

Date Printed: 04/29/2009

---

JTS Box Number: IFES\_71  
Tab Number: 132  
Document Title: Rights & multi- party systems  
Document Date: 1994  
Document Country: Russia  
Document Language: Russian  
IFES ID: CE01679



\* 2 7 1 0 8 F D 4 - B 5 D 3 - 4 6 0 E - 8 B A 9 - 5 0 3 0 8 6 F F 3 2 3 A \*

# **ПРАВО И МНОГОПАРТИЙНОСТЬ В РОССИИ**

**СБОРНИК  
СТАТЕЙ И  
МАТЕРИАЛОВ**

**Юридический дом  
«Юстицинформ»**

# ПРАВО И МНОГОПАРТИЙНОСТЬ В РОССИИ

Сборник статей и материалов

Москва  
Юридический дом "Юстицинформ"  
1994

**Составители и ответственные редакторы  
С.А.Боголюбов и М.Макфал**

**Право и многопартийность в России/ Под ред. С.А. Боголюбова и М. Макфала. -М.: Юридический дом "Юстицинформ", 1994. - 128 с.**

В сборнике даются статьи российских и зарубежных ученых, посвященные развитию многопартийности и ее правовому регулированию. Приводится законопроект Российской Федерации о политических партиях, предложения и комментарии к нему. Рассчитан на депутатов, лидеров партий, представителей общественных организаций, всех тех, кто интересуется проблемами формирования гражданского общества, правового государства, многопартийности в России.

## ПРЕДИСЛОВИЕ К РОССИЙСКОМУ ИЗДАНИЮ

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует закон о политических партиях. Длительное время не было и самих партий. Только последние десять лет начинают развиваться ростки многопартийности, нуждающиеся в анализе и в правовом обеспечении. Этим проблемам и посвящен настоящий сборник статей и материалов "Право и многопартийность в России".

Они объединены в четыре тематических раздела.

**В** первом помещены статьи российских ученых, занимающихся указанной проблематикой, активно участвующих как в становлении открытого гражданского общества, так и в создании его правовой, цивилизованной основы. Как бы дальше ни реализовывались внесенные здесь предложения и сделанные прогнозы - все они по-своему отражают состояние научной мысли в России на осень 1994 года, очерчивают подходы не только к законопроекту о политических партиях, но и к проектам других законов - о благотворительной деятельности, об общественных объединениях, о лоббизме, о гарантиях избирательных прав, о профессиональных союзах. И это только часть правовых актов, призванных обеспечить проведение политических реформ.

**В**торой раздел объединяет статьи зарубежных ученых о многолетнем опыте развития многопартийности и верховенства закона, его гарантирующего. Читателю будет интересно ознакомиться с методами и приемами, применяемыми для обеспечения политических свобод и мнений в Канаде и США, Германии и Франции, Австралии, Мексике и Великобритании. Приводятся также некоторые материалы справочного характера, например, пособие для руководителя партийной организации, подготовленное в Республиканской партии США: оно дает представление о некоторых формах и методах работы партийного функционера. Отбором этих материалов и статей предусматривалось проинформировать о наиболее актуальных вопросах регулирования многопартийности - о регистрации, финансах, отчетности партий, их взаимоотношениях с остальным обществом и государством. Проницательный читатель (о котором мечтали Н.В. Гоголь и В.Г. Белинский) сможет увидеть и отобрать из описываемого, что может быть полезно для российской действительности, а что заслуживает критической переоценки и переработки прежде чем быть использованным.

**В** третьем разделе помещен законопроект Российской Федерации о политических партиях (вариант на осень 1994 года). Он прошел обсуждения во фракциях, комитетах и Совете Государственной Думы, парламентские слушания и первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, в настоящее время продолжает совершенствоваться и дорабатываться с

учетом высказанных мнений. По-видимому, проекту предстоит и долгая дорога и долгая жизнь в качестве закона. В конце концов на это и направлено настоящее издание.

**Н**аконец, четвертый раздел включает отечественные и зарубежные комментарии и заключения экспертов по указанному законопроекту. Они приносят пользу законодателю широтой и компетентностью взглядов, палитрой мнений, проявлением общего и особенного в развитии наших стран и правовых систем. Некоторые предложения специалистов оказываются уже реализованными ввиду своей мотивированности и глубины, другие заслуживают всестороннего обсуждения и, вероятно, не могут быть в настоящее время приемлемыми вследствие сегодняшних обстоятельств, неподготовленности общественной, финансовой, правовой, этической почвы. Но вступая на путь цивилизованного развития, Россия не должна с него сходить и, по нашему мнению, не сойдет.

В некоторых статьях можно встретить несовпадения точек зрения, а то и противоречия. Мы не старались их устранить и ликвидировать, поскольку они отражают мнения авторов, имеющих на это право и демонстрирующих плюрализм: трудно было бы выпустить сборник о многопартийности, исключая многообразие мнений, - в статье 13 Конституции России признаются рядом и через запятую "политическое многообразие" и "многопартийность". Поэтому мы ограничиваемся минимальными комментариями, стараемся быть вне партийных пристрастий и антипатий не "лоббировать" те или иные варианты закона. Приводим списки литературы, могущей быть полезной заинтересовавшимся читателям.

Благодарим всех авторов, отозвавшихся на нашу идею о создании этого сборника - она возникла во время парламентских слушаний и круглого стола. Сведения об авторах даются при их статьях. Особенно хочется поблагодарить:

**Ирину Борисовну Зубкевич** - заместителя председателя Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций, куратора законопроекта о политических партиях, известного Нижегородского юриста; этот депутат Государственной Думы сохраняет оптимизм и вселяет в нас веру в реализм и силы народа, в здравый смысл и перспективу действий участников реформирования общества;

**Джеймса Чавина, Александра Соколовского и Курта Кортелью** - консультантов Московского отделения Национального демократического института, подхвативших и поддержавших идею настоящего издания;

**Виктора Алексеевича Вайпана** - генерального директора акционерного общества Юрический дом "Юстицинформ", главного редактора журнала и газеты "Право и экономика" оперативно воплотившего в издательскую жизнь идею сборника.

Благодарим также переводчиков, самоотверженно и быстро осуществивших перевод с английского на русский и с русского на англий-

ский. Отмечаем, что с момента зарождения идеи сборника до его выхода в свет не прошло и полугода.

Настоящее издание призвано содействовать процессу выработки "правил игры" на политической арене посредством предоставления информации, которая может оказаться полезной депутатам, лидерам партий, представителям общественных организаций при разработке, обсуждении и применении нового закона о политических партиях. Нашей целью было представить опыт, накопленный другими странами, а также взгляд российских авторов. Мы надеемся, что это издание будет полезным и найдет своего читателя.

Национальный демократический институт (НДИ) оказал содействие в публикации сборника. Однако, НДИ не несет ответственности за позиции и взгляды, представленные в статьях сборника. Ни одна из статей не была написана сотрудниками НДИ. За подбор и редактирование статей, представленных зарубежными авторами, отвечал профессор Майкл Макфал, являющийся старшим научным сотрудником Фонда Карнеги за Международный Мир. За подбор и редактирование статей российских авторов отвечал профессор Боголюбов. Кое-где пришлось согласиться с некоторыми повторами - там, где их устранение серьезно повлияло бы на осуществление замыслов авторов и архитектуру их статей.

*Составители и ответственные редакторы*

профессор С. Боголюбов и  
профессор М. Макфал

С комментариями по сборнику,  
а также предложениями по совместной работе,  
вы можете обратиться по телефону: 956-6337 или факсу: 241-2366.

## Гражданское общество, многопартийность и правовое государство

**Н**аша жизнь стремительно меняется. Изменяются и наши взгляды. Долгие годы привычным было утверждение о громадной и всеобъемлющей роли государства, которое как бы заполняло своей деятельностью все клетки, ячейки общества, да и жизнь граждан. Общество рассматривалось как государственно-организованное, и оно как будто и не имело собственных контуров. Объем "негосударственного" был невелик и считался малозначительным. Государство было господином судьбы, а общество... подвижным фоном его существования.

Поясним наше понимание гражданского общества, которое имеет длительную историю. В нем отражается продукт взаимодействия людей, меняющееся состояние многообразных общественных отношений. Если древние мыслители описывали общество с помощью категорий "народ", "гражданин", "сообщество", "семья", то появление и усиление государства сопровождается использованием понятий "политическая власть", "закон", "классы", "партия". В государстве как официальном представителе общества сосредоточены все общие установления. Все наиболее важные проявления жизнедеятельности общества опосредуются государством с его способностью придавать им форму всеобщности и обязательности.

Поэтому различие общества и государства имеет глубоко демократический смысл. Отождествление и "подавление" общества государством ведет к авторитарности режима и формализации демократии. Этим и объяснялись попытки утопистов, марксистов, анархистов предвидеть будущее общество как безгосударственное построение на основе самоорганизации, саморегулирования и самодеятельности его свободных членов.

Преувеличенное отношение к власти, государству, в теории и на практике привело к тому, что долгие годы мы жили в авторитарно-организованном обществе. Государство и единственная партия доминировали над обществом. Аппарат добивался универсального регулирования экономики. Право рассматривалось лишь как продукт государственной власти. Были задавлены общественные институты. Гражданин являлся объектом жесткого воздействия.

В условиях коренных преобразований меняется связь гражданского общества и государства, возникает и развивается многопартийность. Устанавливается власть закона. Правовое государство - наиболее важная грань соотношения общества и государства. Его черты - новое правопонимание и признание права ценностью общества,



верховенство закона, взаимная ответственность государства и личности, высокая правовая культура и юридическая защита граждан, обеспечение законности, эффективные правоохранительные системы и процедуры<sup>1</sup>.

Формирующееся гражданское самоуправленческое общество несет новые императивы. Именно сообщество людей является подлинной основой социального развития. Политический и экономический плюрализм делает государственно-правовые институты производными от интересов граждан и их объединений, партий, возрастает роль общественных институтов. Формируется новое понимание государства. Отказ от его "аппаратной" трактовки позволяет охарактеризовать государственную власть как способ государственного объединения граждан и ориентации их поведения. Обеспечение прав и свобод личности становится главной целью деятельности государства и его органов. С этим связан анализ "гражданского статуса" личности и его видов. Признание равенства всех форм собственности и рыночные отношения открывают простор экономическому развитию в обществе.

Происходят изменения порядка образования и связей государственных и общественных институтов. В построении госорганов, систем управления усиливаются "горизонтальные" аспекты и территория субъектов федерации становится главной сферой их деятельности. Приобретает важное значение "представительство" интересов разных слоев населения, территорий, предприятий и их коллективов, общественных организаций. Продолжается процесс институционализации каналов прямой демократии. Расширение демократических процедур принятия решений вовлекает все большее число граждан<sup>2</sup>.

Во взаимоотношениях государственных и общественных институтов возрастает роль "диалоговых процедур" взамен сугубо иерархических. Речь идет о более широком применении договоров между субъектами государственного, административного, гражданского, хозяйственного права, соглашений между партиями, республиками, краями, областями, округами, госорганами.

Становление демократического гуманного общества связано с бурным развитием общественных институтов. Предстоит в полной мере осознать их роль и место в политической системе и соотношение с государственными институтами. Особенно актуальны проблемы создания неформальных организаций и общественных организаций и движений, альтернативных структур, политических партий, ассоциаций. Естественно, приходится точно определять пределы государственного регулирования общественных объединений граждан. Нужно поддерживать возможное появление новых институтов взамен государственных, введение государственно-общественных институтов, расширение сферы прямой демократии (референдумы, съезды работников отраслей и т.д.). Помогает переход к диалоговым процедурам, круглым столам для выработки согласованных решений и координации госорганов, партий, общественных организаций и движений.

Для гражданского общества характерным является развитие самоуправления. Это система управления общественными делами, основанная на единстве субъектов и объектов. Тенденция непосредственного выполнения гражданами, их коллективами и объединениями общественных функций выявляется противоречиво в силу объективных и субъективных причин. И все же именно ее раскрытие и означает постепенный переход от государственных институтов и регуляторов к общественным. Саморегуляция поведения граждан приобретает все больший удельный вес, способствуя созданию "норм-самообязательств".

Для гражданского общества характерны институты, которые создаются гражданами добровольно - общественные объединения, в том числе и прежде всего политические партии, добровольные народные дружины по охране общественного порядка, товарищеские суды и т.п. Реализуя свои конституционные права, граждане формируют эти институты - иногда самостоятельно, иногда по инициативе государства - и активно участвуют в деятельности таких институтов. Для них характерны такие признаки как самоорганизация, самообеспеченность, самоуправление, самоответственность. В конечном счете речь идет о развитии начал самоуправления на всех уровнях<sup>3</sup>.

Можно условно выделить следующие самоуправленческие институты гражданского общества:

- \* политические партии и их союзы;
- \* общественные движения;
- \* профессиональные союзы;
- \* местное самоуправление и местные сообщества;
- \* средства массовой информации (негосударственные);
- \* съезды народов, национальностей.

Список не является законченным и при желании и дальнейшем развитии гражданского общества и многопартийности может быть с успехом продолжен<sup>4</sup>.

Статус этих институтов до конца не урегулирован в законодательном порядке, что влечет за собой противоречия в их взаимоотношениях с государством. Именно поэтому такой актуальной является тема формирования правового государства, совершенствования правовой системы России, анализа взаимодействия права и элементов гражданского общества, прежде всего, одного из таких важнейших элементов, как многопартийность. Мы не случайно говорим об одном из элементов, употребляем такой термин, так как наличие в обществе не одной партии еще не служит гарантией политического, идеологического и экономического многообразия, отделения общества от государства<sup>5</sup>.

Проводимые масштабные преобразования без права обречены на провал. Совершается непростой переход от командно-административной системы с присущим ей правовым нигилизмом, с одной стороны, к демократической системе, опирающейся на стимулирование и верховенство закона, с другой. Что это - возрождение былых зародышей подлинной законности и воссоздание их в новых условиях или

формирование неизвестной ранее правовой концепции и юридической практики?

Отметив комплексный характер правовой реформы, подчеркнем, что не только она ведет к становлению правового государства и гражданского общества. Путь к ним пролагают экономическая и политическая реформы, обновление всей общественной атмосферы в нашем обществе.

Краеугольный камень правового государства и гражданского общества - обеспечение реального верховенства закона. Почему речь идет о верховенстве именно закона? Это - акт высшей юридической силы и с ним должны соотносываться все подзаконные акты. Приоритет закона позволит нам выплыть из моря этих актов и резко уменьшить их число. В законе как государственном решении, непосредственно выражаются интересы всех слоев общества, консолидируется их общая воля, побуждающая к активной самодеятельности.

Уместно подчеркнуть глубоко демократический смысл именно закона. Он выражается в прямой обращенности к гражданам, трудовым коллективам, партиям, создавая юридический фундамент осознанного выбора или альтернатив своего поведения. Тут люди не связаны жесткими рамками, ибо закон очерчивает лишь контуры поведения, и общественно-полезного и лично осознанного, стимулирует его. Именно закон вводит демократические институты и демократические процедуры, облегчающие гражданам активное участие в общественной жизни<sup>6</sup>.

Важно, чтобы последовательно применялись процедуры защиты прав граждан и их объединений. Пока же, к сожалению, слабо применяются законы об общественных объединениях, о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан. Недостаточно реализуется право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

Для укрепления гарантий прав и свобод граждан потребуются конкретизирующие Конституцию акты, прочные организационные, материальные, идеологические гарантии. Норма сама по себе не может плыть по течению жизни. Права граждан должны регулироваться законами, тогда мы избавимся от ведомственного произвола в отношении граждан - покупателей, клиентов, пассажиров, членов партий, которые всегда "не правы" перед лицом министерских инструкций.

В усилении взаимной ответственности государства и граждан многое зависит от людей: обеспечивается ли единство прав и обязанностей или дело сводится к "прошению" благ для себя, строго ли соблюдает гражданин законодательство и не совершает ли правонарушений, преступлений. Не будем недооценивать и мер общественного воздействия, воспитания самоответственности граждан, трудовых коллективов, общественных объединений за свои действия. Расширение их прав должно сопровождаться углублением понимания своей

гражданской ответственности.

Главное состоит в том, чтобы рассматривать правовые знания и убеждения не как сугубо просветительские, а в качестве важного элемента должностной квалификации. Может ли руководитель, специалист, рабочий, лидер партии, вступая в должность, приступая к работе, не знать закон о предприятии, об общественных объединениях, свои трудовые права и обязанности, законодательство о природе. А хорош ли медик, не знающий законоположений о здравоохранении, и педагог, не знакомый с законодательством о школе? На практике дело сейчас обстоит неважно.

Мы построим правовое государство тогда, когда добьемся высокого уровня законности, когда правовые нормы будут применяться как ориентир в любой ситуации, как государственный и гражданский компас, ориентирующий поведение людей. Для этого предстоит решить ряд задач. Надо изменять отношение к законности, не считая ее механическим проявлением права, измеряемым лишь числом правонарушений. Необходимо действенное правовое обеспечение и экономики, и политики, и демократии, и управления, и социального развития, и международных отношений. Законность - не один из побочных результатов общественной практики, а мощный фактор ее активного преобразования.

Правовое государство может окончательно утвердиться лишь при хорошо действующем правоохранительном механизме. Главное тут не только повышение качества и демократизация работы суда, арбитражных судов, прокуратуры, милиции, юридической службы, адвокатуры, но и введение новых, более эффективных процедур судебной и арбитражной защиты прав и законных интересов личности, ее партии, коллектива, предприятия, государства. Именно судебно-арбитражный процесс, дополненный процедурами конституционного и прокурорского надзора, приобретает ныне роль важнейшего гаранта законности<sup>7</sup>.

Общий вывод - становление правового государства и гражданского общества - сложный процесс, на который влияют масштабы, результаты осуществления экономической, политической и правовой реформ; перемены в общественной атмосфере, в духовном мире личности и общества. Они не сформируются сами по себе, стихийно, как автоматический результат, итог всех или многих общественных преобразований. Правовое государство и гражданское общество как яркое выражение народовластия могут быть созданы усилием и трудом всех граждан.

Они формируются не изолировано от общих тенденций мирового развития. Они живут и развиваются в мировом сообществе, где все полнее утверждаются общечеловеческие ценности и нормы международного права. Современное политическое мышление означает способность правильно воспринимать права человека, взаимоотношения личности, партий и государства, необходимость сотрудничества в гуманитарной, экономической, экологической и других областях. При-

знание равенства, диалога и права, а не диктат силы - нарастающая тенденция в международных отношениях, закрепленная в авторитетных известных документах как национального, так и интернационального характера.

Важно подчеркнуть - в Конституции, законах четко определены функции, права, связи и ответственность всех видов государственных и общественных органов. Этому служат регламенты высших органов власти, законы о местном самоуправлении, о суде, о правительстве, о партиях и др.

Нельзя допускать отступлений от них, мириться с подменой представительных органов органами управления, невыполнением органом в полном объеме возложенных на него функций, вмешательством в дела партий, других звеньев государства. И Конституционный суд и прокуратура призваны строже следить за соблюдением законности в деятельности государственного аппарата, арбитражные суды - за соблюдением прав предпринимателей, предприятий, иных хозяйствующих субъектов. Пока, к сожалению, случаи вторжения в их компетенцию часто остаются без внимания, хотя отмена, приостановление подобных решений, изменения их, возмещение ущерба, ответственность должностных лиц служат гарантиями неизблемости положений закона.

Острой является проблема структур, возникающих и действующих как альтернативные официальным государственным структурам. Какова здесь позиция закона?

Появились законы об отдельных видах объединений, включая профсоюзы. Оправдан явочно-учредительный порядок их образования с четким перечнем требований закона. Их соблюдение служит основой для позитивного участия в жизни общества, а нарушения - действенной причиной отказа в создании или запрета той или иной организации. Внутреннее же самоуправление - компетенция членов объединения.

Законы полезны для функционирования власти и ее разновидностей. Эту истину многие признают, но на деле не следуют ей. Власти нередко поступают произвольно - по усмотрению или по обстоятельствам. Да и граждане, общественные объединения, партии часто оказывают силовое давление под лозунгами "давай", "смещай", "требуем": в стороне остаются нормативные контуры деятельности органов и должностных лиц, очередные законы и доступное всем для обозрения и реализации законодательство.

Как лучше слить действия власти с законом - в интересах общества, граждан, в целях повышения эффективности политической деятельности, управления, хозяйствования?

Многое можно ожидать от введения демократических процедур принятия решений - по политическим, хозяйственным, экологическим и иным проблемам. Государственные и иные органы решают вопросы порой так, как считают удобным. Экологические программы? Одобрим аппаратным способом. План реконструкции и застройки го-

родов? Решением администрации. Между тем в законах - и действующих, и в проектах готовящихся - содержатся нормы о народных, общественных обсуждениях проектов среди населения, в трудовых коллективах, о планировании и составлении бюджетов "снизу". Надо их активно использовать.

Закон полезен для власти и для граждан и их объединений еще и тем, что способствует развитию демократических принципов любой деятельности. Если вчитаться в законы РФ о местном самоуправлении, о предприятии и предпринимательстве, об охране окружающей природной среды, да и в саму Конституцию, то можно убедиться в последовательности курса на внедрение выборности, контрактов, подотчетности, гласности, учета общественного мнения, на широкое привлечение граждан к общественным делам<sup>6</sup>.

Это - своего рода демократическая модель, а на практике все обстоит сложнее. С одной стороны, по-прежнему мешает неготовность депутатов, работников аппаратов к анализу общественных настроений, к диалогу, к учету разных мнений и позиций, склонность к риторике и указаниям. Медленно преодолевается отчуждение, вводится, но не исполняются демократические процедуры.

С другой стороны, молчаливое участие иногда меняется на бурные волны общественного признания или отторжения, когда старая формула "привлечение к работе..." не отражает многообразия процессов<sup>7,8</sup>.

Мы ежедневно видим разнообразные роли, в которых выступают граждане - позитивное участие (обсуждение проектов, выполнение общественных функций), альтернативное участие (в неформальных организациях, движениях), гражданское неповиновение (безучастие, игнорирование норм закона, призывов и решений власти), противоправные, антигосударственные действия. Брошенная кем-то фраза "власть на улице" отражает прямое или косвенное противостояние власти и граждан, падает престиж власти.

