь нет мелочей. Все важно – что говорит политик, как он говорит, как он выглядит. Комбинация личностных, социальных характеристик и психологических архетипов создает основу для формирования имиджа политического, партийного деятеля.

Формирование имиджа политической партии предполагает создание определенных характеристик партии. Поэтому необходимо выявить сильные и слабые, благоприятные и неблагоприятные факторы деятельности партии. Имидж складывается в общественном сознании как определенная оценка достоинств и недостатков партии, которая в известном смысле существует самостоятельно, вынуждая партию поступать в соответствии с общественными ожиданиями.

Облик партии определяют ее организационные основы – принципы и нормы организационного строения, критерии членства, права и обязанности членов партии, структура и права ее руководящих органов, взаимоотношения центральных и региональных органов. Важна роль первичных организаций, их права, порядок приема в партию, учета членов партии, порядок уплаты членских взносов и т.д.

Особое значение имеют идеология партии и ее программные цели. Как показывает опыт, программа партии особенно важна в странах, переживающих переломные моменты своей истории, когда решается вопрос об изменении или корректировке курса социально–экономического развития, коренного реформирования всего общественного и государственного устройства.

Программы российских партий, как правило, раскрывают цели и задачи по преобразованию России, пути решения социально–экономических, политических, национальных, духовных и иных проблем. Анализ программ позволяет уяснить текущие ориентиры и целевые установки, выявить альтернативные подходы в решении актуальных проблем развития России, определить основные тенденции и перспективы демократических преобразований.

Технология разработки программы включает следующие этапы.

1. Выявление существующих в обществе проблем.
2. Определение путей и методов решения проблем.
3. Разработка содержания программы.
4. Апробация программы и моделирование возможной реакции на ее основные положения.
5. Уточнение и конкретизация положений программы.

В самом общем виде программа партии может состоять из следующих разделов:

политический (идеология партии, разделение властей, структура управления, модель федерализма и роль регионов, реформа государственного и регионального аппарата, формирование гражданского общества);

экономический (модель рыночной экономики, отношение к формам собственности, структурные изменения в производ-

стве, разгосударствление, приватизация, налоговая реформа, бюджетно–финансовые возможности, жилищно–коммунальная реформа);

социальный (социальное обеспечение, улучшение условий труда и быта, поддержка наиболее уязвимых слоев общества, укрепление семьи, занятость населения, преодоление безработицы, здравоохранение и медицинское обслуживание, экология, борьба с преступностью, наркоманией, алкоголизмом и др.);

межнациональные отношения и региональная политика (государственное устройство России, национальная политика, взаимоотношения центра и регионов, развитие местного самоуправления);

духовное развитие (формирование духовности, нравственности, реформа образования, науки, развитие литературы и искусства, формирование личности и др.).

Принцип построения программы может быть и иным. Опираясь на мнения россиян, можно выявить основные ценности, разделяемые российским обществом, и на этой основе сформулировать концептуальные идеи и конкретные проблемы.

Целесообразно выделить ключевые проблемы, решение которых даст возможность решить большую группу вопросов. В поиске оптимального решения должны учитываться необходимые и достаточные ресурсы, возможные участники решения, формы социально–экономического и политического обеспечения решения, предполагаемые сроки. Программа должна содержать ответ – что получают россияне в результате ее реализации. Она должна нести мощный эмоциональный заряд, убеждать, что именно данная программа наилучшим образом выражает интересы каждого конкретного человека.

Применительно к каждому региону необходимо конкретизировать программные задачи партии. Желательно иметь программу региональных организаций. Ее структура могла бы быть следующей: а) выявление наиболее актуальных проблем региона; б) определение путей и методов решения этих проблем; в) роль региональной партийной организации в осуществлении этих мер.

Региональные организации должны дать свои предложения в планы социально-экономического развития региона, вырабатывать свой пакет законопроектов, создавая таким образом в глазах населения региона образ партии деятельной, инициативной, озабоченной положением дел в регионе и стремящейся изменить ситуацию к лучшему.

Для создания партийного имиджа необходимо, на наш взгляд, единое стилевое решение агитационных материалов. Целесообразно использовать следующие элементы агитационного стиля:

- символ партии;
- партийные значки (официальный, сувенирный);
- партийные флаги, вымпелы, настольные флажки;
- логотипы агитационных газет, журналов, буклетов;
- агитационные самоклейки (официальная, сувенирная, агитационная);
- бланки, конверты, папки с символикой партии;
- визитные карточки партии, активистов;
- заставки рекламно-агитационных роликов;
- графический модуль для рекламы в прессе;
- агитационные плакаты и листовки;
- календари с агитационной символикой;
- сувениры с партийной символикой и др.

По сути дела, вся агитационно-пропагандистская деятельность партии представляет собой совокупность форм и методов актуализации имиджа партии. Важнейшим направлением такой деятельности является, во-первых, работа с населением через общественные приемные, организацию событий, конкретных дел и, во-вторых, работа со средствами массовой информации. При формировании имиджа партии через СМИ необходимо обратить внимание на следующие моменты: отбор информации; объем и частота подачи, фиксирующие степень ее значимости; использование ключевых слов и выражений, видео- и звукооряда, позволяющих сделать расстановку содержательных оценочных акцентов, связать их со знакомой мировоззренческой символикой; смысловые клише, упрощающие восприятие и т.д.

Таким образом, построение имиджа партии включает следующие составляющие.

1. Создание характеристик политической партии, ее специфики, преимуществ, узнаваемости.
2. Продвижение партии на уровень знакомой и близкой населению организации, вызывающей доверие у основных групп населения.
3. Подбор характеристик партии в соответствии с электоральными ожиданиями.
4. Изучение опыта первичной социализации партии.
5. Театрализация политического процесса – создание привлекательных для электората образов партийных деятелей.
6. Построение стратегии коммуникативного поведения по нескольким каналам.

* * *

В настоящее время наблюдается явный всплеск интереса к проблематике многопартийности, ее нынешнего состояния и перспектив развития. Ситуация настоятельно требует как совершенствования российской государственной власти, так и укрепления гражданского общества. Партии призваны сыграть решающую роль в формировании партнерских отношений общества и власти в системе политического управления.

СОДЕРЖАНИЕ

Партии как политический институт	3
Феномен политической партии	8
Типология политических партий	14
Партийные системы	19
Функции политических партий	25
Политико–правовой статус политических партий	29
Концепции проекта закона о политических партиях на парламентских и общественных слушаниях	29
К вопросу о сущности политической партии	30
Правовое регулирование процесса создания партий	38
Проблемы внутрипартийной жизни	41
К вопросу о государственном финансировании партий	44
Законопроект Президента Российской Федерации	47
Законопроект “О политических партиях” в первом чтении	53
Партия как посредник между властью и обществом	66
Взаимодействие партий и групп интересов	69
Взаимодействие партий и органов власти	72
Партии на выборах	78
Партии на парламентских выборах	81
Участие партий в региональных выборах	87
Роль партий в президентских избирательных кампаниях	94
Выборы: итоги и перспективы	99
Парламентская деятельность политических партий	103
Роль и статус депутатских фракций и групп	109
Имидж политической партии	115