Где же выход? Он в умении подчинять свои гражданские деяния нормам закона, который указывает цель общих, общественно-полезных действий - со стороны власти, со стороны граждан. Сближение этих действий, их слияние и есть путь консолидации общества, к формированию демократических структур. И каждому надо подумать, в каком "гражданском спектре" я живу и действую. Только критикую, только отторгаю, только прошу и требую, или думаю, помогаю, творю, создаю свою партию, контролирую, отвечаю сам. В этом залог многопартийности и сотворения своими руками гражданского общества и правового государства.

**Ю.А. Тихомиров**

*доктор юридических наук, профессор, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, действительный член Парижской Академии сравнительного правоведения*

## ЛИТЕРАТУРА

- 1. Право и власть. М.: Прогресс, 1990.
- 2. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество и правовое государство: Предпосылки формирования // Пульс реформ. М., 1989.
- 3. Боголюбов С.А. О гражданском обществе и правовом государстве // Советская юстиция, 1991. N 18.
- 4. Самоуправление: От теории к практике / Отв. редакторы Тихомиров Ю.А., Шахназаров Г.Х. М.: Юридическая литература, 1988.
- 5. Тихомиров Ю.А. Юридические коллизии. М.: Манускрипт, 1994.
- 6. Советское законодательство: Пути перестройки / Отв. редакторы Мицкевич А.В., Пиголкин А.С. М.: Юридическая литература, 1989.
- 7. Тихомиров Ю.А. Действие закона. М.: Известия, 1992.
- 8. Батурин Ю.М., Лившиц Р.З. Социалистическое правовое государство: От идеи к осуществлению. М., 1989.

---

## Партии как отражение политического процесса в России

Развитие процесса многопартийности в России шло рука об руку с острой идеологической и политической борьбой. Причем идеология пролагала путь политике, либо служила целям ее апологетического оправдания. В целом те или иные идеологические доктрины закладывались в основу деятельности вновь рожденных политических партий и движений. Уже в 60-ых годах были сформулированы два крайних идеологических полюса, имевших целью политическую модернизацию России. Перенесенная на российскую почву модель западной либеральной демократии (А.Сахаров) и консервативно-почвенническая модель посткоммунистического развития России (А.Солженицын). Соответственно и в так называемом диссидентском российском движении эти полюса существенно различались друг от друга, сходясь в общем неприятии коммунистической российской действительности. Попытки Ю.Андропова провести модернизацию коммунистического режима сверху ощутимого результата не дали в связи с краткостью его правления.

Поэтому приход к власти М.Горбачева открывал для общества заманчивую перспективу борьбы с застоём. К моменту его правления западными идеологами (З.Бжезинским) была сформулирована и схема посткоммунистического развития СССР и других социалистических стран (коммунистический тоталитаризм - толерантный

*авторитаризм и демократия*). Этот взгляд Э.Бжезинского на российской почве достаточно энергично пропагандировали А.Мигранян и И.Клямкин.

Однако логическое развитие России пошло по более сложной и противоречивой схеме: коммунистическая либерализация (*горбачевская перестройка*) - антикоммунистическая фаза и торжество радикального либерализма (*деятельность Б.Ельцина и Демроссии с августа 1991 г. - по сентябрь - октябрь 1993 г.*) - просвещенный авторитаризм (нынешняя фаза) - националистический неототалитаризм (будущая возможная фаза российского политического развития). Безусловно, каждая из фаз не отделена одна от другой непреодолимой стеной, они как бы прорастают друг в друга в процессе эволюции общества. Но в целом подобная схема позволяет дать общую характеристику того или иного этапа политического развития России и выделить господствующую идеологическую парадигму каждого такого этапа и соответствующее соотношение партий.

Горбачевская перестройка в качестве коммунистической либерализации имела целью построение гуманного социализма, введение гласности, вхождение в общечеловеческую цивилизацию. Однако на практике либеральный вирус достаточно стремительно разложил как сами структуры КПСС, так и другие консоли тоталитарной власти.

КПСС как аппаратная бюрократическая структура оказалась не поддающейся коренной реформации. С этим связано начало образования. С 1988 г. реформаторами-коммунистами широкой сети политических клубов и движений по всей стране - Демократическая перестройка, Перестройка - 88, Народное действие, Социалистическая инициатива, Московский Народный фронт и других. Ряд функционеров этих организаций в 1989 году были избраны народными депутатами СССР - Ю.Афанасьев, С.Станкевич, Т.Гдлян.

Однако раскол КПСС в условиях отсутствия реформации снизу был неизбежен. К январю 1990 г. относится формирование внутри КПСС Демократической платформы КПСС (*лидеры В.Лысенко, С.Сулакшин, В.Шостаковский, а также Ю.Афанасьев, Н.Травкин, Т.Гдлян*). Цель этого объединения - провести демократические преобразования внутри КПСС и общества в целом.

Однако попытки реформировать КПСС изнутри окончились провалом на 28 съезде КПСС, что повлекло в 1990 г. создание на базе Демплатформы самостоятельной Республиканской партии Российской Федерации. К этому же времени (*декабрь 1989 г. - май 1990 г.*) относится и создание в условиях острейшей борьбы Демократической партии России. Идею ее создания первоначально одобрили М.Салье, И.Константинов, Л. Пономарев, Г.Каспаров, А.Мурашев и другие, но затем ее единоличным лидером стал Н.Травкин. Многочисленные расколы и отколы в этой партии в конце концов привели к переходу ряда ее сторонников в Демократическую Россию.

Из коммунистов-реформаторов и многих членов Демплатформы происходило формирование и другой организации - Социал-де-



мократической партии Российской Федерации, учредительный съезд которой состоялся в мае 1990 г. (*лидеры А.Оболенский, О.Румянцев*). Именно эти три социал-демократической ориентации партии составили наряду с другими движениями, ядро Демократической России, персонально входили в состав Межрегиональной депутатской группы на съездах народных депутатов СССР с июля 1990 г.

Однако попытки улучшения социализма окончились крахом, что повлекло за собой радикализацию партий социал-демократической направленности, с одной стороны, и образованием в 1990 г. правого крыла в КПСС - Компартии РСФСР (*лидер И.Полозков*). С избранием в 1990 г. депутатов российского парламента и выбором Б.Ельцина в качестве председателя Верховного Совета РСФСР (май 1990 г.) закончился этап коммунистической либерализации - горбачевской перестройки.

Антикоммунистическая фаза посткоммунистического развития тесно связана с другой политической силой - Демократической Россией. Именно эта сила доминировала на политической сцене в 1990-1991 гг. Именно Демроссия стала ядром антикоммунистической оппозиции в стране. Это движение сформировалось на базе депутатского блока Демократическая Россия (*около ста народных депутатов РСФСР*), межрегиональной депутатской группы, действовавшей в рамках союзного парламента, и Московского объединения избирателей, своеобразного клуба московской либеральной интеллигенции. Учредительный съезд движения ДемРоссия состоялся 20-21 октября 1990 г. в Москве. Среди делегатов съезда было 165 представителей общественных организаций и партий, 23-народных депутата СССР, 104 - народных депутата РСФСР. Лидерами движения на том или ином этапе являлись - Ю.Афанасьев, А.Мурашов, Л.Пономарев, Г.Попов, Г.Якунин, Г.Старовойтова, Ю.Болдырев, Л.Баткин, В.Шейнис, Ю.Черниченко, И.Заславский, М.Аксюциц, М.Астафьев, В.Лысенко, О.Румянцев, Ю.Рыжов, Т.Гдян. Триумф Демроссии - избрание в июне 1991 г. президентом РСФСР - Б.Ельцина.

Коммунистический тоталитаризм был опрокинут либерализмом как антитезой несвободы. Либеральные лозунги свободы и прав человека сцементировали в единый антикоммунистический блок и приверженцев различных политических доктрин и взглядов. Именно идеалы либерализма смогли собрать под свои знамена многие миллионы, неожиданно выплеснувшиеся на площади и улицы восточно-европейских столиц, а затем крупнейших советских городов.

На это же время приходится и пик массовых ожиданий российской интеллигенции немедленных и щедрых даров свободы. Казалось, что с крахом коммунизма быстро и легко реализуются на практике либеральные лозунги свободы и демократии. Идеология либерализма, ставившая в центре социального мироустройства принципы гражданской свободы, воплотилась в лозунгах политической демократии, плюрализма, правового государства, гражданского общества, многопартийности.

В период бури и натиска антикоммунистической революции эти лозунги объединяли несоединимое - партии либерал-коммунистов, социал-демократов, национал-патриотов, клеро-монархистов и многих других. С крахом КПСС развалился и этот еще недавно единый антикоммунистический блок партий. Распад протолиберального потока демократии на многопартийные ручки нанес первый жесткий удар по мифологизированному сознанию российской интеллигенции - митинговое объединение, демократическая всесоборность оказались иллюзией. После "августа" достаточно быстро обнаружилась и мнимость многих демократических институтов и процедур.<sup>1</sup>

Вектор российской политики, на который в последнее время делали свою ставку А.Руцкой, С.Бабуриным, Р.Хасбулатовым, был связан с иной линией - консервативно-охранительной. Эта линия часто противопоставляла экспериментаторскому радикальному курсу ценности государственной и социальной стабильности, российской державности. По существу в последний год происходило возвращение к традиционному для России противостоянию "почвенников" и "западников". Сегодня все более широко сознается, что новое противоборство происходит между двумя силами - либерально-демократическими ("западниками") и традиционалистско-государственными ("почвенниками"). Либерально-демократический поток опрокинул коммунизм в России. И в этом основная заслуга Демроссии и примкнувших к ней партий и сил. Однако механическое перенесение с западной почвы в Россию принципов либерализма, их копирование, игнорирующее неповторимую российскую специфику, приводит наряду с другими причинами к государственному, национальному и социальному кризису.

Очевидно, в ближайшее время в России власть не будет стабильна до тех пор, пока не произойдет социальная перекристаллизация общества. Отсюда и вытекают прагматические задачи нынешней власти - сверху провести глубокие экономические реформы, что эта власть сегодня и делает<sup>2</sup>. Отрыв власти от широких масс населения порой неизбежен в специфических условиях реформируемой России. Отсюда и ограниченность возможностей борьбы с постноменклатурой, непомерно разросшейся, некомпетентной и часто бездарной бюрократией. Она является одной из опор существующего режима и может быть размыта только по мере создания нового экономического базиса и формирования гражданского общества. Очевидно, следует смириться с тем, что партийно-парламентская жизнь носит условно-декоративный характер: ни одна из партий и ни одно из политических течений, по-моему, не имеют сегодня массовой социальной опоры. В этих условиях политика носит верхушечный характер, сама власть приобретает качества самодавящего надстроечного, надпартийного рычага реформ. Это, очевидно, является характерным на нынешнем этапе политической эволюции России, не игнорирующей насилие.

Один из авторов сборника "Из глубины" (А.Аскольдов) - коллективного труда, суммировавшего трагические предчувствия рус-

лективного труда, суммировавшего трагические предчувствия русской интеллигенции на заре большевизма, писал в апреле 1918 г.: "Вообще, не в разбушевавшихся звериных инстинктах главное зло так называемого "большевистского" переворота и овладения Россией, а в той лжи и в том обмане, в том потоке фальшивых лозунгов и фраз, которыми наводнили сознание народа". Не забыть бы, что такой аморализм в политике всегда вел к оправданию любого произвола, насилия над обществом, логически развязывал гражданскую войну. Ибо насилие над обществом ничего кроме ответного насилия не рождает.

Приостановить стихию распада можно двумя путями (их сочетание было бы наиболее оптимальным) - снизу, путем создания гражданского общества (через социальную самоидентификацию различных групп, многопартийность, создание ткани естественной саморегуляции общественного организма, механизмы взаимoadaptации и примирения интересов, где рынок - малая часть дела), и сверху, путем строительства сильного демократического корпоративного правового государства. На пути к созданию гражданского общества лежит простреливаемое и заминированное всеми сюрпризами неокapитализма (инфляция, безработица, массовое обнищание, преступность, жесткая борьба за выживание) пространство рыночной экономики. Патерналистская политика тоталитарного государства оказывается в прошлом, само государство выступает неожиданно ослабшим, раздираемым внутренней борьбой различных политических сил и партий.<sup>3</sup>

Самоидентификация с идеей демократии вызывает вдруг острое неудовлетворение. Нечто подобное переживает ныне целый ряд восточно-европейских стран и к нему подошло российское общество. Неизбежное резкое ухудшение условий социального существования, психологический дискомфорт основных масс населения присущи обществам такого типа. Демократические лозунги прав и свобод личности, не подкрепленные реальными эффективными партиями и всей тканью гражданского общества и не обеспеченные системой подлинно правового государства, зависят в быстростремительном потоке стихийной демократии. Это трудный, социально и политически неустойчивый этап движения к гражданскому обществу.

В наших условиях, делающих невозможным введение в одночасье гражданского общества и правового государства, последнее получает значение как гарант движения к такому обществу (в оптимальном варианте). Этот путь - жердочка, по которой мы можем перейти из нынешнего состояния в общество цивилизованное.

Нынешняя фаза политического развития России - просвещенный авторитаризм - связана с острой идеологической борьбой и фрагментацией всех политических сил, прежде всего партий и общественных движений. Только число субъектов политики и приравненных к ним других организаций превысило при подписании договора об общественном согласии 800 самостоятельных единиц, только перечень зарегистрированных Министерством юстиции России общероссийских политических партий и общественных объединений, уста-

общезаконодательные органы, превышает сегодня 140 самостоятельных субъектов политики.<sup>4</sup>

В последнее время произошли сдвиги на крайних партийно-идеологических полюсах. С одной стороны, образована новая радикал-демократическая партия - Демократический выбор России (*Б.Гайдар*), с другой - образуется новое национал-революционное политическое крыло (*Э.Лимонов, А.Баркашов, А.Дугин*). Одновременно с этим происходит новая идеологическая и политическая поляризация. Нынешняя политическая ситуация связана с отсутствием ясной и четкой перспективой развития на будущее. Действующие политические силы и партии, по-моему, не осознали адекватно и до конца, что произошло с российским государством в последние годы. Сегодня все многообразие современной партийной жизни в России может быть сведено к трем основным. Безусловно, их нет в чистом виде. Каждая доктрина имеет свои разновидности, элементы одной из них могут присутствовать в других, и наоборот.

Либеральный тип партий ныне представлен рядом разновидностей: радикал-либерализмом (*Демроссия - Л.Пономарев, Г.Якунин; Демократический выбор России - Е.Гайдар*), демолиберализмом (блок "Яблоко" - *Г.Явлинский*), консервативным либерализмом (*Демократическая партия России - Н.Травкин*). Решающее влияние западного либерализма просматривается в его российских разновидностях. Однако именно радикал-либерализм оказался идеологией ныне правящего режима. Его установка - саморегуляция свободной рыночной экономики; примат, господство частной собственности; опора власти на третий класс; идеологический плюрализм и свободная игра политических сил и партий; устранение государства из сферы хозяйственного и социального регулирования; философия прав человека и построения гражданского общества; право всех национальных групп на государственное самоопределение (*доктрина А.Сахарова*).

Второй распространенный тип партий - социально-эгалитаристский. Он также имеет свои разновидности: коммунистический (*все компартии левее Коммунистической партии РФ*), социал-реформистский (*КП РФ - Г.Зюганов; аграрная партия России - М.Лапшин*), социалистический и социал-демократический (*социалистическая партия трудящихся - Л.Вартазарова; республиканская партия РФ - В.Шостаковский, В.Лысенко*). Ценности этого типа идеологии: курс на создание развитой социализированной экономики, активная социальная политика государства, выравнивание доходов всех социальных групп, постепенное формирование гражданского общества и конституции правового государства.

Наиболее перспективной в этом спектре политических движений представляется КП РФ. Она стремится соединить социалистические ценности с философией русского традиционализма. Именно это могло бы спасти от гибели КПСС, если бы ее руководство не было так бездарно. Топорные, грубые попытки И.Полозкова переметнуться на эту линию были обречены на неудачу,

на эту линию были обречены на неудачу,

Нынешнее руководство КП РФ в лице Г.Зюганова делает это более гибко и последовательно. Если эта линия будет продолжена и эгалитаризм будет соединен с российским традиционализмом, то КП РФ имеет шансы на сохранение в качестве политической силы.

Третий быстро распространяющийся тип - консервативно-государственный. Он наиболее разнообразен в своем проявлении: от государственников-прогрессивистов (*ПРЕСС - С.Шахрай*), государственников-народников (*Российское христианское демократическое движение - В.Аксюци; Конституционно-демократическая партия - М.Астафьев*), государственников-державников (*ГОС*), национал-империалистов (*ЛДРП - В.Жириновский*) до имперо-фашистов (*Русское национальное единство - А.Баркашов*). Ведущие ценности: укрепление нынешнего, либо восстановление традиционного российского государства, воскрешение духа российской народности и общероссийской соборности, антизападничество, здравый антисемитизм, восстановление "империи". Каждое политическое движение этого идеологического спектра делает упор на свое понимание России. Однако в условиях социальной и государственной деградации России этот спектр политики и идеологии в ближайшее время может стать доминирующим. Доказательство тому - успех В.Жириновского, эксплуатировавшего эти ценности в ходе последних выборов. Показательна и эволюция С.Шахрая - своеобразного правительственного барометра. И, наконец, очередное перевоплощение Б.Ельцина из либерала в государственника лишь оттеняет господствующую политическую и идеологическую тенденцию.

В последнее время на этом фланге предприняты попытки консолидации - создание движения "Согласие во имя России" (*А.Руцкой, Г.Зюганов, В.Зорькин*), ведется работа по образованию другой организации патриотической направленности - "Держава" (*А.Руцкой*).

Что касается центризма, то в условиях резкой поляризации общества партии и движения этого спектра, возможно, обречены на размывание. Это в полной мере относится и к Российскому движению демократических реформ (*Г.Попов*) и к Гражданскому союзу (*А.Вольский*). Выборы 12 декабря 1993 г. это подтвердили.

Не исключено, что Президент пойдет на образование собственной партии, хотя это неоднократно публично отрицалось. Делаются идеологические проработки в этом направлении. Так, М.Полторанин, В.Шумейко, В.Костиков пытались разработать идеологические основы для подобной партии. Ее ориентиры - создание единой российской нации, возрождение духовности единого народа, восстановление лучших идеалов русской семьи и русского дома, восстановление традиционной российской государственности. Налицо попытка перехватить лозунги национально-патриотической оппозиции. Плодом этих усилий явился рожденный в недрах Управления информационного обеспечения администрации президента документ "О концепции информационно-пропагандистского обеспечения экономических и

берет на вооружение лозунги непримиримой оппозиции, пытаюсь построить президентскую идеологическую парадигму на идеях державности и соборности. Если этот документ будет положен в идеологическую основу новой президентской партии, то может произойти разрыв Б.Ельцина с радикал-либералами и прежде всего Демроссией и Демократическим выбором России.

Известно, что сразу после сентябрьско-октябрьских событий 1993 г. в Москве и в предверии выборов в новый парламент было образовано общественно-политическое движение Выбор России (учредительный съезд состоялся 16-17 октября 1993 г. в Москве). В состав блока на коллективной основе вошли Всероссийская ассоциация приватизируемых и частных предприятий, движение Выбор России, движение Демократическая Россия, крестьянская партия России, Партия демократической инициативы, двадцать региональных организаций РП РФ, партия Демократический союз России, ряд других общественных организаций. Лидеры блока - Е.Гайдар, С.Ковалев. Активно поддерживали блок и участвовали в его работе Г.Бурбулис, М.Полторанин, С.Филатов, В.Шумейко, Б.Федоров, А.Козырев, А.Чубайс, Э.Памфилова, П.Филиппов, С.Юшенков. Большинство из них входило в органы исполнительной власти, либо активно поддерживали Президента в событиях сентября-октября. Девиз блока - "Свобода, собственность, законность". Однако несмотря на значительную активность и поддержку средств массовой информации блок при голосовании 12 декабря 1993 г. по партийным спискам занял третье место, уступив лидерство КП РФ вкуче с АПР и ЛДПР. Видимо, это и подвигло Е.Гайдара образовать в июне 1994 г. новую партию - Демократический выбор России.<sup>5</sup>

С другой стороны, в это же время была образована революционная оппозиция (Э.Лимонов, А.Баркашев), которая напрочь отрицает правомерность существующего ныне режима и призывает к новой русской революции. Эти две крайности - либерал-радикализм и национал-революционизм только обнаруживают ту политическую ситуацию, в которой оказалась Россия.

### Б.М.Пугачев

*Доктор философских наук,  
профессор, действительный член Международной  
академии информатизации, руководитель центра  
сравнительных политических исследований  
Института международных экономических и  
политических исследований Российской Академии наук*

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Попов Г. Гайдар, МВФ и номенклатура // МН.-1993.-21 февраля. N 8.
- 2. Явлинский Г. Нижегородский пролог. Нижний Новгород, М., 1992. - С. 44-45.
- 3. Афанасьев Ю. Несовременная современность России // Россия (приложение). - 1993.-июль.
- 4. Пугачев Б. Политическое развитие современной России. М., 1994. - С. 3-52.
- 5. Пугачев Б. и др. Россия: мониторинг, анализ, прогноз. М., 1994. - С. 36-74

## Развитие законодательства о партиях в России

Развитие многопартийности в России предполагает необходимость рассмотрения правового регулирования и стимулирования этих процессов, истории появления и совершенствования ряда институтов, касающихся этой сферы. В связи с этим можно кратко осветить основы правового воздействия на многопартийность в предыдущие десятилетия, раскрыть проблемы и тенденции в ходе перестройки и реформирования общества, уяснить степень эффективности действия принятых правовых актов в настоящее время - чтобы понять, что целесообразно делать сейчас для формирования гражданского общества и демократического правового государства.

В течение предыдущих столетий России не только была чужда многопартийность, но даже и однопартийность: самодержавие не допускало политического инакомыслия в виде существования политических партий. Под воздействием первой русской революции 1905 года Манифестом Николая II были дарованы свободы, в том числе образования и официального функционирования "благонадежных" партий, которые стали участвовать в выборах, издавать газеты и журналы, выступать с программами преобразования общества и государства, иметь фракции в первом российском парламенте - Государственной Думе.

Революции 1917 года дали новый толчок многопартийности, развертыванию деятельности партий по формированию и отражению общественного мнения, созданию и обеспечению деятельности государственных институтов, участию в подготовке и принятии политических решений. Апогея эта деятельность достигла к концу 1917 года во время выборов Учредительного собрания, предназначенного определить дальнейшую судьбу страны.

Делившие первоначально власть с левыми социалистическими партиями, большевики постепенно свернули многообразие политической и идеологической мысли и отражавшие их организационные структуры: к началу 20-х годов списки депутатов представительных органов - Советов - не содержат упоминания о членах других партий, кроме коммунистической. Складывающийся монополизм нашел свое отражение в законодательстве 30-х годов: согласно принятым декретам для образования каких-либо общественных ассоциаций, союзов граждан необходимо было получать разрешение государственных органов, в русле которых предполагали работать эти граждане. Такой

подход неминуемо вел к дальнейшему свертыванию и урезанию общественной деятельности, которая могла бы стать контролером для соответствующей отрасли государственного управления, но тогда не стала; не допускались группы, не поддерживающие платформу советской власти, уклонявшиеся от участия в строительстве социализма. Сужение общественной жизнедеятельности, узурпация государством всего и вся неминуемо стали приводить к застою, а то и кризисным явлениям экономического и политического характера, признакам паралича общественной мысли и действия.

Это полезно понимать в настоящее время в целях поиска выхода из создавшейся ситуации, недопущения или повторения злоупотреблений и коррупции в политике, в изоляции от остального мира. В 1988 году XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии - в то время "законодатель мод" - согласилась на создание многопартийности и плюрализма путей формирования нового общества, строительство правового государства, образование народных фронтов и общественных движений. Конечно, от резолюции до ее выполнения и правового обеспечения лежала дистанция огромного размера, но процесс — как бы кто к нему ни относился - пошел неудержимо и остановить его (а такие попытки предпринимались) было трудно. Началась подготовка законопроекта, гарантировавшего развитие многопартийности, отражающего реформы общества. Ход его обсуждения свидетельствует о факторах и силах, функционирующих в обществе, отражающих интересы различных групп населения, их воззрения и настроения, особенно в правящей элите.

Прежде всего, и это нашло отражение в принятом 9 октября 1990 года Законе, решено было отказаться от разрешительного порядка образования общественных объединений граждан: разрешительный порядок был заменен на регистрационно-явочный, при котором партия, как один из видов общественного объединения, не должна была получать разрешения на свое создание. Если партия хотела получать что-то от государства (об этом позднее), она должна была явиться в государственный орган для регистрации своего устава, программного или другого основополагающего документа.<sup>1</sup>

Некоторые ограничения для образования и деятельности партий были все же предусмотрены. Это - недопустимость в качестве целей или методов действий насильственного изменения конституционного строя или насильственного нарушения единства территории страны, пропаганды войны, насилия и жестокости, разжигания социальной, в том числе классовой, а также расовой, национальной и религиозной розни, совершения иных уголовно наказуемых деяний. Запрещается создание общественных военизированных объединений и вооруженных формирований. Преследуются в соответствии с законом создание партий, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и охраняемые законом интересы граждан.

Прошедшие четыре года действия этого закона показали размытость и аморфность ряда указанных ограничений, несостоятельность



кать слишком общо сформулированные действия. Что значит, например, разжигание социальной розни? Где находится грань между разжиганием и объективным изложением фактов? Какая деятельность посягает на нравственность, а какая нет? Административная и судебная практика пока не дает полных и четких ответов на эти вопросы, и вероятно, названные ограничения являются не столько правовыми, сколько моральными, ориентировочными, рассчитанными на формирование общественного мнения, создание не правовых, а нравственных, совестливых препятствий для деятельности партий. В связи с этим, добавим, что принятая 12 декабря 1993 года Конституция России сузила круг ограничений для образования партий, оставив основные, апробированные в других государствах, ставшие общепризнанными принципами и нормами международного права и международных договоров<sup>2</sup>.

Длительное время и не без дискуссий рассматривался и решался вопрос о том, кто в государстве должен быть регистратором, контролером, а по нашему мнению - партнером политических партий, уполномоченным от государства поддерживать с ними отношения. Разброс мнений среди законодателей был достаточно широк - от органов внутренних дел, иных административных органов - до представительных учреждений и их комиссий и комитетов. Возобладала наша точка зрения о том, что это должны быть исключительно правовые организации, строго стоящие на страже и понимании закона, свободные от ведомственности и целесообразности: органами, регистрирующими общественные объединения, призваны были стать министерства юстиции, создавшие у себя специальную для этого службу.

Впервые были установлены сроки для рассмотрения представленных на регистрацию документов - два месяца, дан исчерпывающий перечень возможных причин отказа в регистрации (не подлежащий расширению), предусмотрена обязанность министерства и его учреждений письменно уведомлять заявителей об отказе в регистрации с указанием положений законодательства, которым представленный устав противоречит. В условиях командно-административной системы, перехода от тоталитарного законодательства о партиях 30-х годов к либерализму все это были не мелочи, а гарантии нарождающейся многопартийности.

Главное заключалось в том, что отказ или задержка в регистрации партийных документов могли обжаловаться в суд и рассматривались в порядке гражданского судопроизводства. По-видимому, в условиях сменяемости судей, их подотчетности руководящим кругам это не было еще окончательным решением вопроса, но это был значительный реальный шаг вперед по пути обеспечения политического плюрализма и формирования реального верховного закона.

Регистрирующий орган наделялся некоторыми контрольными функциями: он вправе требовать от партии представления принятых решений, направлять своих представителей для участия в проводимых партией мероприятиях, получать объяснения от членов партии и дру-

партий мероприятиях, получать объяснения от членов партии и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава партии. Финансовый контроль стал касаться источников доходов партий, размеров полученных ими средств и уплаты налогов в соответствии с законодательством, Надзор за исполнением законов на основании Закона о прокуратуре призваны осуществлять органы прокуратуры.

Что должно побуждать партии регистрировать в государстве свои основополагающие документы? Ведь вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов и должностных лиц не должно допускаться. Запрещалось финансирование государством деятельности политических партий, за исключением случаев финансирования избирательных кампаний в соответствии с законодательством о выборах. Вопросы, затрагивающие интересы партий, в предусмотренных законодательством случаях, должны были решаться государственными органами с участием или по согласованию с соответствующими партиями.

Согласно принятому 9 октября 1990 года Закону об общественных объединениях - он стал головным, а для партий - единственным регулирующим правовым актом, - государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов партий и в соответствии с Конституцией гарантирует условия для выполнения ими уставных задач. Для обеспечения, следовательно, легальной, гарантированной деятельности партий, надления их политическими правами по полноценному участию в жизни общества необходимо оповещение общества о целях и задачах партий, основных направлениях их деятельности. Это достигается ведением и опубликованием государственного реестра общественных объединений, оглашением финансовых отчетов и программных документов партий для всеобщего сведения. Надо отдавать себе отчет в том, что право здесь не все способно урегулировать: политическая партия, претендующая на участие в формировании политической воли общества, в управлении государственными и общественными делами, прежде всего сама заинтересована в максимальной гласности, в открытости и доступности для населения своих целей, итогов деятельности, источников доходов.

Трудно решался вопрос о включении деятельности партий в ткань общества и государства, в производственную и хозяйственную деятельность предприятий, учреждений, организаций, особенно если учитывать, что основой коммунистической партии были ее первичные организации на производстве. Законом предусматривалась деятельность организаций политических партий исключительно в нерабочее время их членов и за счет средств самих партий. Тем самым отсекалась в определенной степени возможность финансирования партийной работы за счет производства и ведения ее во время производственного процесса<sup>3</sup>.

Участие или неучастие гражданина в деятельности партии не

могло согласно Закона служить основанием для ограничения его прав и свобод, в том числе условием занятия должности в государственной организации, либо наоборот, основанием для неисполнения обязанностей, предусмотренных, налагаемых законом. Требование об указании в официальных документах на членство в этой или иной партии запрещалось. Военнослужащие и лица, занимающие должности в правоохранительных органах, в своей служебной деятельности должны руководствоваться требованиями законов и не связаны решениями политических партий. Некоторые из этих законоположений отдают наивностью, свидетельствуют о тогдашней ситуации и о пройденном с того времени пути, но в 1990 году их обсуждение и принятие вызвало серьезные дебаты в парламенте и привели даже - именно по этим последним пунктам - к отложению голосования законопроекта, созданию согласительной комиссии, к повторному обсуждению.

Свобода образования и деятельности партий, нормативно-явочный порядок регистрации ее документов представлялась в начале 90-х годов сравнительно либеральными, заметным шагом, по сравнению с предыдущим порядком, на пути к отделению общества от государства: последнее брало на себя немногие функции ограждения членов общества от экстремизма и насилия. Для регистрации документов партии надо было представить в месячный срок со дня принятия устав партии заявление членов руководящего органа с указанием места жительства каждого, протокол учредительного съезда (конференции), список инициаторов создания числом не менее десяти. Федеральная партия должна насчитывать не менее пяти тысяч граждан России и распространять в соответствии со своими уставными целями свою деятельность на территорию всех или большинства регионов (республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и С-Петербурга) России, иметь в них свои организации, что должны подтверждать прилагаемые материалы.

Законом предписывались некоторые элементы содержания устава, где должно было, как минимум, содержаться: цели и задачи партии, ее структура и территория деятельности; условия и порядок приема в члены, выхода их из партии, права и обязанности членов партии; компетенция и порядок образования руководящих органов партии и ее организаций, сроки их полномочий; источники образования средств и иного имущества; порядок внесения изменений и дополнений в устав; порядок прекращения партии по собственной инициативе.

В уставе могли предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности партии, но весь устав не должен противоречить законодательству. В частности, членами молодежных организаций при политических партиях могли стать граждане, достигшие четырнадцатилетнего возраста. За регистрацию устава и его последующих изменений и дополнений устанавливался регистрационный сбор, а со дня регистрации устава партия либо ее организации (органы) в соответствии с гражданским законодательством признавались юридиче-

ским лицом, то есть приобретали соответствующие имущественные права, счет в банке, печать и т.д.

Для обеспечения многопартийности в Законе были зафиксированы многие апробированные мировым сообществом моменты, относящиеся к правам политических партий. Это - возможности партий свободно распространять информацию о своих целях и деятельности, участвовать в формировании органов государственной власти и управления, участвовать в выработке решений органов государственной власти и управления, представлять и защищать законные интересы своих членов в государственных и общественных органах, осуществлять иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Партиям было предоставлено право выдвигать кандидатов в народные депутаты, в том числе единым списком, вести предвыборную агитацию, оформлять группы своих сторонников - депутатов в соответствующих представительных органах. Было провозглашено равенство всех партий перед законом, обязательность фиксированного индивидуального членства.

Не допускалось членство в партии иностранных граждан и лиц без гражданства, а также участие коллективных членов - трудовых коллективов предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан. Здесь сказалось длительное существование однопартийной системы, монополизировавшей отношения общества и государства, закомплексованность и инертность некоторых слоев населения, их сложившееся отношение к "вождям", к власти, к своему положению "винтика" в маховике политического организма, нежелательность коллективного (порой заочного) решения вопроса о членстве в партии.

Законом допускались вступление партий в международные неправительственные объединения, поддержка прямых международных контактов и связей, заключение соответствующих соглашений. Тем общественным объединениям, которые ставили целями укрепление мира, развитие международного сотрудничества, иные виды гуманитарной деятельности, государство готово было оказать налоговые и иные льготы. В то же время получение финансовой и иной материальной помощи от иностранных государств, организаций и граждан для политических партий не допускалось.

В условиях перехода от преимущественно планово-регулируемой экономики к преимущественно конкурентно-рыночной немаловажное значение придавалось производственно-хозяйственной деятельности и наличию собственности политических партий. Это тем более было необходимо делать, поскольку стартовые условия прежней и вновь созданных политических партий были неодинаковы до августа 1991 года.

Партиям, как и другим общественным объединениям граждан, было "позволено" иметь в собственности здания, сооружения, жилищный фонд, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материаль-

ного обеспечения деятельности, предусмотренной их уставами. В собственности могли также находиться издательства, другие предприятия, благотворительные заведения, создаваемые за счет партий и в соответствии с целями, указанными в их уставах.

Сложнее регулировалась производственная и хозяйственная деятельность: она могла осуществляться в порядке, определяемом законодательством; лишь в целях выполнения уставных задач могут создаваться предприятия и хозяйственные организации, обладающие правами юридического лица; доходы от производственной и хозяйственной деятельности не могут перераспределяться между членами партий и должны использоваться только для выполнения уставных задач; допускается использование своих средств на благотворительные цели, даже если это не предусмотрено в уставе. Главное: создаваемые предприятия и организации, как и партии, вносят в бюджет платежи в общем порядке и размерах, установленных законом (если для них персонально не предусмотрено иное).

Гарантии формирования многопартийности заключались не только в правовом обеспечении порядка и образования и функционирования политических партий, но и в установлении правового режима прекращения деятельности партий - не менее узловой стадии их функционирования.

Прежде всего, прекращение партий может осуществляться путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения) или путем ликвидации. Реорганизация осуществляется по решениям съездов, конференций партий. Имущество реорганизованного или ликвидированного по решению съезда, конференции общественного объединения, в том числе партии, направляется на цели, предусмотренных его уставом.

Ликвидация партий по инициативе государства может проходить несколько стадий.

Во-первых, ответственность за нарушение законодательства о партиях индивидуализирована - виновные должностные лица и граждане несут дисциплинарную, административную, материальную или уголовную ответственность, предусмотренную соответствующей отраслью законодательства. Ответственность партий, как и ответственность рядовых их членов за поступки руководителей партий, за деятельность партий в целом не предусмотрена.

Во-вторых, в случае совершения партией действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных ее уставом, или нарушающих закон, руководящему органу партии может быть вынесено письменное предупреждение учреждением юстиции или прокурором. В-третьих, в случаях повторного в течение года совершения этих действий или посягательства на конституционные ограничения, указанные выше (насилованное изменение конституционного строя и т.п.) партия может быть ликвидирована по решению суда, а ее имущество безвозмездно обращено в собственность государства.

Инициаторами рассмотрения дела в суде о ликвидации партии

чайного положения - Президент. Он же может при чрезвычайных обстоятельствах временно вводить ограничения на публичные мероприятия и некоторые иные виды деятельности политических партий.

Таким образом, Законом "Об общественных объединениях" от 9 октября 1990 года были сформулированы правовые основы многопартийности в России.

Четыре года действия этого законодательства подтвердили как тягу общественного сознания к формированию гражданского демократического общества и реального народовластия, так и трудную совместимость некоторых предлагаемых моделей с традициями и историей России, отчуждение порой идей, закона и практики их применения. В одних случаях право способствовало посредничеству между властью - вчерашней и нынешней, собственником - бывшим и настоящим - и группами населения, представленными в партиях. Нередко, однако, оно уступало идеологическим догмам, привычкам, борьбе людей вместо борьбы идей, праву силы взамен силы права. Но предложенные действующим законом "правила" игры, противоборства политических векторов не могли не оказать своего влияния, хотя в разных вопросах - по-разному<sup>4</sup>.

Основной, вставший на повестку дня вопрос - это вопрос о финансировании партийной деятельности. Первое послабление запрещению финансирования партий государством было нанесено субсидированием фракций различных партий, имеющих своих депутатов в парламентах, то есть партий, победивших в ходе и в результате избирательных кампаний. Так, принято и в других странах, но это явилось отступлением от Закона от 9 октября 1990 года и исключением из правила о финансировании партий лишь в ходе предвыборной подготовки. В то же время это явление - о финансировании фракций партий в парламентах - является как бы итогом, продолжением предвыборной кампании.

Однако, первая "ласточка" повлекла и другие: раздаются настойчивые предложения расширить субсидирование партий и за пределы фракций, в зависимости от голосов, полученных в ходе последних выборов, - на содержание аппаратов партий, на ведение пропагандистской кампании, даже на оказание помощи рядовым членам партии. Доводы немалые: избиратель поддержал по-своему платформу данной партии, дал ей вексель на участие в управлении государственными и общественными делами, стало быть санкционирует отчисление от бюджета на нужды именно этой программы и платформы.

Понятно, что голос за финансирование партийной деятельности звучит тем громче, чем больше голосов получила на выборах и чем больше мест имеет политическая партия в парламентах (употребляем последний термин во множественном числе, поскольку дело не ограничивается федеральными органами государственной власти, но касается также представительных органов субъектов Федерации, местного самоуправления).

Как показывают выборочные опросы населения и "круглые сто-

Как показывают выборочные опросы населения и "круглые столы", население, как правило, выступает против траты средств налогоплательщиков на нужды, непосредственно не связанные с удовлетворением его интересов и запросов (хотя по большому счету, подготовка, например, кадров партий, их политическое и правовое воспитание и образование также осуществляются в конце концов для отстаивания нужд населения). Немало доводов в решение этого вопроса внесла и складывающаяся обстановка кризисов, конфликтов и злоупотреблений, путающая массового гражданина неуверенностью в разумном расходовании средств и без того натянутого бюджета, возможностью присвоения этих средств оборотистыми лидерами, "поводырями" партий.<sup>5</sup>

В современный период постепенно складывается доктрина взаимоотношений партий и государства: первые - способствуют миру и согласию в обществе, отражают и формируют общественное мнение в нем, лояльно воспринимают законы, конструктивно участвуют в реформировании как общественного сознания, так и экономики, политики, права; второе, то есть государство - обеспечивает партиям равный доступ к государственным средствам массовой информации, предоставляет на льготных условиях помещения для мероприятий партий при условии соблюдения принципов очередности и равенства возможностей<sup>6</sup>.

С расслоением общества появилась проблема пожертвований отдельных граждан на нужды партий, равно как и пожертвований от религиозных организаций, трудовых коллективов, благотворительных организаций, от фондов и т.д. Предлагается для обеспечения полного материального равенства партий регулировать количество и "качество" личных пожертвований, ограничить их размер некой цифрой минимальных заработных плат, как и количество пожертвований не только от физических, но и от юридических лиц: все, что сверх них, должно передаваться в кратчайший срок в доход государства на нужды здравоохранения, образования, культуры.

Очевидно, это меры не лишние и вынужденные, продиктованные воспитанием, борьбой с коррупцией, незаконным лоббизмом, подкупом. Вопрос заключается в том, чтобы закрепив какое-либо положение в законе, суметь выполнить его на практике, провести в жизнь, проконтролировать исполнение<sup>7</sup>. Прошедшее время показало, что случаи субсидирования партий как на выборах, так и вне их являются одним из наиболее болезненных, волнующих население вопросов, нуждающихся в правовом регулировании, а главное - в контроле.

Актуальнее стал и вопрос о производственной и хозяйственной деятельности политических партий, состоянии их имущества, Формула о соответствии их целям устава оказалась достаточно расплывчатой и неконкретной. Почти каждый вид хозяйственной деятельности может быть в той или иной степени привязан к общим целям партии или - на худой конец - к удовлетворению запросов и интересов членов

партии. Нормой жизни партий стала свобода в распределении финансовых средств, установлении оплаты труда аппарата и другого персонала, расходовании материальных ресурсов. Можно было полагать, что излишества в решении этих вопросов создадут отрицательную ауру, характеристику партий, отринут от нее избирателей, ради которых в конечном счете и ведется партийная работа и партийная борьба.

Однако, не тут-то было: отсутствие достаточной гласности не делает информацию об излишествах достоянием широкой общественности, а если даже кое-какие сведения и просачиваются в средства массовой информации, то не у всех встречают осуждение: образ жизни и мышления многих граждан, формировавшийся столетиями, таков, что не ведет к тем выводам и поступкам на избирательных участках, которых можно было ожидать.

Требование Закона о ежегодном опубликовании бюджета партии не всегда стало выполняться; подобного рода законоположения, по-видимому, нуждаются в наших условиях в подкреплении правовым механизмом - контролем, а может быть и санкциями за уклонение от исполнения законодательства. Некоторые партии ссылаются на отсутствие собственных Печатных органов, а также средств на оплату подобных сообщений в других изданиях: Правительству или Министерству юстиции Российской Федерации может быть целесообразно выделять печатные площади для подобного рода официальных сообщений о деятельности партий, предусмотренных Законом.

С учреждением Счетной Палаты Федерального Собрания Российской Федерации функции проверки финансовых отчетов партий могли бы поручаться ей: после анализа и обобщения сводный отчет о состоянии финансов и имущества партий мог бы передаваться Председателю Государственной Думы для распространения в виде парламентских документов, опубликования для всеобщего сведения. Во всяком случае, целесообразно сформулировать и принять меры для исключения у граждан подозрительности в отношении обогащения верхов партий за счет рядовых членов и налогоплательщиков.

Болезненным для нашей страны остается вопрос о функционировании партийных организаций на производстве. Законом России "О предприятиях и предпринимательской деятельности" от 25 декабря 1990 года проблема создания партийных организаций на предприятиях передавалась в ведение трудовых коллективов предприятий. Указом Президента России (июль 1991 года) предусматривалось прекращение деятельности общественных объединений, включая профессиональные союзы и политические партии, на государственных предприятиях (хотя Указ в части ветеранских, молодежных и ряда других общественных объединений остался неисполненным, и лица, приближенные к Президенту, оправдывали в своих выступлениях необязательность его скрупулезного и категоричного толкования). По нашему мнению, трудящиеся имеют право на политическое общественное объединение по профессиональному, производственному признаку не в меньшей степени, чем предприниматели, банкиры,



губернаторы и меры (не игнорируя и не противопоставляя деятельность последних).

Международным пактом о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, участником которого стала Россия, закрепляется невозможность ограничений пользования правом на свободу ассоциации, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, для защиты прав и свобод других лиц; не препятствуется введение законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции (статья 22 - 2).

Ограничений для состояния работников в рядах политических партий, их функционирования на производстве не содержится, как правило, в законодательстве зарубежных стран; принципом здесь, думается, должно быть отношение к работе, к профессионализму, а не мысли и идеи, свобода которых должна гарантироваться; отдавать же производственное время производству требует и действующий Закон.

Таким образом, вырисовывается концепция, ограничивающая функционирование партийных организаций в правоохранительных органах (в милиции и других органах внутренних дел, в прокуратуре, в суде, во всех видах вооруженных сил), продолжает действовать норма Указа Президента РФ о недопустимости образования партийных организаций в государственных учреждениях. Практика ищет оптимальные формы обеспечения свободы союзов и ассоциаций и ограждения общества от конфликтности и беззакония.

В связи с этим встают вопросы создания тайных и (или) фашистских организаций, сопутствующих тоталитарным или посттоталитарным режимам. Сообщениями о них наполняются некоторые средства массовой информации, объявлено о разоблачении органами контрразведки тайной фашистской организации "Вервольф". Эмоции здесь не уместны, и эта проблема заслуживает тщательного правового анализа, чтобы норма закона не стала орудием волюнтаризма, сведения личных, эгоистических, далеких от государственных и общественных интересов счетов: каждое законоположение должно вести к каким-либо правовым последствиям - либо отрицательного (запрещение, наказание), либо положительного (поощрение, льготы) характера.

В открытом обществе вопрос снимается почти сам собой: тайной организации, взявшей на вооружение культ силы, трудно претендовать на доверие избирателей, получение легальным способом доступа к рычагам власти - на силовой же метод государство должно быть способно ответить конституционным образом. Кроме того, под тайными организациями можно подразумевать как законспирированные, так и просто не зарегистрировавшие свои документы в государственных органах. Но мы исходим из добровольности, необязательности явки партий в государственные органы: не представившая свои доку-

менты партия не сможет претендовать на государственную поддержку, полностью участвовать в политическом процессе в его апогее - избирательной кампании. Это должно быть выбором партии - получать определенные политические права под публичным контролем, либо не "засвечиваться", не иметь на выборах государственных субсидий, не обладать открытыми каналами общения с избирателем.

Известная история конца 40-х годов с будущим талантливым поэтом Жигулиным в свете сказанного может и в наши дни приобрести зловещий характер: они тогда тайно изучали "Капитал" и другие работы К.Маркса и Ф.Энгельса и были объявлены подпольщиками и осуждены к лишению свободы. Главное, думается, не отсутствие или присутствие регистрации партии, а конституционность задач и целей объединения граждан, их законопослушание; при нарушении законов, посягательстве на право других граждан необходимо принятие эффективных правовых мер, адекватных вредности, тяжести или опасности нарушения.

Не менее сложна борьба с фашистскими организациями. Понятие "фашизм" должно иметь строго правовое наполнение и не менее строгие последствия, тем более в стране, внесшей решающий вклад в разгром германского фашизма. В политологии известны и устоялись некоторые конкретные признаки фашистской организации, это - пренебрежение к закону и правам человека, расистская идеология, культ насилия, демагогия (особенно с помощью средств массовой информации). Кое-что из этого "отоварено" правом с помощью Кодекса РФ об административных правонарушениях, норм Уголовного кодекса РФ (пропаганда национальной вражды, причинение телесных повреждений, злоупотребление служебным положением, превышение власти, клевета, оскорбление и т.д.). Государству следует идти по пути выявления и доказывания конкретных преступлений, осуждения виновных в их совершении физических лиц, а не путем навешивания модных ярлыков и обвинений, используемого идейными противниками для натравливания друг на друга, опорочивания конкурента перед избирателем.

Поэтому, вопросы функционирования организаций партий на предприятиях, существования тайных, фашистских объединений граждан должны решаться не априори, не вообще, не превентивно, а конкретно, применительно к каждому случаю, с учетом соблюдения или нарушения конкретной нормы конкретного закона: за совершение общественно опасных действий, предусмотренных действующим уголовным законодательством, виновные лица должны привлекаться к уголовной ответственности: и это означает не ослабление, а усиление правопорядка, борьбы с коричневой или иной опасностью для общества, поскольку разговоры вообще, об ответственности партий, то есть юридических лиц, ведут в наших условиях к размыванию ответственности, к возможности огульных, бездоказательных обвинений, к возможности подмены политической ответственности - уголовной. Если думать о стране, а не об устранении политических конкурентов, то для

страны это опасно ,о чем постоянно полезно помнить.

За прошедшие четыре года действия закона СССР от 9 октября 1990 года "Об общественных объединениях", распространенного постановлениями Президиума Верховного Совета России от 15 января и 18 декабря 1991 года на территорию России, Министерство юстиции неоднократно пользовалось своими полномочиями по предупреждению партий, выходящих за пределы устава, нарушающих закон. Президент Российской Федерации своими указами приостанавливал и даже прекращал деятельность ряда партий<sup>8</sup>. Общегражданские судебные процессы о ликвидации партий, предусмотренные законом, нам не известны.

Действующим Законом РФ от 17 мая 1991 года о чрезвычайном положении предусматривается возможность в случае введения чрезвычайного положения органа, принявшего решение о введении чрезвычайного положения, осуществлять приостановление, после соответствующего предупреждения, деятельности политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки (статьи 22 и 23 закона). Попытки принятия таких мер предпринимались в первой половине октября 1993 года в течение нескольких дней, а также в зоне осетино-ингушского конфликта на северном Кавказе в течение более продолжительного времени. Хочется надеяться, что "чрезвычайщина" не станет распространенным явлением в России, следует готовиться к более кропотливой, скрупулезной, будничной работе по партнерству государства и политических партий.

В связи с этим не сходит с повестки дня вопрос о функциях министерства юстиции. Его не громоздкий аппарат с трудом может осуществлять текущий контроль за полусотней политических партий и тысячей других федеральных и межрегиональных общественных объединений, в связи с чем ставится вопрос об освобождении Минюста от несвойственных ему, как говорят, функций контроля и о необходимости усиления надзорных функций прокуратуры.

Не исключая усиления прокурорского надзора, наделения его дополнительными полномочиями по предупреждению и пресечению незаконной деятельности партий (может быть, вынесение предостережения - сравнительно новая форма прокурорского реагирования на нарушение закона, постановка перед судом вопроса о приостановлении на определенный период деятельности партии и др.), целесообразно обратить внимание на специфику функций Минюста в описываемых процессах: это прежде всего, регистрация документов партий, ведение их реестра, осуществление "общего" наблюдения за ними. Такую задачу никто в государстве, в том числе прокуратура, не осуществляет и вряд ли должен осуществлять. Возможно, в этом деле надо быть активнее, острее поднимать вопросы, ставить их перед компетентными органами, публиковать результаты анализа и обобщения деятельности политических партий, информации о своей сфере работы в этой области. Так что освобождение Минюста от функций госу-

шагом назад в деле организации взаимодействия общества и государства.

Многopатpийность в России развивается семимильными шагами, порой скачкообразно. Роль права, как и специфику условий российской действительности не стоит ни преувеличивать, ни приуменьшать<sup>9,10</sup>. Ограничения закона для функционирования партий должны быть разумны и достаточны для ограждения общества от экстремизма и насилия, предотвращения кровавых катаклизмов, проверяться практикой<sup>11</sup>. Приступая к формированию правового государства, находясь в мировом сообществе, Россия призвана следовать Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, согласно которой "при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе" (статья 29 - 2).

Законопроект России о политических партиях движется по комитетам и комиссиям, по залам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации наряду с более общим Законом об объединении граждан, законами о профессиональных союзах, о некоммерческих организациях, о благотворительной деятельности, о гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации. В увязке с ними, с другими законодательными актами, со всей системой российского законодательства видится ключ к созданию партий парламентского типа наряду с другими общественными объединениями, к реализации принципа правления законов, а не людей.

### С.А. Боголюбов

*доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заведующий кафедрой права Московского государственного института электроники и математики, руководитель рабочей группы Государственной Думы по разработке законопроекта РФ о политических партиях.*

### ЛИТЕРАТУРА

- 1. Закон СССР об общественных объединениях // Известия.-1990.-16 октября
- 2. Законодательство о политических партиях в зарубежных странах. Обзорная информация. М.: Институт законодательства, 1990; Зарубежное законодательство о политических партиях: Сб. нормативных актов. М.: Луч, 1993.
- 3. Боголюбов С.А. Мы мечтали о стимулировании созидательной деятельности общественных организаций // РОСТ.- 2-ой вып. М., 1991.
- 4. Зотова З.М. Партии России: Испытание выборами. М.: Российская академия управления, 1994.
- 5. Боголюбов С.А. Законы об общественных объединениях и их выполнение // Законодательство и экономика. -1991. -N 7-8.
- 6. Боголюбов С.А. Природоохрнительная деятельность общественности: пра-

новые формы. М.: Знание РСФСР, 1988.

- 7. Тихомиров Ю.А. Как применять закон. М.: Известия, 1993.
- 8. Боголюбов С.А. КПСС вне закона?! Конституционный суд в Москве. М.: Байкальская Академия, 1992; Боголюбов С.А. КПСС - хроника суда. М.: Независимая служба мира, 1993.
- 9. Данилов А.А., Засорин С.А. Политические партии Российской Федерации на современном этапе. М.: Знание России, 1992.
- 10. Боголюбов С.А. О правовом статусе общественных объединений // Право и экономика. -1993. -N 3-4.  
Боголюбов С.А. Право на объединение (Комментарий к новой Конституции) // Право и экономика. -1994. -N 2.
- 11. Вопросы теории истории общественных организация/ Отв.редакторы Ц.Я.Ямпольская, А.И.Щиглик. Институт государства и права. М.: Наука, 1971.

---

## Исторический контекст формирования многопартийности в России

Представляется, что становление многопартийности в современной России началось с 1987 года. Тогда было прекращено в основном уголовное преследование по политическим мотивам, что в косвенной форме было зафиксировано в ходе январского 1987 года пленума ЦК КПСС как курс на демократизацию в обществе (1, с. 56 - 63). Вскоре после этого были освобождены многие политические заключенные. Все это означало, что отныне власти готовы допустить проявления инакомыслия в обществе. Многопартийность еще полагалась крамоллой, сам термин "оппозиция" имел для властей однозначно негативный характер и никакое соперничество с КПСС в политической сфере не допускалось. Однако было продемонстрировано, что будет допущено общественное обсуждение различных вопросов.

Оппозиция, которая в это время уже реально существовала в обществе, хотя большей частью и не проявляла себя открыто, так как опасалась репрессий (и действительно страдала от них), получила возможность воспользоваться новыми условиями. По всей стране и особенно в крупных городах начали создаваться различные самостоятельные объединения и дискуссионные клубы. Многие из них занимались специфическими проблемами и явились одним из этапов формирования гражданского общества как такового. Например, клубы культурной ориентации, ассоциации поэтов, любителей музыки, религиозные объединения. В какой-то мере подобного рода клубы существовали и раньше, и, кстати сказать, среди них были довольно сильны оппозиционные настроения, однако в целом они либо находились под сильным наблюдением со стороны властей, как клубы люби-

телей кино и литературные объединения, либо принадлежали к контркультуре, как клубы самодетальной песни или клубы футбольных фанатов. Но сейчас такого рода клубы стали значительно более свободными и многочисленными.

Эти организации назывались по разному: клубы, союзы, комитеты, советы, фонды, движения, редакции, ассоциации, общества, мы называем их клубами, потому что задача, которую они в то время выполняли было просто дать людям с похожими взглядами найти друг друга и общаться друг с другом, выговориться (2, с. 142). То есть общение членов клубов друг с другом было главной социальной функцией этих организаций.

Одним из путей общения членов различных клубов друг с другом, как и рекрутирования новых сторонников, была неформальная печать: в это время возникло огромное количество малотиражных изданий: "Гласность", "Свободное слово", "Панорама", "Экспресс-хроника", "Новая жизнь", "Доверие", "Открытая зона" и многие другие. Эти издания не оказывали большого влияния на формирование общественного мнения ввиду исключительно малого тиража, но играли исключительно важную роль, во-первых, связывая друг с другом активистов новых политических клубов, во-вторых, образуя неподцензурный сектор печати, который одним фактом своего существования оказывал давление на официальную печать, и та становилась все более свободной.

Следующий этап был связан с выборами, которые впервые в СССР проводились на альтернативной основе и которые были все более свободными: сначала выборы делегатов на 19 партконференцию КПСС в 1988 году, потом выборы народных депутатов СССР в 1989 году, потом выборы народных депутатов РСФСР в 1990. Тогда в поддержку многих независимых от властей кандидатов стихийно образовывались клубы избирателей, группы поддержки и другие объединения избирателей. Наиболее активны в этом отношении были избиратели демократической ориентации, но не только они, в частности, тогда же образовалось довольно много групп с коммунистической идеологией. При этом такие коммунистические группы находились в весьма жесткой оппозиции к официальному руководству КПСС, обвиняя его в отрыве от народных масс, коррупции, ревизионизме и предательстве коммунистических идеалов. Эти коммунистические группы призывали бороться на два фронта: против засилья бюрократии и против попыток свернуть с социалистического пути развития. Демократы призывали к уничтожению всевластия правящей бюрократии и скорейшему преобразованию общества на началах демократии и социальной справедливости, декларировали необходимость возвращения страны на западный путь развития. Очень активны были национально-демократические движения в нерусских республиках. Менее активны были русские националисты.

Выборы на партконференцию КПСС, конечно, нельзя было назвать свободными, тем более, что в них участвовала только незначи-

тельная часть общества - члены КПСС. Однако ряд обстоятельств сделал эти выборы важным этапом в формировании политического плюрализма и раскрепощении гражданского общества. Во-первых, это были первые альтернативные выборы, когда далеко не все делегаты назначались и появилась возможность какого-то выбора между кандидатами различной ориентации (1, с.58).

Во-вторых, КПСС была настолько большой (18 миллионов) и настолько сросшейся с государством, что она фактически была не отдельной партией, а определенным срезом общества, в ней были представлены практически все существовавшие в обществе позиции. То есть она была некоторым конгломератом различных группировок, что приводило, в свою очередь, к двум последствиям. С одной стороны, различные политические течения в КПСС получили возможность самоопределиться во время выборов делегатов на 19 партконференцию, и это привело к началу образования фракций в КПСС, которые в дальнейшем подорвали ее способность действовать как консолидированная политическая сила и, что особенно важно, разорвали КПСС, и в результате из нее выделилось несколько небольших партий.

С другой стороны, такое положение дало возможность различным течениям, существовавшим в обществе, проявиться во внутрипартийной борьбе КПСС. Парadoxальным образом оказалось, что лозунг о единстве партии и народа, который долгое время использовался для подавления свободного волеизъявления общества со стороны режима, в новых условиях (отступления режима) использовался обществом для своего волеизъявления и вмешательства в дела правящей партии. Получилось, что в условиях либерализации политически активные граждане - не члены КПСС, в том числе те из них, кто почти прямо выступал за ограничение власти КПСС, получили возможность участвовать в обсуждении различных кандидатур делегатов на партконференцию КПСС (3), которая, подтвердив курс генсека КПСС М.С.Горбачева на демократизацию, во многом определила дальнейшую политику КПСС. Практически такое участие беспартийных в выборах в КПСС выразилось в активном обсуждении кандидатур делегатов, хода и итогов партконференции.

В-третьих, открытое обсуждение многих острых вопросов перед и во время конференции способствовали значительной политизации населения. Эта политизация выразилась и в интересе к политике и в первых массовых митингах и демонстрациях, которые прокатились по всей стране именно в мае-июне 1988 года.

И, наконец, в-четвертых, во время избрания делегатов политически активные граждане стали образовывать группы поддержки определенных кандидатов - прообраз будущих клубов избирателей. Особенностью кампании 1988 года было то, что такие группы чаще всего образовывались не столько для выборов "хорошего" делегата, сколько для отстранения "плохого", именно негативные лозунги встречали наибольший отклик населения. Чаще всего роль такой негативной фигуры играли местные партийные руководители консерва-

тивной ориентации, часть из них была лишена мандатов делегатов конференции под давлением выступлений населения.

Конкретными формами политического самоопределения в результате кампании 1988 года стали зародыши фракций в КПСС и народные фронты.

В октябре 1988 года ряд сторонников возрождения ленинских принципов образовали Ассоциацию научного коммунизма. В дальнейшем были образованы Объединенный фронт трудящихся в июле - сентябре 1989 года (4, с. 1) и Инициативный съезд коммунистов РСФСР, который в конце концов привел к победе консервативного крыла в руководстве вновь образованной в 1990 году Компартии РСФСР. В апреле 1990 года было образовано более радикальное Движение "Коммунистическая инициатива", на базе которого позже, в конце 1991 года была образована Российская коммунистическая рабочая партия.

Кроме этих двух фракций КПСС - демократической и коммунистической, официальное руководство фактически оказалось вынуждено действовать тоже как фракция, так сказать, "фракция власти" (по аналогии с "партией власти").

Как уже говорилось выше, в 1988 году, в предверии 19 партконференции КПСС, состоялись массовые митинги протеста против избрания делегатами конференции ряда крупных партийных сановников, давно потерявших авторитет населения за сопротивление переменам и коррупции. Как итог этих массовых выступлений, во многих регионах их активными участниками были образованы организации активистов общедемократической ориентации. Чаще всего они называли себя Народный фронт. Так были образованы Ярославский и Байкальский НФ, Демократическое движение за перестройку на Сахалине. В ряде других мест народные фронты и подобные организации были образованы как объединения неформалов различных политклубов демократической ориентации. Народные фронты проводили митинги, массовые публичные дискуссии и создали основу для будущих объединений избирателей в поддержку кандидатов демократической ориентации. Многие из них и родились как своеобразные объединения избирателей, на негативной основе - не за какого-либо кандидата, а против. В этой время политические объединения демократической ориентации полностью доминируют, в то время как коммунисты и русские националисты находятся еще только на клубной стадии развития. Это обстоятельство во многом объясняет провал коммунистов и националистов на выборах 1989 и 1990 годов.

Одним из важных этапов борьбы с гегемонией КПСС стала борьба за отмену статьи 6 Конституции СССР (5, С.7), закреплявшей руководящую роль КПСС. Этот лозунг стал одним из самых важных в предвыборной борьбе кандидатов в народные депутаты РСФСР, с ним вынуждены были согласиться даже коммунисты. В начале 1990 года статья 6 Конституции СССР была изменена. Одним из важнейших следствий этого стало образование легальных политических пар-



тий.

Первая легальная партия (не беря в расчет КПСС) был Демократический союз (2), образованный еще в мае 1988 года. ДС сыграл большую роль в российской политике, он стал первым открыто, в резкой форме выдвинувшим и отстаивающим многие демократические принципы: многопартийность, право на частную собственность, десакрализация Ленина, всеобщие свободные выборы, свобода слова, собраний, союзов и демонстраций. Такое открытое выдвижение и отстаивание этой программы, без сомнения, сыграло большую роль в скорости распространения этих требований. ДС был своеобразным авангардом демократического движения, за которым все остальные представляли центристами: однако ДС так и не стал массовой и влиятельной политической партией, он не был признан не только властями, но и многими союзниками, опасавшимися его радикализма и нежелания идти на любой компромисс с властями. Это нежелание не идти на какие-либо компромиссы привело к тому, что ДС бойкотировал все выборы, поставил себя вне рамок электорального процесса и тем самым оказался исключен из большой политики. Дальнейшая эволюция руководства ДС, его стремление эпатировать публику (и философские обоснования этой позиции с точки зрения экзистенциализма) показали, что на самом деле ДС был и остался прежде всего клубом, для которого главной целью была своеобразная форма общения, а его политические демонстрации, будучи политическими акциями для большинства участников (и поэтому ДС вошел в политическую историю СССР, России), для организаторов, активистов самого ДС носили квазиполитический характер, были своеобразными хэппенингами на политические темы.

Кардинальные экономические реформы создали принципиально новую социально-экономическую ситуацию, что привело к очередной перегруппировке политических сил. Впервые в 1992 году правительство приступило к энергичному реформированию существующего порядка вещей и прежде всего - экономики. Новые группировки сложились в соответствии с их отношением к проводившимся реформам и тому прошлому, которое эти реформы предполагали заменить(6).

Реформаторы-демократы, либералы отрицали прошлое как господство коммунистической ортодоксии и экономической иррациональности и предполагали его скорейший демонтаж путем радикальной либерализации российской экономики и открытия ее мировому рынку. Кроме того, реформисты признают распад СССР необратимым и неизбежным и ориентированы на построение новой государственности в рамках Российской Федерации. Этот блок - наследник демократического блока предшествующего этапа, хотя это не просто его продолжение. Крупнейшие силы этого блока: Движение "Демократическая Россия", предвыборный блок (и одноименное движение) "Выбор России" (1), Республиканская партия, Социал-демократическая партия, Партия экономической свободы, Российское

движение демократических реформ.

Другой блок выступал за сохранение старого порядка вещей, прежде всего старой государственности (СССР, Российская империя). Впрочем, этот старый порядок понимается различными течениями этого блока по-разному. Главное, что объединяет их в один блок - идеи сильной государственности, своеобразия пути России, анти-западничество. Этот блок называют националистами и коммунистами, коммуно-фашистами, патриотами. Автор предлагает называть его традиционалистским или фундаменталистским блоком. Он в какой-то мере является наследником блока КПСС предшествующего этапа (7,8).

Третий блок не имеет предшественников в предыдущей стадии, он оформился как таковой в первой половине 1992 года непосредственно под влиянием начавшихся кардинальных экономических реформ. Его лидеры поддерживают общее направление реформ в сторону рыночной открытой экономики и общества западного типа, но призывают проводить эти реформы в более медленном темпе и в более щадящем режиме как для населения, так и для существующих предприятий. Важнейшим инструментом такой политики является государство, которое должно, по их предложению, сохранить свой контроль над экономикой в течение еще долгого периода. Они полагают распад СССР крупнейшей ошибкой и предлагают восстановить единое союзное государство, но сделать это строго добровольно, постепенно, через тесный экономический союз в качестве первого этапа. Этот блок называют чаще всего центристским. Автор предлагает называть его протекционистским блоком, ибо основная его идея, объединяющая самые различные силы, - протекционизм со стороны государства по отношению, во-первых, к российской промышленности, во-вторых, по отношению к социально слабым слоям.

Таким образом, трех-блочная структура сложилась к середине 1992. Ни сентябрьско-октябрьские события, ни выборы в новый парламент не изменили этой структуры политического спектра в России (9, с. 203; 10).

Однако выборы в новый парламент можно, тем не менее, считать началом нового этапа в процессе становления многопартийности, поскольку эти первые официально многопартийные выборы способствовали значительному развитию партий и усилению их влияния в новом парламенте и в российской политике вообще.

Во-первых, политические партии были признаны в качестве важнейшего элемента политической системы и им были предоставлены значительные права как именно политическим партиям. Важнейшими из этих прав явились выдвижение кандидатов от партий и голосование по пропорциональной системе представительства - по партийным спискам, а также правовые гарантии доступа партий к государственным средствам массовой информации. Во-вторых, во время избирательной кампании партии и блоки значительно укрепили свои структуры. В-третьих, кардинально изменилась структура пар-

ламента, точнее, изменился сам принцип его структурирования. В предыдущем парламенте его руководящим органом был президиум, состоявший из лидеров функциональных подразделений парламента - парламентских комитетов, фактическим руководителем парламента в этом случае выступал его спикер, который мог отчасти контролировать функциональные подразделения парламента. В новом парламенте руководящим органом нижней палаты является Совет Думы, в который входят лидеры парламентских фракций. В этой ситуации структурирование парламента происходит уже не по организационно-функциональному признаку, а по политическому. В результате власть в парламенте не сосредоточивается в руках его руководства, а оказывается рассредоточенной между различными политическими группировками, представленными в парламенте. А он, в свою очередь, теперь начинает функционировать не как своеобразная "партия парламента", а как действительно представительная власть, где представлены различные существующие в обществе политические течения. Все это сделало партии значительно более влиятельным социальным институтом.

Политический спектр, то есть определенное распределение политических сил, формируется по отношению к ключевым проблемам, стоящим перед обществом. Например, основной проблемой для европейского общества в середине двадцатого века была социализация общества, построенного на основе либерального рыночного хозяйства, создание системы социальных гарантий. В соответствии с этой основной проблемой сформировались и основные политические силы: коммунисты, пытавшиеся решить проблему радикально и насильственным путем; социалисты/социал-демократы, предлагавшие эволюционный подход в рамках сохранения демократических институтов и частной собственности; либералы, предпочитавшие сохранить основы общественного устройства, гарантирующие всем равенство возможностей; и консерваторы, требовавшие положить конец бунту низших слоев против порядка и обеспечить в обществе власть наиболее достойных. Таковы были основные политические силы в развитых странах на протяжении десятилетий и они были распределены на линии слева направо согласно их отношению к этой основной проблеме. Несколько особняком стоят фашисты, которые с одной стороны, занимали место в правой части спектра, с другой стороны, были очень близки к требованиям радикальных левых и некоторые их лидеры, например, Муссолини, происходили из левых кругов. В то же время в странах запаздывающего развития (догоняющей модернизации) основной проблемой была необходимость ускоренной модернизации общества, поэтому распределение политических сил по политическому спектру отличается в них от классической модели европейских стран.

Существуют различные трактовки политического спектра в России. Наиболее часто встречается попытка дать им определение как левым, правым или центристским согласно европейскому пониманию этих терминов(11). Однако рассмотрение политического спектра с

таких позиций приводит к парадоксальным результатам, когда полярные политические силы оказываются не просто союзниками, а часто просто перетекают друг в друга в организационном плане и трудно отличимы идеологически. Попытки противников представить такие альянсы как результат полного морально-политического падения, или же, что такой союз наконец выявляет внутреннее родство фашизма и коммунизма, так же как и заявления сторонников о том, что под угрозой существованию нации объединяются все здоровые политические силы, являются явно пропагандистскими и по сути ничего не объясняют. Попытки приложить к российским посткоммунистическим политическим силам мерку левого и правого, выработанного для европейских политических сил, показывают, что большинство политических сил оказывается наполовину левыми, наполовину правыми, а признаки принадлежности к правым или левым политическим силам оказываются перемешанными и совершенно не коррелируют друг с другом.

Другим способом определить политический спектр является попытка расположить политические силы по нескольким осям. К настоящему времени среди исследователей многопартийности уже существует определенный консенсус, что такими осями могут быть отношение к рыночным экономическим реформам и отношение к проблеме государственности (или многие определяют эту ось как отношение к историческому наследию, что очень близко для России) (12). При этом наблюдается большая корреляция признаков и поэтому эта схема довольно широко начинает использоваться, однако ее проблемой является то, что здесь наблюдается разброс политических сил по очень широкому полю, в то время как очевидно, что классификация политических сил должна отразить те фактически существующие союзы и тесные связи, которые можно наблюдать в политической жизни и должны помочь типизировать существующие политические силы. То есть налицо некоторая неопределенность в распределении политических организаций по политическому спектру. Некоторые авторы даже предлагают располагать политические группировки по кругу.

Поэтому автор предлагает, во-первых, рассматривать политический спектр через призму основной проблемы, стоящей перед обществом; во-вторых, более внимательно учитывать реально складывающиеся политические союзы и линии противостояния; в-третьих, признавая незавершенность процесса формирования многопартийности, сделать из этого соответствующие выводы, а в частности, признать, что организации, претендующие на статус партии, должны рассматриваться как протопартийные образования наряду с другими протопартийными образованиями (носящими другие названия). И каждое из этих протопартийных образований не столько занимает определенную нишу в политическом спектре, сколько делит какую-либо нишу с другими родственными ему протопартиями, одновременно борясь с ними за эту нишу и сотрудничая теснейшим образом друг с другом вплоть до организационного переплетения.

Новая ситуация родила новые проблемы и создала новые основания для распределения политических сил (13, с. 134 - 141). Первоначально это выразилось в кризисе в стане победителей, образовалось три основных блока политических сил, которые в средствах массовой информации получили названия как демократы, центристы и патриоты.

Демократы, реформисты - самоназвание; ярлыки политических оппонентов - радикалы, компрадоры; аналог в европейско-американском политическом спектре - политические либералы, экономические консерваторы; отношение к экономической реформе - быстрые реформы, быстрая и полная приватизация, включая свободную продажу земли, жесткая антиинфляционная политика, освобождение цен, скорейшее включение российской экономики в мировую и использование иностранных капиталовложений; отношение к вопросам государственности - "распад СССР - это закономерный распад империи", акцент на независимости России; в культурном и внешнеполитическом отношении - строгая ориентация на Запад; опора на новые социальные слои, выигравшие от реформ.

Центристы - самоназвание; ярлык оппонентов - так называемые центристы; аналог в европейской политике - левый центр, социал-демократы; отношение к экономике - реформы по направлению к рыночной экономике, но более медленные, с меньшей социальной ценой и под государственным контролем, защита отечественного капитала и производственного капитала, сохранение высокой степени социальной защиты большинства населения, политика стимулирования производства и потребления; отношение к вопросам государственности - осуждение распада СССР, возрождение союза через добровольное объединение и экономическую конфедерацию; во внешней политике - попытка найти собственную российскую линию при доброжелательных, но жестко прагматических отношениях с Западом; опора на традиционные слои, сформировавшиеся в советский период, прежде всего на занятых на крупном, чаще всего государственном производстве.

Патриоты, государственники - самоназвание; термин, чаще всего используемый в средствах массовой информации - радикальная оппозиция; ярлыки оппонентов - коммунисты, фашисты, радикальные националисты, коммуно-фашисты; аналог в европейской политике - крайне левые и крайне правые; отношение к экономике - восстановление государственного контроля над всеми важнейшими секторами экономики, национализация крупных частных капиталов как нажитых преступным путем, использование частного сектора в ограниченных масштабах; отношение к вопросам государственности - немедленное восстановление СССР в его прежних границах; во внешней политике и в культурном отношении - строгая антизападная ориентация.

Такое распределение основных политических сил не является уникальным, только российским феноменом - оно характерно для многих стран на этапе модернизации, где выделяются три основные

группировки: либералы, предлагающие решить все проблемы путем жесткой финансовой политики и открытием экономики страны для мировых рынков (14); сторонники национальной буржуазии, требующие протекционистской политики для отечественного капитала и активного участия государства в стимулировании экономического развития; фундаменталисты, требующие дорожить спецификой нации (или религии) и не допускать усиления западного влияния на страну. Фундаментализм является реакцией на модернизацию и ее трудности. Неудивительно, что Россия, переживающая этап ускоренной модернизации, имеет схожий политический спектр. Выбор пути модернизации и отношение к историческому наследству являются основными проблемами для модернизирующихся стран.

Спецификой России как не просто модернизирующейся, но и посткоммунистической страны, является обостренное отношение к проблеме наследства, так как в течение предшествующего периода Россия (СССР) достигла высокого уровня технологического и социального развитие (урбанизация, уровень образования, развития социальных гарантий) и проблема сохранения этих достижений стоят значительно более остро, чем в Латинской Америке, где этих достижений не было. Другая причина остроты проблемы наследства связана с тем, что Россия испытывает жестокий кризис государственности и идентичности в связи с распадом СССР. Этот кризис идентичности связан и с видимой перспективой потери статуса великой державы.

Вышесказанное позволяет высказать одно немаловажное замечание в дискуссии о том, какая партийно-политическая система нужна России: двухпартийная, двухполюсная, многопартийная, с государственной доминирующей партией и, что, может быть, в практическом плане еще более важно - какой должна быть избирательная система (15). Реальностью модернизирующей России является трехполюсная система и один из этих полюсов является антисистемной радикальной силой. Такая структура будет сохраняться в обозримом будущем. При этом в целях политической стабильности антисистемная сила должна быть изолирована, поэтому оптимальным является стимулирование формирования двухполюсной партийно-политической системы. Двухпартийная система невозможна в ближайшее время, так как создание двух доминирующих партий из ныне существующего конгломерата протопартийных образований займет слишком много времени, а политическая система может подвергнуться слишком большому перегрузкам в этот период. Из теории избирательных систем хорошо известно, что двухполюсная система требует для своего развития мажоритарную систему голосования в два тура. Видимо, именно такую избирательную систему можно порекомендовать создателям закона о выборах.

**С. А. Марков**

*преподаватель кафедры "Политические процессы в России" МГУ, научный сотрудник фонда Карнеги за Международный мир, консультант Национального Демократического Института*

## ЛИТЕРАТУРА

- 1. Горбачев. М.С. Годы трудных решений. М., 1993.
- 2. Марков С., Макфал.М. Трудное рождение русской демократии (партии, лидеры, программы). Гувер Институт Пресс, 1993.
- 3. Горбачев.М.С. О задачах по углублению перестройки. Доклад Ген.секр. ЦК КПСС на XIX конференции КПСС // Правда. - 1988.-29 июня.
- 4. Что делать: Информационное сообщение о I съезде ОФТ. 1989. -август -N 3.
- 5. Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977.
- 6. Горбачев - Ельцин: 1500 дней политического противостояния. Терра, 1992.
- 7. Марков.С. Выбор России - выбор пути. Возможные варианты создания партии на базе блока "Выбор России": Аналитическая записка. М., 1994.
- 8. Феномен Жириновского. М., 1992.; Владимир Жириновский. Последний бросок на Юг. М., 1993.
- 9. Партии и политические блоки России/ Ред. Коваль Б.И. М., 1993.
- 10. Зубов А.Б., Колосов.В.А. Что ищет Россия? // Полис. -1994. -N 1.
- 11. Бутенко А. Советская многопартийность: проблема формирования. М.: Знание, 1991.
- 12. Кудрявцев И. Две линии в российском политическом спектре. Москва.: ИГПИ, 1993.
- 13. Ельцин Б. Записки президента. М., 1994.
- 14. Гайдар Е. Новый курс. М., 1993.
- 15.Страшун Б.А., Шейнис. В.Л. Политическая ситуация в России и новый избирательный закон // Полис. -1993. -N 3.

---

## О концепции проекта закона Российской Федерации "О политических партиях"

При разработке концепции закона прежде всего встает вопрос о нахождении надлежащего баланса между степенью правовой регламентации той или иной сферы общественных отношений и допустимой мерой их внутренней саморегуляции. Этот вопрос, особенно важный для законодательства переходного периода, применительно к российскому закону о политических партиях нередко ставится в самой категоричной форме: нужен ли такой закон вообще? В качестве основного аргумента обычно ссылаются на то, что государство должно воздерживаться от вмешательства в стихийные процессы формирования гражданского общества.

Этот тезис, достаточно спорный сам по себе, вызывает особые возражения, когда речь идет о правовом регулировании процессов создания и деятельности политических партий. Дело в том, что партии не являются таким же элементом гражданского общества, как иные

общественные объединения граждан. Зародившись в недрах гражданского общества, они становятся затем посредниками между обществом и государством. Они выходят за рамки гражданского общества и претендуют на участие в осуществлении государственной власти.

Это делает партии объектом пристального внимания со стороны тех, кто стремится получить доступ к власти, чтобы использовать ее в своих интересах. Кроме того, сами партии выражают в лучшем случае интересы лишь определенной части общества. Государство же как представитель всеобщих интересов не может не быть заинтересовано в активном содействии (в том числе и посредством законодательного регулирования) тому, чтобы деятельность партий не наносила бы ущерба интересам отдельной личности и общества в целом.

Правда, подобное государственное регулирование совсем не обязательно предполагает принятие комплексного нормативного акта, охватывающего порядок создания политических партий и регистрации их уставов, права партий и гарантии их реализации, контроль за деятельностью партий, формы участия партий в выборах, порядок приостановления, прекращения и запрета деятельности партий. А именно такой проект российского закона о политических партиях вынесен сейчас на рассмотрение депутатов Государственной Думы.

Законы, близкие к российскому проекту по широте и детальности правовой регламентации процессов создания и деятельности политических партий, существуют лишь в нескольких странах. Однако это, как правило, страны, имевшие опыт жизни в условиях тоталитарного господства партии от вождистского типа и осуществившие переход к демократическому устройству общества и государства. Их характерной чертой была ослабленность и деформированность гражданского общества в результате предшествовавшего тоталитарного правления. Совокупность данных обстоятельств обусловила необходимость особого подхода в этих странах к проблеме правового регулирования процессов создания и деятельности политических партий. Сказанное целиком относится к России, в которой названные особенности проявились резче и полнее, чем где-либо.

Чтобы пояснить, в чем заключается существо этих особенностей, рассмотрим опыт США, страны, в которой правовая регламентация деятельности партий (во всем, что не связано с их участием в выборах) по сути дела сведена к минимуму. Обратимся прежде всего к тому периоду в истории США, события которого в наибольшей степени сопоставимы с процессами, происходящими сейчас в нашей стране - к периоду образования Соединенных Штатов и формирования их государственности. Написанные в это время знаменитые статьи американских федералистов А. Гамильтона, Д. Мэдисона и Д. Джея полны тревогой из-за того, что "общественное благо приносится в жертву раздорам между противоборствующими партиями" (1, с. 65). Понимая невозможность устранить причины межпартийной борьбы, угрожающей зарождающемуся народовластию (для этого надо было бы погубить свободу, без которой партии не могут существовать), Мэди-



сон призывал “искать защиту от этого бедствия только посредством контроля над следствием, т.е. самими действиями политических группировок” (1, с.70). Однако предлагаемый авторами контроль, по сути дела, сводился к поиску и принятию такой формы организации государственной власти, в рамках которой партии получили бы надлежащие правовые границы для своей деятельности. Речь шла о внедрении в практику государственной жизни таких принципов, как “упорядоченное разделение власти между различными ведомствами; введение закономерных противовесов и взаимного ограничения властей; учреждение судопроизводства, где судьи сохраняют свою должность лишь в меру “безупречного поведения”; представительство народа в законодательной власти через выбранных ими депутатов (1, с. 57).

Опыт США продемонстрировал дальновидность и плодотворность такого подхода. Однако для нашей страны подобное сведение государственного регулирования деятельности политических партий лишь к созданию общего государственно-правового контекста для развития многопартийности представляется недостаточным. На это существует ряд причин, из которых в первую очередь можно выделить следующие.

- 1 Принципиальное отличие нашей ситуации состоит в том, что в России нет сейчас той основы гражданского общества (частной собственности) и той развитой структуры общества, которые были в Америке эпохи становления американской государственности. Существовавшее в России до 1917 года гражданское общество практически полностью разрушено и сейчас задача заключается в создании фундамента для его формирования.
- 2 Характер осуществляемых в нашей стране реформ беспрецедентен по глубине и радикальности преобразований. Одновременно меняются основы и общественного, и государственного устройства. В Америке же, при всей серьезности и революционном характере происходивших перемен, речь главным образом шла о поиске новой формы государственной власти, а не о смене общественного строя.
- 3 То обстоятельство, что реформы в России в значительной мере осуществляются “сверху” с неизбежностью определяет опережение законодательством реальных социальных процессов во многих сферах, в том числе и в сфере развития многопартийности.
- 4 Общественное мнение в России еще только формируется. Следует, очевидно, согласиться с польским политологом Е.Вятром в том, что общественное мнение существует не в любом обществе, что оно “отсутствует там, где политическая система не допускает какого-либо выражения политических позиций, имеющего целью воздействовать на функционирование системы”. В этом смысле наше общественное мнение - в значительной степени дитя эпохи гласности (2, с. 349). В силу своей неразвитости, давних традиций несвободы, нравственного и правового нигилизма оно не может ни служить нравственным барометром для

партий, политиков, общественных и государственных деятелей, ни обеспечивать социальный контроль за соответствием политической жизни ценностям правовой демократии. Как показывают недавние социологические опросы в Москве, 30% москвичей уже готовы "поддержать курс на улучшение общественного порядка и жизненного уровня в стране за счет ограничения демократических свобод" (3). И можно не сомневаться, что приверженность демократическим ценностям в Москве значительно выше, чем в целом по России.

5И, наконец, у нас, в отличие от США, имеется тяжелый опыт тоталитарного прошлого, который к настоящему времени полностью не изжит. Стереотипы тоталитарного (хотя сейчас, возможно, точнее было бы говорить - авторитарного) мышления все еще сильны как в массовом сознании, так и в сознании отдельных политиков. Существует реальная опасность того, что какая-то политическая сила попытается вновь использовать модель тоталитарной партии для прихода к власти.

Поэтому процессы формирования и развития многопартийности в нашей стране не могут быть пущены на самотек, они должны быть введены в правовые границы и подчинены общим целям построения гражданского общества и правового государства. А это может быть достигнуто только путем комплексного правового регулирования, которое должным образом учитывало бы как общие исторические особенности России и специфику современного периода в ее истории, так и зарубежный опыт, из которого особого внимания заслуживает опыт стран, сумевших преодолеть свое тоталитарное прошлое. В противном случае мы рискуем получить не многопартийную систему, которая включает в себя партии парламентского типа, а просто множественность партий, борющихся за власть любыми способами. Очевидно, что такая "многопартийность" в наших условиях - большая угроза для демократии.

Однако было бы неверно преувеличивать возможности современного российского государства в деле поддержки процессов формирования многопартийной системы. Сама государственная власть в России находится еще на стадии своего становления. Предметом острых дискуссий является конструкция соотношения законодательной и исполнительной ветвей власти. Не сформирована новая судебная система, не действует Конституционный Суд. Много проблем в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Без помощи нарождающегося гражданского общества государству вряд ли удастся ввести стихийных процессы развития многопартийности в правовое русло. Поэтому в сложившихся условиях одним из ключевых направлений законодательного регулирования этой сферы должно стать обеспечение правовыми средствами максимальной гласности и открытости во всем, что связано с образованием партий, выработкой их программ и уставов, с их финансовой и хозяйственной деятельностью, их участием в выборах, с приостановлением, прекращением и запретом их деятельности и т.д. Это создаст возможность для

социального контроля со стороны общества за деятельностью как самих партий, так и контролирующих их государственных органов. Думается, что подготовленный проект российского закона о политических партиях имеет резервы для совершенствования в данном направлении.

Важно иметь в виду, что когда говорится о необходимости государственно-правового регулирования процессов становления многопартийной системы, речь идет не о силовом давлении и произволе, а о создании общих правовых условий для того, чтобы свобода деятельности одних партий не ограничивала бы свободу других, а развитие многопартийности в целом не ущемляло бы права и законные интересы отдельных граждан, интересы государства и общества в целом. Мера соответствия закона данным требованиям отражает меру его правового характера.

Если попытаться конкретизировать эти общеконцептуальные требования, то можно выделить следующие критерии правового качества закона о политических партиях:

- 1) равенство всех партий перед законом, отсутствие в законе привилегий одних партий перед другими;
- 2) наличие материальных и процессуальных гарантий обеспечения равенства шансов партий в различных сферах их деятельности;
- 3) наличие гарантий против произвола со стороны властей на стадии реализации закона;
- 4) степень согласованности в законе интересов личности, общества, государства и политических партий;
- 5) способность закона ориентировать партии на соблюдение общих правовых "правил игры" и удержать их деятельность в границах правового пространства.

**1** То обстоятельство, что в настоящий момент в обществе (а соответственно и в представительном органе власти) нет господствующей партии, которая могла бы использовать закон для закрепления своего привилегированного положения, является важной предпосылкой для проведения в жизнь принципа равенства партий перед законом. Однако вполне естественно предположить, что у партий, получивших парламентское представительство, а соответственно, и возможность существенным образом влиять на содержание рассматриваемого закона, есть свой корпоративный интерес. Этот интерес, как показали обсуждения законопроекта, заключается, во-первых, в том, чтобы сохранить за собой общефедеральный статус до следующих выборов (т.е. не идти на перерегистрацию устава после принятия закона), а, во-вторых, чтобы ограничить число своих возможных политических конкурентов в будущем.

Посмотрим под этим углом зрения ч. 2 ст. 3 проекта закона, где указывается, что "под общероссийскими политическими партиями понимаются партии, имеющие не менее 5000 членов политической

партии и территориальные организации более чем в половине субъектов РФ с количеством членов не менее 10 или получившие поддержку более 5% избирателей, принимавших участие в выборах в высший федеральный орган представительной власти или высшего должностного лица". На всех обсуждениях проекта с участием представителей политических партий именно эта формулировка встречала, как правило, наибольшие возражения.

Особенно резкое неприятие со стороны партий, не прошедших в парламент, вызывало закрепление за победившими на выборах партиями общероссийского статуса, который гарантирует им участие в следующей избирательной кампании. Эта критика представляется справедливой, поскольку в данном случае речь идет именно о привилегиях. Сторонники содержащейся в проекте формулировки обычно ссылаются либо на то, что закон обратной силы не имеет (а поэтому принятие закона о партиях не должно перечеркивать достижения партий, победивших на выборах), либо просто говорят о том, что победа была заработана в трудной борьбе и нельзя лишать партии плодов этой победы. Подобная позиция очередной раз показывает, что там, где вступают в дело интересы, логика отходит на второй план.

Во-первых, политические партии и движения, сумевшие провести своих представителей в парламент, уже получили тем самым весьма существенные преимущества перед всеми остальными. Но это не привилегии, а преимущества, заработанные ими на законных основаниях. Что же касается принципа, согласно которому закон не имеет обратной силы, то о нем уместно было бы говорить лишь в том случае, если бы вступление в силу закона о партиях перечеркнуло бы итоги декабрьских выборов. Но речь идет не об этом. Имеется в виду лишь то, что после принятия закона все партии, желающие участвовать в следующих общедолевых выборах, должны на равных для всех, закрепленных в новом законе основаниях, подтвердить свои претензии на статус общероссийской партии.

Это тем более необходимо, если учитывать особенности первых российских выборов по партийным спискам. Политические партии и движения, к которым в предверии выборов (летом 1993 г.) относили себя от одного до трех процентов населения, а высказывали какое-либо доверие около пяти процентов (4, с. 15), получили по сути дела льготным путем половину мест в Государственной Думе. В итоге был избран парламент, политическое структурирование которого весьма далеко от социально-политической структуры общества. Партия и движения, победившим на этих выборах, еще предстоит доказать, что они выражают реальные социальные интересы и имеют устойчивую социальную базу (5, с. 22-24). Они должны получить не только юридическую, но и социальную легитимацию своего общедолевого статуса и парламентского представительства.

Весьма болезненным при обсуждениях оказался и вопрос о численных критериях общероссийской партии, которые многим представляются завышенными. Дело в том, что решение этого вопроса в

значительной мере должно основываться не на теоретическом, а на эмпирическом знании. А поскольку предварительного эмпирического изучения проблемы проведено не было, то на данном этапе трудно с достаточной определенностью сказать, какое число членов или сколько территориальных организаций (в половине или в трети субъектов Федерации) необходимо и достаточно для признания общероссийского статуса партии.

В этой ситуации было бы правильным ориентироваться на следующие соображения общеконцептуального характера. Социальная структура нашего общества находится в стадии кардинальных и в ряде отношений беспрецедентных изменений. Формирующиеся социальные интересы зачастую еще только ищут те политические силы, которые могли бы выражать и отстаивать их на государственном уровне. С другой стороны, сами партии во многом на ощупь, путем проб и ошибок пытаются определить свою социальную базу. Очевидно, что список российской многопартийности еще далек от своего завершения (6, 7). И хотя общество и государство заинтересованы в формировании крупных и жизнеспособных партий (8, с. 78), это пока что задача на перспективу. В этой связи нередко говорят о целесообразности для России двухпартийной системы. Однако в современной России невозможна традиционная англо-американская модель двухпартийной системы с партиями родственной ориентации. Если у нас и выделяются в качестве доминирующих две политические партии, то это будет, судя по всему, партии, исповедующие принципиально противоположные взгляды на общественное и политическое устройство. Законодатель не может стимулировать подобный вариант развития многопартийности, усугубляющий раскол в обществе. На данном же этапе главное заключается в том, чтобы партии, нашедшие какую-то социальную опору, сумевшие уловить и выразить определенные социальные интересы, направили бы свои усилия по борьбе за эти интересы в парламентское русло. Важно, чтобы с самых первых своих шагов они были бы ориентированы на парламентский уровень решения своих политических задач. Если же право партий на участие в борьбе за представительство в органах власти будет обставлено слишком жесткими условиями, то они выплеснут аккумулируемую ими энергию борьбы в общество.

Исходя из этих соображений, было бы целесообразно (независимо от того, будет ли принята ст. 3 проекта в данной редакции) исследовать проблему по следующим направлениям:

- 1 какова на данный момент реальная численность политических партий;
- 2 что представляют собой региональные организации партий, каково их участие в жизни партии и своего региона;
- 3 в какой мере численность партий зависит от их способности выражать определенные социальные интересы и каково влияние на их численность таких факторов, как финансовая поддержка со стороны коммерческих и хозяйственных структур, популярность лидеров партий, близость лидеров партий к вла-

популярность лидеров партий, близость лидеров партий к властным структурам и наличие у них доступа к средствам массовой информации и т.д.;

- 4 какова вероятность того, что партии, не имеющие шансов прийти к власти путем парламентских выборов, окажутся достаточно сильны для того, чтобы дестабилизировать ситуацию в обществе.

Без ответа на этот круг вопросов трудно обосновать такие количественные критерии общероссийского статуса политической партии, о которых можно было бы с уверенностью сказать, что они не превращают многопартийную систему в элитарный клуб, членам которого дано исключительное право решать, кто еще мог бы к ним присоединиться. Принципиальным ориентиром для решения данного вопроса должно, на наш взгляд, быть обеспечение равенств шансов для партий, на деле, а не на словах, отражающих интересы каких-то социальных групп и слоев.

2 Равенство шансов политических партий обеспечивается не только отсутствием в законе явных или скрытых привилегий для каких-либо партий, но и созданием материальных и процессуальных гарантий такого равенства. В проекте закона немало сделано в данном направлении. Это и закрепление принципа равенства возможностей партий в проведении избирательных кампаний, требование соблюдения принципа очередности и равенства возможностей при получении партиями государственной поддержки, судебный порядок обжалования отказа в регистрации устава партии, судебная процедура запрета партии, приостановления и прекращения ее деятельности и т.п.

Но есть весьма существенные вопросы, уровень проработки которых в законе недостаточен для обеспечения принципа правового равенства партий. К ним относится все, что так или иначе связано с деньгами, т.е. с финансовой, хозяйственной и коммерческой деятельностью партий. Очевидно, что финансовое и материальное обеспечение имеет большое значение в конкурентной борьбе между политическими партиями. И нужна честная конкуренция, исключающая возможность усиления каких-либо партий за счет антиобщественных, нелегальных источников получения денежных средств и иных реальных ценностей.

В законодательстве индустриально развитых стран вопросам финансовой деятельности партий уделяется очень серьезное внимание. Этот опыт пока что слабо учтен в проекте. Попытки как-то конкретизировать и ужесточить формы и процедуры финансового контроля за деятельностью партий обычно наталкивались на возражения, которые в общем виде сводились к тому, что специфика нашей партийной и общественной жизни весьма далека от западного опыта.

Это верно, что о своей специфике надо помнить в первую очередь. Но дело в том, что наша специфика как раз такова, что требует еще более четкого, более исчерпывающего и жесткого контроля за

данной сферой деятельности партий. Во-первых, у нас очень быстро создаются очень большие деньги. Причем, это нередко деньги криминального, мафиозного характера. И сейчас, когда власть денег настойчиво ищет политические формы своего утверждения, важно с самого начала поставить как можно более прочные правовые заслоны против злоупотреблений и коррупции в этой сфере.

Другая причина необходимости более жесткого государственного контроля за финансовой деятельностью политических партий - неразвитость нашего гражданского общества. На Западе, где сильно развитое гражданское общество и совсем иная, чем у нас степень открытости политической жизни, само общество через такие свои институты, как средства массовой информации, конкурирующие политические партии и иные общественные объединения, науку с ее вездесущим интересом и т.д. обеспечивает эффективный социальный контроль за сферой политической деятельности. Осуждение партии общественным мнением весьма негативно отражается там как на судьбе самой партии, так и на политической карьере ее лидеров. Причем, именно вопрос о месте и роли денег в политике, весьма болезненный для развитых парламентских демократий, зачастую оказывается в центре общественного внимания.

С учетом названных факторов представляется необходимой более детальная и четкая (чем это сделано сейчас в проекте российского закона о партиях) регламентация источников получения партиями денежных средств и иных реальных ценностей, форм и процедур отчета о финансовой деятельности партий, способов проверки их финансовых отчетов, порядка публикации самих отчетов и результатов их проверки и т.д. Нужны эффективные санкции за нарушения в этой сфере вплоть до уголовной ответственности конкретных партийных функционеров. Особого внимания в нашей ситуации заслуживают проблемы, связанные с получением партиями наличных денег, не учитываемых в их финансовых отчетах. Необходимо ввести в закон прямой запрет на получение наличных денег и предусмотреть санкции за его нарушение. Обычные в данном случае ссылки на то, что соблюдение подобного запрета невозможно проконтролировать, вряд ли следует считать убедительными. То же самое можно сказать и о таком уголовном преступлении, как взятка. Однако соответствующий закон существует и оказывает свое регулятивное воздействие (причем, не только превентивного свойства).

Что касается хозяйственной деятельности политических партий, то формулировка соответствующей ст. 16 проекта представляется не достаточно конкретной. В статье говорится лишь о том, что "в целях создания финансовых и материальных условий для реализации своих уставных целей и прав, закрепленных ст. 12 настоящего Закона, политические партии вправе создавать предприятия и организации в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации". Помимо этой общей формулировки необходимо дать исчерпывающий перечень тех направлений хозяйственной деятельности, которые в

принципе могли бы соответствовать уставным целям политической партии. В противном случае неизбежны злоупотребления со стороны как самих партий, так и контролирующих их государственных органов.

Заслуживает внимания и вопрос о коммерческой деятельности партий. Отсутствие в перечне прав политических партий (ст. 12 проекта) права на коммерческую деятельность не решает данную проблему. Особенно при наличии весьма расплывчатой формулировки права партии "осуществлять в соответствии со своим уставом хозяйственную, финансовую и иную деятельность, не противоречащую законодательству". Представляется целесообразным ввести прямой запрет на коммерческую деятельность политических партий.

**3** Мы частично уже коснулись выше еще одного из выделенных ранее критериев правового качества закона о политических партиях, а именно - наличия в законе гарантий против произвола, осуществляемого на стадии его реализации. Очень важно при разработке проекта закона суметь предвидеть и по возможности предотвратить субъективизм и злоупотребления со стороны чиновников, работников правоохранительных органов и иных представителей власти, от которых зависит реализация закона. Необходимо прежде всего четко прописать в законе конкретные процедуры его применения (как это сделано в проекте при изложении порядка регистрации устава политической партии). Важной гарантией против произвола на стадии правоприменения является также предусмотренная проектом закона судебная процедура разрешения всех споров, возникающих в связи с созданием и деятельностью партий.

Однако в проекте есть положения, дающие правоприменителю весьма опасную свободу усмотрения. Это относится прежде всего к ст. 6, в которой перечислены ограничения на создание и деятельность политических партий. Речь идет о таком основании для запрета партии, как "разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни". В данной фразе, заимствованной из ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, особое возражение вызывает словосочетание "разжигание социальной розни", дающее широкий простор для вольных интерпретаций.

Дело в том, что формирование и деятельность политических партий в значительной мере связаны с социально-классовой структурой общества, с выражением интересов определенных социальных групп, слоев и классов в их отличии, расхождении, а нередко противопоставлении иным социальным интересам. Такие различия в социально-классовых позициях партий легко можно интерпретировать как "разжигание" социальной и классовой розни, особенно если учесть смысловую неопределенность слова "разжигание", не являющегося юридическим термином.

Поскольку ограничения, накладываемые на деятельность политических партий, затрагивают права и свободы отдельных лиц (членов партий), то при формулировании оснований запрета партии



следует учитывать соответствующие положения международных актов по правам человека. Исходя, в частности, из содержания ч. 2 ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах и ряда других международно-правовых актов, предлагаем следующую формулировку: "Запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на ... пропаганду и осуществление ... национальной, расовой, этнической или религиозной дискриминации и враждебности".

**4** Согласованность в законе интересов личности, общества и государства с интересами политических партий в значительной степени определяется тем, насколько закон способен подчинить деятельность партий всеобщим правовым требованиям, в рамках которых увязаны и согласованы все уровни социальных интересов. Однако проблема соответствия положений закона о партиях интересам личности, общества и государства не сводится лишь к названному аспекту. Она имеет и иные грани, на одной из которых я хотела бы остановиться. Речь идет о взаимоотношении партий с партийными фракциями в органах представительной власти. По сути дела это проблема взаимоотношений между избирателями, партиями и депутатами как представителями государственной власти и выразителями интересов общества и государства.

В рассматриваемом проекте закона (в отличие от первоначальных вариантов проекта, разрабатывавшихся предшественником Государственной Думы - Верховным Советом РФ) есть лишь одна статья отсылочного характера, посвященная партийным фракциям в представительных органах. С теоретической точки зрения такой подход оправдан. Ведь депутаты, участвовавшие в выборах в качестве представителей партий и политических движений, после получения депутатского мандата, переходят в принципиально иное качество - они становятся представителями избравшего их народа. С этого момента их деятельность должна быть подчинена в первую очередь не групповым (партийным), а общенародным интересам. Их взаимоотношения с партиями приобретают вторичный, подчиненный характер. Главное же - их отношения с избирателями, которыми является все голосующее население России. Поэтому закон о политических партиях вполне может и не касаться деятельности партийных фракций в органах представительной власти, оставив регулирование этого круга отношений другим законодательным актам.

Однако в рассматриваемом проекте закона вопрос решен несколько иначе. Согласно проекту, порядок образования и деятельности партийных фракций должен определяться не только нормативными актами, но и уставами политических партий. С такой постановкой вопроса согласиться трудно. В ней явно слышны отголоски недавних дискуссий об императивном партийном мандате, обязывающем депутата, избранного по партийным спискам, подчинять партийным установкам свою деятельность в представительном органе власти.

И хотя первоначальные попытки лидеров ряда фракций нормативно закрепить обязательную принадлежность к фракциям "своих" депутатов и связать их партийной дисциплиной не увенчались успехом, проблемы тем не менее остаются. Главная из них коренится в менталитете самих депутатов. Как показывает опыт общения с депутатами, многие из тех, кто прошел в Думу по спискам избирательных объединений, считают, что они избраны от партий и общественных движений и соответственно должны отстаивать в парламенте прежде всего интересы этих партий и движений.

Между тем депутаты избирались не партиями, а населением. Непосредственно от партий и общественных объединений направлялась у нас в недавнем прошлом часть народных депутатов СССР. Тогда действительно сама общественная организация (в пределах предоставленной ей квоты) решала, кто конкретно будет представлять ее на Съезде народных депутатов СССР. И представительство этой организации на Съезде никоим образом не зависело от того, кого именно она включит в свои списки. На выборах же в Государственную Думу ситуация была принципиально иной. Депутатов выбирало само население. Поэтому партии включали в свои списки в первую очередь не тех, кто мог бы наиболее твердо и последовательно проводить партийную линию, а тех, кто соответствовал ожиданиям избирателей и мог (опять же, по мнению самих избирателей) лучше других выразить их интересы. Не случайно в партийных списках нередко оказывались имена популярных людей, которые не были членами данной партии.

В условиях развитой демократии политическая партия является посредником между гражданским обществом и государством. Содержание посреднической функции партии заключается в том, чтобы выразить интересы общества в виде политических требований и довести их в той или иной форме до сведения органов государственной власти. В ходе избирательного процесса партия выступает в качестве посредника между избирателями, с одной стороны, и предложенными ею претендентами на представительство общественных интересов в выборном органе власти, с другой. Очевидно, что было бы поэтому неправильно приписывать такому посреднику функции и полномочия избирателей, ущемляя таким образом права избирателей.

Я совершенно не против партийной дисциплины, если партия достаточно сильна, чтобы оказывать влияние на депутатов, являющихся ее членами. Но нет никаких оснований для того, чтобы усиливать позицию партий в этом вопросе, законодательно предписывая фракциям руководствоваться уставами политических партий. Отступление фракции (как, впрочем, и отдельного депутата) от требований устава своей партии является внутрипартийным делом и не подлежит законодательному регулированию.

**5** Способность закона направить деятельность партий в правовое русло зависит от возможности закона способствовать формированию и развитию партий парламентского типа. В понятие партии парламентского типа входит совокупность свойств, характери-

зующих ее приверженность принципам конституционализма, парламентаризма, правового государства, защиты прав и свобод личности и т.п. В конечном же итоге речь идет о партии, ориентированной на парламентский путь прихода к власти через демократические выборы.

Российский проект закона о политических партиях в целом нацелен, разумеется, на формирование и поддержку именно такого типа партий. Однако есть резервы для усиления этой общей направленности проекта. Они связаны прежде всего с закреплением в законе дополнительных требований к демократическому характеру внутреннего устройства партий. Дело в том, что внутреннее устройство партии - это по сути дела модель ее представления о функционировании государственной власти. Не может быть, чтобы партия, построенная по авторитарному, тоталитарному типу, свои действия вовне направляла бы на реализацию демократических принципов и целей.

В условиях слабого гражданского общества, не способного должным образом противостоять напору политических сил, призывающих к использованию неправовых методов для решения социальных проблем, важно поставить законодательные барьеры на пути прихода к власти партии тоталитарного типа. Одним из таких барьеров является требование демократического характера внутреннего устройства политической партии.

Весьма полезен в этом отношении опыт ФРГ, где в законе о политических партиях предусмотрены такие требования к внутреннему устройству партии, как признание высшим органом партии собрания ее членов или их представителей; коллегиальный характер руководящего органа партии; выборы руководящих органов партии не реже одного раза в два года на основе тайного голосования; гарантии прав рядовых членов партии и прав групп, находящихся в меньшинстве; наличие партийного арбитража для разрешения споров партии и ее территориальной организации с отдельными членами, а также споров о толковании и применении Устава; выборный характер арбитражных органов, а также иных органов партии и т.д.

Эти меры, принятые в ФРГ с целью не допустить вновь использования демократических механизмов для прихода к власти вождистской партии тоталитарного типа, в нашей ситуации представляются никак не менее целесообразными. В проекте российского закона о партиях сделан важный шаг в направлении учета этого опыта. На одной из заключительных стадий работы над проектом, предшествовавших передаче его на рассмотрение в парламент, в него введены требования, согласно которым высшим органом партии является съезд ее членов или конференция их выборных представителей, а руководящие органы партии избираются не реже одного раза в три года. На наш взгляд, для того, чтобы обеспечить минимум необходимых гарантий против формирования вождистских партий с антидемократической ориентацией, необходимо дополнить эти требования указанием на необходимость процедуры тайного голосования на выборах. В этом смысле то обстоятельство, что Е.Гайдар настоял на тайном голосова-

сии", представляется очень выигрышным для новой партии.

При обсуждении предложений о законодательном закреплении демократических принципов внутрипартийной жизни нередко можно было слышать, что это ущемляет права партий. На самом же деле в данном случае уместно говорить не об ущемлении прав партий как субъектов политического процесса, а об ограничении произвола со стороны партийной бюрократии и о защите прав рядовых членов партии. Главное же заключается в том, что защищаются политические права всех граждан страны в столь важной области, как участие в жизни и деятельности политических партий. Очевидно, что такой подход отвечает и интересы общества в целом, заинтересованного в подчинении деятельности партий демократическим принципам и правовым требованиям.

Когда говорят о необходимости для партий соблюдать общие требования права, следует, конечно же, отдавать себе отчет в том, что ситуация, в которой им приходится действовать, еще далеко не правовая. От них ждут ориентации на принципы конституционализма в то время, как конституционализм не стал еще реальностью нашей политической жизни. Принятая Конституция не является в должной мере легитимной, что было достаточно наглядно продемонстрировано необходимостью подписания Договора об общественном согласии.

В этой ситуации партии не ощущают себя частью легитимной политической системы и не ждут от государства надежных гарантий честного соблюдения своими конкурентами общих "правил игры". Поэтому для партий и их лидеров, лучше, чем кто-либо, понимающих механизмы и резоны реальной политики, существует большой соблазн искать нелегальные способы наращивания своего потенциала, отрабатывать дополнительные, выходящие за рамки закона, возможности прихода к власти.

Однако они должны понимать, что их общий интерес, интерес выживания и развития многопартийности, заключается в наивной, на первый взгляд, правовой ориентации. Понимание этого обстоятельства должно перевесить все сиюминутные выгоды от интриг и сценариев "реальной политики". Только договорившись об общих правовых принципах политического поведения, придерживаясь выработанных правил и следя за тем, чтобы их политические конкуренты вели себя также, партии сообща смогут сохранить условия для своего выживания и развития.

### **В. В. Лапаева**

*доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Автор более 30 научных работ в области теории права и социологии политико-правовых отношений, в том числе трех монографий: Конкретно-социологические исследования в праве /1987/; Вопросы права в "Капитале" К. Маркса /1982/; Законодатель и общество /1993/. Среди публикаций автора также: Социология права: в поисках новой парадигмы. - Государство и право, 1992, N 7; Законодатель и социолог: направление и перспективы сотрудничества. - Конституционный вестник, 1992, N 13*

## ЛИТЕРАТУРА

- 1. Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Избранные статьи. Вермонт, 1990.
- 2. Вятр Е. Социология политических отношений. М., 1979.
- 3. Бетанели Н. Преступность в столице: только шесть процентов москвичей ее не боятся. // Известия, -1994, -17 мая.
- 4. Комозин А.Н. Шоковая экономика: тенденции общественного мнения населения России // Социологические исследования. -1993. -N 11.
- 5. Зотова З.М. Партии и общественные организации в политической жизни и управлении обществом.: Лекция. М., 1993.
- 6. Самонова Т.Н. Сравнительный анализ многопартийных систем в современной и дореволюционной России // Вестник Московского Университета.- 1993.- N 6.- (Социально-политические исследования).
- 7. Заславский С.Е. Российская модель партийной системы // Вестник Московского Университета.- 1994.- N 3.- (Социально-политические исследования).
- 8. Шутько Л.В. Становление многопартийной системы в Российской Федерации.- В кн.: Политические проблемы теории государства. М., 1993.

## Правила многопартийной игры

Большинство русских питает отвращение к политическим партиям. Одни говорят о том, что именно партии и их лидеры несут ответственность за настоящие проблемы, с которыми сталкивается Россия. Другие говорят, что те, кто в настоящее время принимают участие в политике, ничем не отличаются от партийных аппаратчиков советского периода. Существует также мнение, что российские политические партии не заботятся о выражении интересов определенных групп и классов, а служат лишь интересам своих лидеров. Если бы российское правительство объявило партии вне закона, мало бы кто сожалел об этом.

Трудно спорить с этим общим отношением к политическим партиям, сложившимся в современной России. Действительно, политические партии играли до сих пор лишь второстепенную роль в российской политике. Даже после декабрьских выборов 1993 г. партии не стали играть какой-либо серьезной роли в исполнительной ветви власти, правительстве и Федеральном Собрании; лишь в Думе начали проявляться прототипы партий. В правительственных структурах на областном и республиканском уровнях партии также очень слабы. С другой стороны, мало что отличает партии друг от друга, подтверждающая мысль о том, что они не представляют интересов избирателей. И, наконец, вполне понятно, почему после 70-летнего правления одной партии - КПСС - многие испытывают недоверие к партиям вообще.

Такое отсутствие веры в партии, хотя и вполне понятное, а также второстепенная роль, которую они играют в настоящий момент, очень опасны для укрепления демократии в России. Несмотря на то, что и в стабильных демократических государствах Запады политические партии уже не играют той роли, какую они играли раньше, ни одна западная демократия немислима без политических партий. Самая важная функция партий - их роль как основных передаточных механизмов между гражданами и государством. В мобильных демократиях партии являются теми институтами, которые выявляют и структурируют интересы общества, выражают их во время выборов и отстаивают их в правительственных структурах. Во-вторых, партии организуют политическую деятельность правительственных институтов и, в частности, парламента. Партии заполняют своими представителями руководящие должности, определяют программу работы парламента и формируют сплоченные группы в ходе голосования. В-третьих, они служат связующим звеном между обычными гражданами, группами, объединенными определенными интересами и общественными организациями, у которых есть определенные нарекания или пожелания по работе правительственных структур. Играя эту промежуточную роль, партии могут выражать политические требования не только через парламента. Таким образом, партии помогают стабилизировать политическую ситуацию и нейтрализовать экстремистские силы. Из этого следует, что способствование развитию здо-

ровой многопартийной системы является основной задачей каждого гражданина, члена партии, должностного лица, обеспокоенных укреплением демократической политической системы в России.

То, что партии не играют такой роли в современной российской политике, является не только виной самих партий и их лидеров. Напротив, важно понимать, что процесс создания в России многопартийной системы был затруднен факторами, связанными с переходом России от авторитарного режима.

Говоря о структурных аспектах переходного периода, два фактора затруднили процесс формирования и консолидации российских политических партий. Первый, и главный: Россия не только пытается создать и укрепить политическую систему, но также и пытается создать новую экономическую систему. Это отличает Россию от других стран, совершающих переход к демократической системе в странах Латинской Америки и Южной Европы, в которых экономическая система, а именно рыночная экономика, основанная на частной собственности, не претерпела коренных изменений. Таким образом, при неизменных социальной и экономической системах уже структурированное капиталистическое гражданское общество как бы “воскресает” в ходе либерализации авторитарных режимов. Это гражданское общество затем формирует и поддерживает политические партии, которые выступают промежуточным звеном, связывающим государство и общество. Например, профсоюзы, которые представляли интересы рабочих при авторитарном режиме (если они не были уничтожены), продолжают представлять эти интересы и при демократическом режиме. Для России процесс перехода гораздо более сложен. При трансформации самого общества, нет возможности для “воскрешения” гражданского общества. Отдельные члены общества лишь только начинают определять свои интересы в новой рыночной экономике. Общественные организации и профсоюзы, которые пытаются стать выразителями этих интересов, находятся в стадии зарождения и еще очень слабы. Политическим партиям России поэтому очень трудно структурировать эти интересы и выступить их выразителями. Это приводит к чрезвычайно нестабильной ситуации, которая может привести к неправильному определению того, что такое “интерес”, и подмене реальных интересов сиюминутными эмоциями и страхами.

Вторым фактором переходного периода, ослабившим процесс политического развития, является отсутствие такого понятия, как “правила игры”, проходящей в форме конкурентной политической борьбы. Контраст с другими странами переходного периода и в этом случае может оказаться полезным для анализа. Так, в странах Латинской Америки, Южной Европы и Южной Африки механизм перехода от авторитарного режима к новому демократическому устройству обычно определяется путем соглашения. “Правила игры” для переходного периода заранее оговариваются либерально настроенными лидерами старого режима и умеренной оппозицией. В большинстве государств переходного периода авторитарные правители обладают достаточной властью для того, чтобы диктовать правила игры. Процесс перехода России к демократии не был, однако, результатом соглашения. После крайней поляризации, кульминация которой пришлось на август 1991 г., старый режим был разрушен, оставив новых лидеров России во главе политических реформ, но не оставив указаний отно-

сительно функций старых институтов (таких как Совет народных депутатов) или правил и обязанностей новых институтов, таких как политические партии. Кроме того, у России не было законной конституции. Отсутствие "правил игры" серьезно затормозило процесс развития партий. Кроме того выборы, являющиеся одним из основных элементов партийного строительства, были отложены. Это лишило партии возможности участвовать в политическом процессе и эта отсрочка и затем последовавшая серия выборов сильно отличались от ситуации, которая сложилась почти во всех демократиях Восточной Европы, где первые выборы были проведены сразу же после падения коммунистического режима, что стимулировало развитие многопартийной системы. Перенос выборов помешал развитию политических партий и политического процесса, рождающегося в ходе предвыборной борьбы, и в более общем плане. Выборы необходимы партиям для обкатки и доведения своих программ до обществственности, средств массовой информации; мобилизации сил в свою поддержку и выплаты "дивидендов" членам партии. Без выборов, и особенно без выборов, которые подключают партии к процессу принятия решений, партии не могут играть какой-либо серьезной роли. В то же время при отсутствии законов, регулирующих права и обязанности партии, их статус остается неопределенным.

Очень трудно решить первую проблему, тормозящую развитие политических партий в России. Воскрешение российского общества, во многом детерминированное новой экономической системой, займет годы, если не десятилетия. Однако интересы граждан и отдельных групп выкристаллизовываются очень быстро. В этой ситуации партии, рассчитывающие на успех на следующих выборах, обязаны признать и учесть интересы своего электората. Государственные структуры, включая Государственную Думу, не играют никакой роли в этом процессе. Однако, именно вмешательство государства жизненно необходимо для преодоления второго препятствия, стоящего на пути развития здоровой многопартийной системы. Именно государство, и, прежде всего, законодательная ветвь власти, должны установить "правила игры" на политической арене, с тем, чтобы партии могли играть конструктивную роль в политике. Раз установленные, эти правила могут быть изменены только при чрезвычайных обстоятельствах, так как правила и законы приобретают реальное значение только в том случае, если они соблюдаются и уважаются всеми гражданами в течение длительного отрезка времени.

### Майкл Макфал

*старший научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный мир, старший консультант Национального Демократического Института, профессор Стэнфордского и Гуверовского университетов (Калифорния, США), автор книг "Посткоммунистическая политика", Вашингтон, 1993 г., и "Рождение многопартийности в России", Стэнфорд, 1993 г., и др.*



## Партии в истории и современности

Политические партии являются универсальным феноменом. Они существовали уже во время греческих городов-государств, также как в Римской империи и в средневековых городах. Однако лишь в XIX и XX веках они в ходе демократического развития стали массовыми организациями с освобожденными сотрудниками.

Во время конституционализма императорского рейха партии уже играли определенную роль, но на формирование правительства они еще не оказали никакого влияния. А когда после окончания мировой войны и конца императорского рейха партии могли бы повлиять на государственные учреждения, в частности, на правительство, они не выполнили эту важную задачу. Партии Веймарской Республики не были в состоянии адаптировать в течение недолгого времени свои структуры к потребностям демократической политической системы. Главное, что демократические партии не сумели объединиться, чтобы дать отпор тоталитарным группировкам. Демократической солидарности не возникло. Последствие было таково, что тоталитарные партии (Коммунистическая партия Германии и прежде всего Национал-социалистическая германская рабочая партия) пришли к власти. Результат известен.

После назначения Гитлера на должность рейхсканцлера НСГРП в кратчайшие сроки сумела элиминировать вражеские партии и открыть путь к диктатуре.

После второй мировой войны партийная система была перестроена по демократическому образцу.

При обсуждении Основного закона в 1948/49 гг. отрицательный опыт Веймарского времени и времени нацизма привел к тому, что партии впервые были закреплены в нашей конституции, которую мы называет Основным законом: статья 21, расположенная в центральном месте, а именно непосредственно после фундаментальных норм статьи 20 (демократия, принципы законодательства, право на сопротивление), регулирует конституционно-правовое положение партий.

Согласно этому партии обладают основополагающим значением. Они расположены между государством и обществом. Федеральный Конституционный суд неоднократно признавал партии "необходимыми в конституционно-правовом отношении инструментами формирования политической воли народа в ранге конституционно-правового института" (Решения Федерального Конституционного суда 41, 399/416), "устанавливающими и поддерживающими наиболее важную связь между народом и политическими руководящими органами государства" (Решения Федерального Конституционного суда 44/145 и след.)

Однако партии не принадлежат к высшим государственным органам, а остаются "свободно образованными группами, которые коренятся в общественной области". Они необходимы для того, что

передать органам государственной власти мнения и волю народа.

Закон о партиях 1967 г. в редакции от 31.01.1994 г. в частности регулирует:

- \* 1. Место и задачи
- \* 2. Понятие партии
- \* 3. Процессуально-правовое положение
- \* 4. Названия партии
- \* 5. Равенство шансов
- \* 6. Принципы внутреннего распорядка..
- \* 7. Выдвижение кандидатов
- \* 8. Подотчетность
- \* 9. Возмещение затрат на избирательные кампании
- \* 10. Уравнивание шансов
- \* 11. Запрет партии.

Важным является также закон о новом урегулировании правовых отношений членов Германского Бундестага (Закон о депутатах). Закон о выборах определяет, что при распределении мест между партиями в результате выборов учитываются только те партии, которые получили 5 % действительных вторых голосов по всей территории, или выиграли хотя бы в трех избирательных округах по мажоритарной системе. Новым является Закон о фракциях, который впервые регулирует правовое положение фракций.

### Франц Меллер

*член Германского Бундестага, Юриконсульт фракции ХДС/ХСС, адвокат. Здесь приводится выступление Ф.Меллера на круглом столе Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы по проекту Закона о политических партиях Российской Федерации в г. Москве 28 апреля 1994 г. Комментарий Ф. Меллера к законопроекту дается в части IV сборника*

---

## Финансирование политических партий\*

Новые условия избирательной борьбы в Мексике и последняя реформа федерального закона о избирательных институтах и порядке проведения выборов, утвержденная Конгрессом союза в сентябре 1993г., включают вопросы особой важности, касающиеся политиче-

---

\* Доклад Альфредо Сальгадо Лойо - исполнительного директора отдела Федерального избирательного института трехсторонней конференции по избирательным системам Канады, Мексики, Соединенных Штатов Америки, 6 - 8 апреля 1994 г., г. Мехико, Мексика.  
Организаторы конференции - Федеральный институт по проведению выборов, "Элеккенс Канада" - Федеральная избирательная комиссия, Международный фонд избирательных систем

ских партий и условий конкурентной борьбы в ходе выборов.

В первую очередь необходимо выделить следующие аспекты.

- \* Относительно регистрации партий цель состоит в том, чтобы позволить им обеспечить и сохранить реальное политическое присутствие по отношению к избирателям и гражданам в целом с целью объединения как такового путем более гибкого управления в случае отказа в регистрации.
- \* Планы состоят в том, чтобы укрепить финансовый режим политических партий, требуя от них отчетов о результатах использования ресурсов и запрещая принимать эти средства, когда они поступают от частных лиц или организаций.
- \* Для укрепления справедливости избирательной борьбы устанавливаются ограничения на расходы политических партий для ведения избирательной кампании.
- \* Изменен порядок, касающийся коалиций, чтобы предоставить им большую политическую целостность и таким образом обеспечить избирательные гарантии, касающиеся этого типа соглашений между политическими партиями.
- \* И, наконец, необходимо отметить, что цель этих реформ заключается в предоставлении более одинакового коммерческого времени на радио и телевидении и обеспечении присутствия политических партий в программах новостей средств массовой информации во время избирательной кампании.

Эти изменения предназначены для укрепления финансового положения политических партий с целью сделать происхождение и судьбу их источников открытыми и закрепить запреты на принятие средств, поступающих от частных лиц и организаций. Новое финансирование предназначено для тех партий, которые на последних выборах получили от одного до пяти процентов голосов, а так же для партий, постоянно или условно зарегистрированных после последних выборов. Размер этого финансирования составляет пять процентов, рассчитанных на каждый трехлетний период избирательной деятельности, и он делится равными частями среди партий, на которые распространяются вышеупомянутые положения. Тем не менее, партии, за которые были отданы голоса, получают деньги, принадлежащие им, плюс равную долю, принимая во внимание то положение, что ни одна из партий не может получить больше одной пятой части упомянутого процента, так же как и на период больше чем три года.

Реформы регулируют другие способы финансирования партий. Поэтому, средства от членов партии, формируемые обязательными обычными и специальными квотами членов партий и организаций, а так же за счет тех вкладов, которые кандидаты вносят за участие в кампании, представляют собой квоты, размеры которых устанавливаются самими политическими партиями и не попадают под налоговые льготы.

Кроме общественного финансирования, финансирование политических партий осуществляется так же за счет поступлений от их сторонников, вносимых частными или юридическими лицами, проживающими в стране; это финансирование осуществляется наличными или в натуре. Размер финансирования для первых составляет один процент, для вторых - пять процентов от размера государственного

финансирования политических партий в рассматриваемый год. Размер поддержки со стороны лиц, пожелавших остаться неизвестными, может составлять до десяти процентов указанного объема, который так же не подпадает под налоговые льготы.

Для политических партий также предусматривается самофинансирование за счет дохода от их льготной деятельности, культурных мероприятий, продажи книг, имущества или предметов пропаганды или за счет других подобных источников прибыли.

И, наконец, в дополнение к доходу от других установленных способов финансирования, учитываются денежные средства, получаемые от финансовой выручки, фондов и промышленных объединений, включая помещение капитала в обыкновенные акции, и партийные взносы. Эти средства не могут вкладываться в приобретение акций, выпускаемых промышленными объединениями, и доходы должны использоваться для достижения целей партии.

В отношении гласности управления ресурсами, реформа предусматривает создание внутреннего органа политических партий, ответственных за приобретение и распоряжение своими общими средствами и средствами, выделяемыми на проведение избирательной кампании. Этот внутренний орган выдает квитанции на взносы, поступающие от членов партии и лиц, поддерживающих партию, а также разрабатывает проект контракта на взносы, получаемые в натуре.

Таким же образом, введен запрет на принятие взносов наличными или в натуре, вносимых федеральным или местным правительством, правительствами штатов или их организациями; политическими партиями; иностранными и юридическими лицами; международными органами любого вида; религиозными организациями, ассоциациями, церковью или религиозными группами или сектами; лицами, проживающими в стране или за рубежом, мексиканскими компаниями, занимающимися коммерческой деятельностью. Партии не должны обращаться в банки за кредитами для финансирования своей деятельности.

Другим дополнением к федеральному закону о избирательных институтах и порядке проведения выборов является создание генеральным советом Федерального избирательного института комиссии советников, которые будут отвечать за анализ отчетов политических партий о происхождении и использовании годовых средств и средств, выделенных на избирательную кампанию. Данная комиссия должна представлять обобщенную оценку на рассмотрение генерального совета, который должен опубликовать эту оценку и при необходимости проинформировать Центральный суд о нарушениях, отмеченных в оценке, с тем, чтобы были применены соответствующие санкции. Санкции могут включать штраф в размере от 50 до 5000 минимальных зарплат, действующих в данном федеральном округе; сокращение на 50% средств, выделяемых государством; приостановление действия регистрации политической партии или аннулирование регистрации.

Будучи инструментом обеспечения равноправия в избирательной борьбе, реформа имеет целью обеспечить гарантии с тем, чтобы политические партии и их кандидаты имели наиболее равные условия конкурентной борьбы. Учитывая это, были установлены правила, включающие различия в экономических и финансовых ресурсах пол-

итических партий. Среди этих реформ следует выделить ограничения следующих расходов:

1. Издержки на рекламу, которые включают окраску стен, флаги и плакаты, использование громкоговорителей, политические мероприятия, проводимые в арендованных помещениях, технические новинки для обеспечения проведения кампании и т.д.
2. Расходы на проведение избирательной кампании, включающие заработную плату временного штата, аренду недвижимости и имущества, транспортные расходы на перевозку людей и вещей, денежные пособия и издержки и др.
3. Расходы во время избирательной кампании на рекламу в прессе, по радио и телевидению, включая призывы принять участие в голосовании, объявляемые в сообщениях и рекламных объявлениях.

Реформа определяет расходы, не связанные с ограничениями, например, такие, которые партия несет в своей повседневной деятельности, расходы своих руководящих органов. Установлены правила определения размеров ограничений на избирательную кампанию, которые будут применяться как при выборах президента Соединенных Штатов Мексики, так и при выборах депутатов, сенаторов.

Реформы избирательной системы относительно средств массовой информации заключаются в создании одинаковых условий использования, доступа к покупке эфирного времени и присутствия политических партий в программах новостей. Достоинствами этой реформы являются:

- \* наличие порядка заключения контракта на покупку эфирного времени на честной и равноправной основе со стороны политических партий на время проведения избирательной кампании;
- \* заверения, что расценки в течение этого периода не будут выше коммерческих;
- \* Федеральный избирательный институт выступает в роли посредника между средствами массовой информации и политическими партиями. Через соответствующих должностных лиц он получает два каталога по радио и телевизионным программам, содержащим время, график работы и стоимость, по которым партия может заключить контракт. Каталоги рассылаются политическим партиям, это позволит политическим партиям выбрать нужное им время и заключить соответствующий контракт;
- \* только в тех случаях, когда более чем одна партия заявят одно и то же временное окно в одной и той же программе и в один день, эти периоды будут распределены в двух диапазонах, каждый по 50%. Первый будет поровну разделен между заявителями, второй - в соответствии с заявкой тех, кто заинтересован в названных временных окнах;
- \* с целью обеспечения гарантий покупки временных окон в программах радио и телевидения политические партии должны уведомить исполнительный орган по прерогативам и политическим партиям Федерального избирательного института, какие станции, каналы и графики работ их интересуют в контрактные временные окна в соответствии с каталогами;

- после получения от политических партий заявок и завершения распределения, исполнительный орган по прерогативам и политическим партиям должен информировать каждого из лицензиатов или тех, кому дается разрешение, о предоставлении временного окна и графика работы, для установления с ними контракта;
- в дополнение к этому включается важное дополнение, что исполнительный директор исполнительного органа по прерогативам и политическим партиям должен встретиться с представителями комиссии по радиовещанию и представителями национальной палаты по радио и телевидению для изложения своих предложений, в целом приемлемых для их программ новостей в отношении информации или радиовещания о деятельности политических партий в период избирательной кампании.

Информация, сообщаемая во время передачи новостей, должна быть объективной. Это означает, что необходимо не допускать информации, имеющей тенденцию восхвалять или очернять какого-либо кандидата или политическую партию. Этого нельзя допускать и в комментариях редакции по информационным заметкам.

Предлагается, чтобы программа новостей включала специальный раздел, касающийся проведения политической кампании: Если это реально, они должны сделать все возможное, чтобы передача вышла в эфир в установленное время, объявленное заранее, не смешивая ее с другими новостями, например, войнами, катастрофами, спортом, шоу, криминальными новостями. Необходимо делать все возможное для достижения справедливости в распределении времени передачи информации относительно каждой политической партии и ее кандидатов.

Политические партии берут на себя ответственность информировать о ходе кампании своих кандидатов путем представления в соответствующее время сообщений для прессы или каким-либо другим образом, каким они считают удобным. Со своей стороны лицензиаты будут делать все возможное и не допускать никаких разграничений по выпуску сообщений, присланных политическими партиями, освещающая через своих репортеров деятельность кандидатов в ходе кампании.

С целью повышения доверия к передаваемой информации, рекомендуется, чтобы лицензиаты с помощью любых средств или техники освещали определенные программы или их содержание таким образом, чтобы они выглядели обычными оплачиваемыми новостями. Кроме этого, также рекомендуется, чтобы лицензиаты при кратком изложении новостей воздерживались от заголовков "Объявление оплачено политической партией".

## Партийная система и защита интересов

Поствоенная партийная система отличалась по своей структуре и сути от партийной системы времен империи и Веймарской республики. Что касается структуры, то число политических партий, имеющих серьезные шансы на получение мест в парламенте, сократилось от 20-25 партий, которые были в разное время представлены в Рейхстаге в период с 1871 по 1933 г., до 4-5 партий. Региональные партии, партии экстремистского толка, а также партии, отражающие узкие интересы, которые составляли стабильное коалиционное правительство во времена Веймарской республики, никак не проявили себя в 1949 г. или растворились в крупных партиях во время выборов 1953 и 1957 гг. По своей сути партии поствоенного времени превратились в основной рупор демократического государства и приобрели статус, по своей значимости, беспрецедентный для политической истории Германии.

До создания Федеральной республики политические партии демократической ориентации носили фрагментарный характер и не имели широкой социальной базы. Они не являлись основной силой на политической арене. Большинство жизненно важных решений принималось представителями исполнительной власти, бюрократией, военной и экономической элитами, но не политическими партиями. Отчаявшись получить представительство в правительстве, и особенно в структурах исполнительной власти, партии, вместо того, чтобы заниматься более практическим формированием правительства, приступили к выяснению идеологических разногласий, а также созданию сети внепарламентских организаций. Партии Германии раньше не ставили перед собой цели предоставить избирателям альтернативу существующему правительству, превратить политику партии в конкретные правительственные программы и осуществлять контроль за крупными фигурами в правительстве.

Федеральная республика стала известна как "партийное государство". Немецкий политолог Курт Зонтгаймер предлагает весьма четкое определение подобной системы: "...все политические решения в Федеральной Республике принимаются партиями и их представителями". Ни одно, хоть сколько-нибудь значимое политическое решение, не проходит без предварительной подготовки и одобрения со стороны партий. В Федеральной Республике политические партии стали активными действующими лицами, которые контролируют назначение на должности, принимают активное участие в предвыборной борьбе, имея, таким образом, возможность контролировать аппарат и политику, проводимую правительством. Партии больше не стоят "на обочине" политической жизни.

Партии поствоенного периода фактически создали республику и стали неотъемлемой частью ее основных институтов, как никогда раньше в истории Германии. Относительно не запятнавшие себя во времена нацизма (они были объявлены вне закона в 1933 г.), эти партии довольно рано начали свою деятельность. Между 1945 и 1950 гг., имея солидную поддержку, партии добились того, чтобы руковод-

ство не только парламентом, но чиновничеством, судебной и образовательной сферами, средствами массовой информации, а позднее даже военной сферой прямо или косвенно осуществлялось политическими партиями. Даже сегодня, редко, кто из генералитета или гражданских, занимающих крупный пост, осмелится публично говорить по острым вопросам, не имея в качестве прикрытия поддержку влиятельных представителей партий или крупных фигур в политике.

Демократические партии с недоверием относятся к тому, что американцы называют "независимостью". Для Германии быть независимым исторически означало быть "вне партий". Те же, кто были "вне партий", обычно отстаивали авторитарно-государственные традиции. Именно поэтому партии выступили против идеи американских союзников создать Общенациональный Кадровый Центр по типу надпартийного американского Комитета подготовки кадров для государственной службы, который бы поставлял "независимых" служащих для работы в высших эшелонах бюрократии. Для лидеров поствоенных партий Германии, надпартийные государственные служащие значили в лучшем случае бюрократию, безразличную к демократической системе, в худшем же случае противостоящую ей. Сегодня, когда демократия насчитывает уже 40 лет, самые высокие посты в государстве, средствах массовой информации занимают лица, являющиеся активными членами партий.

Сила такого рода партийной системы проявилась во время объединения Германии. Когда стало очевидным, что местные демократические силы не могут конкурировать с хорошо организованным аппаратом коммунистической партии во время подготовки к первым свободным выборам в 1990 г., партии Западной Германии, быстро перебравшись через недавно открытую границу, приступили к организации избирательной кампании. На выборах в марте 1990 г. восточные немцы, также как и западные немцы, могли выбирать из огромного числа партий, вступивших в предвыборную борьбу. Поражение, наряду с коммунистами, потерпели и "свои" восточногерманские революционные демократы, которые рисковали своей жизнью в борьбе с коммунистическим режимом. Лишь порядка 5% избирателей поддержали их на выборах.

Конституционное закрепление такого сильного положения политических партий содержится в ст. 21 Основного Закона, в котором в частности говорится: "Политические партии должны принимать участие в формировании политической воли граждан. Партии могут быть свободно образованы. Их внутренняя организация должна отвечать демократическим принципам. Партии обязаны предоставлять публичный отчет об источниках своего финансирования". Это большая редкость, чтобы конституция столь подробно касалась деятельности политических партий. В параграфе 2, ст. 21 оговаривается: "Партии, которые по своим целям или из-за поведения своих приверженцев ставят своей задачей развал (разъединение) и уничтожение демократического порядка или же ставят под угрозу существование ФРГ признаются неконституционными. Вынесение решения о конституционности находится в компетенции Федерального Конституционного Суда." Другими словами, политическая организация, которая используя право свободы слова и свободы собраний, нарушает



конституционный порядок, оказывается вне закона. Так, в 1950 г. по решению Конституционного Суда в соответствии с этим положением были запрещены две партии - Коммунистическая и Неофашистская. Многие правоведы и политологи ставили под сомнение мудрость этого решения, говоря о том, что урны для голосования должны стать тем местом, где будет дан бой экстремистским группировкам в демократическом государстве. Но включение этого положения в конституцию свидетельствует о решимости лидеров послевоенных демократических партий предотвратить возврат к положению, которое было во времена Веймарской республики, и оградить существующую систему от движений экстремистского толка. Нежелание правительства, бывших у власти начиная с середины 1950-х гг., использовать конституцию для объявления вне закона радикальных движений, таких как правые национал-демократы в конце 1960-х или республиканцы в конце 1980-х, свидетельствует не только о большей уверенности политических элит в жизнеспособности существующих институтов, но и о их большем доверии электорату.

Конституционное признание роли партий является основной мотивировкой той обширной помощи, которую партии получают от государства, в особенности на нужды избирательных кампаний. Каждая из крупных партий имеет также полуофициальный фонд, который выступает спонсором проектов политического образования в самой Германии, а также программ "политического строительства", проводимых в ряде менее развитых стран. Общей целью программ, проводимых в других странах, особенно в странах третьего мира, является выражение доброй воли со стороны ФРГ, которая проявляется через поддержку процесса становления местных демократических партий и групп, объединенных определенными интересами. Программы политического образования, а именно обучение функционеров партий и групп определенных интересов также считаются работой, проводимой ФРГ за пределами страны. Фонд социал-демократической партии, например, поддерживал социал-демократические партии Испании и Португалии, когда эти страны находились под властью диктатуры. Другим направлением деятельности фонда является обучение и поддержка профсоюзов в других развивающихся странах. Подобные программы, правда ориентированные больше на центристские и консервативные политические движения, проводят другие фонды. С 1989 г. партия зеленых основала свой собственный фонд Генриха Белля, который оказывает поддержку проектам, связанным с программой партии зеленых. Этот фонд оказывает помощь экологическим группам, женским организациям, организациям, борющимся за мир. Практически все финансирование этих партийных фондов поступает из государственных источников. Так, в 1991 г. они получили от государства 325 миллионов долларов на свои программы.

Успехи партий, зарекомендовавших себя и имевших представительство в парламенте в течение продолжительного времени, начиная с 1949 г., тем более примечательно, если учесть разочарованность партиями и политикой, которое овладело западными немцами в послевоенный период, а также наличие антипартийных настроений среди традиционалистов-государственников. Самое важное, что удалось партиями в поствоенный период - это разрушить негативный имидж,

который сложился у немецких избирателей, а именно образ партий как неэффективных, не заслуживающих доверия и неспособных разрешить вопросы, остро волнующие людей. По мнению немецкого политолога Вильяма Генниса, после 1945 г. лидеры партий вместо того, чтобы заниматься самобичеванием по поводу коллективной вины немецкого народа, преодоления прошлого и Веймарской традиции, начали непосредственно работать над созданием нового государства.

Система сильных партий или, так называемого партийного государства, имеет свои недостатки и может вызывать критику. Так, новым партиям, группам, объединенным определенными интересами, и другим движениям очень трудно завоевать место на политической арене. Роль низовых структур ограничена жесткой иерархической структурой партии. Появление в 1970-е гг. движения по инициативе граждан, которое проходило вне партийных рамок, доказывает, что некоторые важные вопросы, такие как ядерное вооружение, жилищная проблема, вопросы перспективного развития городов не получили, по мнению граждан, должного внимания партий. Успех партии зеленых, которая первоначально выросла из таких инициативных групп граждан, служит еще одним доказательством неудовлетворенности граждан существующим политическим эстеблишментом.

Кроме того в последнее время стали появляться все новые и новые доказательства того, что существующие партии нарушают и манипулируют законами, регулируемыми партийное финансирование. Так, в 1983 г. министр экономики граф Ламбсдорф вместе с рядом других официальных представителей своей партии был обвинен в незаконном получении средств на избирательную кампанию. В 1981 г. основные партии совместно подготовили законопроект, который был призван легализовать нарушения в финансировании, допущенные партиями в прошлом. Лишь волна общественного недовольства не позволила провести этот законопроект. В 1984 г. была предпринята еще одна попытка объявить амнистию физических лиц, а также кампаний, которые находились под следствием по обвинению в незаконной передаче пожертвований на политические цели. Эта попытка провалилась, когда свободные демократы в ответ на сильную критику избирателей и средств массовой информации отказались принимать участие в этой акции.

К 1991 г. государственные субсидии, получаемые политическими партиями, составили более половины их общего дохода. Ни одна другая демократия не проявляет подобной щедрости из государственных фондов как ФРГ. Учитывая, что партии контролируют федеральный парламент и парламенты земель, которые отвечают за распределение этих фондов, то оказывается очень трудно провести независимую экспертизу все увеличивающихся потребностей этих органов в налогах.

Кроме того тесная взаимосвязь партий с бюрократией ставит под вопрос лояльность государственных служащих новому правительству и приоритет таких понятий как профессионализм. И наконец, возникает вопрос о независимости судебной власти, а также соблюдении равновесия между политической, исполнительной и законодательной функциями. Некоторые критики отождествляют демократизацию в Германии с еще большим усилением контроля со стороны партийных

элит и скептически настроены по отношению к будущему демократии в РФГ.

Государственное субсидирование партий началось в 1959 г. со скромного вложения в размере 2 миллионов долларов в три партии. В 1965 г. эта цифра выросла до 20 миллионов, включая дополнительные субсидии, предоставленные землями. В 1967 г. по новому закону каждая партия, завоевавшая по крайней мере 2,5 % голосов на предыдущих выборах, получает от государства субсидии в размере 1 доллара за каждый голос. Так, к 1976 г. только лишь федеральное правительство вы платило партиям, участвовавшим в общенациональных выборах, 60 миллионов долларов. По закону 1967 г. партии должны предоставлять ежегодный финансовый отчет с перечислением физических лиц, пожертвовавших более, чем 10000 долларов в год, а также юридических лиц, вложивших более, чем 100000 долларов. Федеральный конституционный Суд впоследствии вынес определение, что настоящий закон носит неконституционный характер по целому ряду признаков. Квота, необходимая для получения государственных субсидий была снижена до 0,5 %, что составило около 235000 голосов. Это сокращение квоты означало, что для небольших партий, таких как зеленые, государственные субсидии становятся основным источником финансирования.

Однако отнюдь не все расходы на дорогостоящие избирательные кампании и содержание аппарата могут быть покрыты государственными фондами и членскими взносами. Партии решают эту проблему через облагаемые налогом пожертвования, поступающие от представителей бизнеса и групп по интересам. Как и в других развитых демократиях, существует серьезная опасность того, что в обмен на финансовую поддержку определенные группы могут ожидать или же сами партии могут обещать определенные политические выгоды таким группам. В 1982 и 1983 г. в "Шпигеле" появился ряд статей, рассказывавших о том, что крупная деловая группировка Флик вложила крупные средства в три партии в обмен на то, что министр экономики предоставит ей льготы при налогообложении. Речь шла о сумме налога в размере 175 миллионов долларов, выплату которой кампания Флик пыталась избежать. Министр экономики действительно интерпретировал налоговые законы с выгодой для Флик. В конце 1983 г. министр и его предшественник были обвинены в использовании своего служебного положения, приняв от Флик денежные пожертвования на нужды своей партии. Через несколько месяцев премьер-министр граф Ламсдорф ушел в отставку. Тогда обвинения были выдвинуты только против представителей аппарата партии и Флик, которые непосредственно были связаны с получением налоговых льгот. Впоследствии, однако, было обнаружено, что в течение ряда лет кампания Флик давала крупные суммы социал-демократам и христианским демократам с целью создания в Бонне "нужной обстановки" для благоприятного для себя решения определенных вопросов.

Давид П. Конрадт

## Регулирование политических партий и их финансовой прозрачности

И демократия, и представительное правительство старше, чем политические партии, как мы их знаем сегодня. Теоретически и демократия и представительное правительство могли бы действовать в отсутствие организованных политических партий; но в реальности, по крайней мере на национальном уровне, этого не происходит. Даже в Соединенных Штатах, где в основном выбирают конкретных кандидатов и законодательное голосование по партийным линиям ни в коем случае не является правилом, те, кто выставляют свои кандидатуры в Конгресс или законодательные органы штата, практически всегда относятся к какой-либо политической партии; когда эти люди выбраны, то их партия является только одной из целого ряда сил, которые оказывают на них влияние, но тем не менее важной силой. Во всех остальных странах демократического мира политические партии занимают более центральное положение в организации политической жизни и процессах управления.

Хотя граждане во многих странах начали обращаться к группам по интересам и общественным движениям как к каналам для выражения своих взглядов, партии остаются центральной промежуточной и посреднической структурой между обществом и правительством. Во многих отношениях партии остаются частными добровольными объединениями. Однако, так как они играют роль посредника по отношению к правительству, включая обеспечение политического руководства и разработку государственной политики, их нужно рассматривать как дополнение, а может быть и часть государственной сферы. По этой причине, а также в связи с тем что доверие общественности к деятельности политических партий является жизненно важным для их законности, было бы ненормальным, если бы эти партии абсолютно не регулировались законом.

Закон о Выборах в Канаде включает в себя: правила по регистрации политических партий; ограничения по расходованию средств зарегистрированных партий и всех кандидатов; отчетность перед общественностью партий и кандидатов по поводу своих расходов и доходов; и государственное финансирование правомочных партий и кандидатов. Таким образом канадская федеральная регулирующая структура относительно всеобъемлюща и выдержала проверку временем. Более того, недавно эту структуру тщательно расследовала Королевская Комиссия по Выборной Реформе и Партийному Финансированию (известная как Комиссия Лорти). Назначенная в конце 1989 г., эта Комиссия в своем отчете, выпущенном в феврале 1992 г., подтвердила основные положения подхода, принятого в 1974 г., и одновременно предложила реформы для усиления некоторых элементов.

## *Для чего нужен закон о политических партиях?*

Некоторая степень регулирования политических партий оправдана, так как политические партии занимают центральное положение в демократическом представительстве и управлении, а также играют роль посредника между гражданами и государством. Проще говоря политические партии - это ведущие актеры на сцене общественной жизни. Но сказав это, мы ни в коем случае не имеем в виду, что это правило в политических системах - иметь отдельный закон для регулирования деятельности политических партий. Политические партии упомянуты в Конституции Французской Пятой Республики, Конституции Германии. Немецкий закон о партиях утверждает, что "политические партии составляют конституционно неотъемлемую часть свободной демократической системы правления". Этот закон содержит подробные положения о принятии членов в партию, их правах и обязанностях, о периодичности и форме партийных собраний и административных и штатных структурах партии, а также о порядке разрешения споров между партией и ее отдельными членами. В плане политических финансовых вопросов, закон включает критерии по доступу к государственному финансированию и обязывает партии ежегодно представлять общественности отчеты по своей финансовой деятельности.

В ряде других стран отдельного "закона о партиях" нет; вместо этого в законе, регулирующем процесс голосования (в данном тексте - "закон о выборах"), можно найти положения, относящиеся к по крайней мере некоторым видам деятельности, регулируемым законом о партиях в Германии. Именно так и обстоят дела на федеральном уровне в Канаде, где регистрация политических партий была введена в 1970 г. как средство обеспечить партийную принадлежность кандидатов на избирательных бюллетенях. Два ключевых критерия для регистрации, установленные тогда и до сих пор находящиеся в силе, заключаются в том, что партия должна или (1) иметь 12 членов в Палате Представителей, когда Парламент распускается для выборов, или (2) выдвинуть 50 кандидатов ко дню выдвижения кандидатов (28-й день перед выборами).

Действительность системы публичной отчетности зависит от нескольких факторов.

Основной целью закона о партиях (или положений закона о выборах, относящихся к политическим партиям) является определить "законных актеров" на политической и избирательной аренах. В этом плане какая-то форма регистрации необходима; она может варьироваться от сравнительно общих требований по подаче заявок до довольно строгих порогов, относящихся к выборам, в Законе о выборах в Канаде. Как только "законные актеры" определены, к ним можно предъявить какие-то требования - например отчетность по своим финансам - и обеспечить им привилегии. В большинстве стран государственное финансирование является одной из основных привилегий для зарегистрированных партий. Коль скоро к этому подключается Министерство финансов, очень важно иметь какое-то доказательство того, что партия заслуживает финансовой поддержки налогоплатель-

щиков. Пороги (количество выдвинутых кандидатов) выполняют эту функцию, но здесь важно достигнуть равновесия между тем, чтобы ограничить расходование государственных фондов, и тем, чтобы обеспечивать доступ к этим фондам малочисленным и недавно образованным партиям.

### *Что необходимо регулировать?*

Одной из основных целей закона о партиях или его эквивалента является регулирование потока денежных средств в политической жизни. Ограничения на использование политических денежных средств - будь то посредством лимитов на расходы, лимитов на добровольные пожертвования или и то и другое вместе - сдерживают политический вес тех, кто финансово хорошо обеспечен, и способствуют политической конкуренции и дебатам. Отчетность по расходам и доходам уменьшает подозрения по поводу источников финансирования предвыборных компаний и партийных фондов и сдерживает возможности по чрезмерному влиянию жертвователей. Государственное финансирование помогает расширить круг участников путем обеспечения помощи тем политическим партиям и/или кандидатам, которые при других условиях возможно не боролись бы за выборные должности. Тот факт, предпочитает ли данная конкретная страна регулировать такого рода деятельность и как она это делает, отражает ту степень, в которой люди, разрабатывающие и принимающие соответствующий закон, воспринимают эти задачи, а также значение, какое они придают тем задачам, которые с их точки зрения важны.

По мнению Герберта Александра, ведущего американского ученого в области политических финансов, "отличительными особенностями денег является то, что их можно переводить и конвертировать, и при этом вовсе не обязательно раскрывать их источники". Он добавляет: "Обратимость денег имеет особое преимущество в политике. На деньги можно купить товары, квалификацию и услуги. Деньги служат орудием, и их значение заключается в тех путях, которыми пользуются люди, стараясь приобрести влияние, перевести эти деньги в другие ресурсы или использовать их в сочетании с другими ресурсами для достижения политической власти" (1, с. 3-56; 2, с. 1-23).

Политическим партиям в демократических странах требуются деньги - часто в значительных количествах - чтобы играть свою роль мостика между гражданами и государством. Эта потребность особенно очевидна во время выборов, когда избирателей призывают высказать свое мнение на счет того, какая партия или партии с их точки зрения должны сформировать правительство. Хотя усилия добровольных помощников являются очень важными, их одних недостаточно. Как выразился Хайам Палтиел, выдающийся ученый в области политических финансов: "Деньги - это единственный источник, который легко и быстро переводится в понятия времени, пространства и межличностных отношений. С помощью денег можно справляться с нехваткой людей и преодолевать практически любой другой дефицит чего бы то ни было..." (3, с. 51-75, 138). Коль скоро деньги так важны для политических партий, часто существует риск, что они не нейт-

ральны: "Потребность в денежных средствах может привести политиков к тому, что они будут относиться с большим вниманием к интересам и запросам тех людей, которые оказывают им финансовую поддержку, а не своих избирателей" (там же). И напротив, те, кто предоставляют финансовую помощь, могут -напрямую или косвенно - стремиться получить разного рода "большее внимание". Влияние также может оказываться косвенно - например, когда со временем какая-то партия становится особенно внимательной по отношению к отраслям экономики или слоям общества (например бизнес-ассоциации или профсоюзы), от которых они сильно зависят с финансовой точки зрения.

Колин Хьюз, австралийский ученый, который занимал должность Главного Чиновника по Выборам в Австралии, следующим образом подводит итоги сложностей, которые представляют лимиты на пожертвования: если корпорации вообще не имеют права делать пожертвования или не могут превысить какой-то лимит, то их должностные лица и работники могут быть использованы для достижения той же самой цели. Если какой-то человек не может этого сделать, то ему помогают члены его семьи и друзья. Если партии ограничиваются запретами, тогда создаются комитеты поддержки депутатов и их эквиваленты для выполнения таких функций партии как рекламирование партийных платформ и финансирование предвыборных кампаний кандидатов (4, с. 12).

Прочие меры, которые могут быть использованы для нейтрализации влияния отдельных секторов экономики или общества на законодателей, включают в себя раскрытие деятельности лоббистов и директивы или законодательные акты по конфликту интересов. Тогда как эти дополнительные меры конечно же служат своей цели, возможно для стран, находящихся в процессе демократизации, было бы предпочтительнее сначала сделать упор на введении прочного регулирования партий (в том числе их финансов) и выборов.

Временами высказывается такое мнение, что пути денег в политике - это частное дело: общественность не должно заботить, ни кто жертвует деньги, ни на что они тратятся. Во время недавнего рассмотрения финансирования политических партий Комитету по Внутренним Делам Палаты Общин Великобритании было высказано следующее мнение: тайна взносов была основополагающим правом при пожертвовании политическим партиям точно так же, как и при пожертвовании любой другой благотворительной организации. Что частные лица делают со своими собственными деньгами - это целиком и полностью их личное дело, а не предмет признаваемого правом интереса со стороны назойливо любопытных журналистов, политических оппонентов или даже государства....

Однако, если учитывать роль политических партий как посредников между обществом и правительством, это мнение трудно поддержать: политические партии не являются аналогом благотворительных организаций. Там, где политические партии получают субсидии от государства, - а этот факт еще больше подтверждает их статус принадлежности к государственной сфере, - еще более сложно утверждать, что источники частного финансирования не являются предметом признаваемого правом интереса граждан.

Отчетность перед общественностью за источники и размеры значительных пожертвований может: уменьшить возможность недолжного влияния со стороны жертвователей: те, кто хотели бы получить какие-либо преимущества с помощью крупного пожертвования (при условии, что это разрешено), могут отказаться от этой идеи, так как общественность может судить, есть ли здесь какая-то связь; помочь обеспечить выполнение закона путем "самоподдержания порядка": политические противники и журналисты могут следить за упущениями в отчетности, и риск быть обвиненными в несоблюдении закона может предотвратить попытки это сделать; и наконец уменьшить подозрения общественности на счет источников денежных средств на предвыборную кампанию и партийных фондов и помочь внушить доверие к политическим лидерам и институтам.

### *Как добиваться освещения финансовой деятельности?*

Вне зависимости от того, освещают ли отчеты финансовую деятельность, относящуюся только к выборам, или финансовую деятельность и во время выборов и между ними, освещение этой деятельности должно носить всеобъемлющий характер. Даже в тех странах, где существуют системы партийных списков с пропорциональным представительством, кандидаты обычно продвигают не только идеи партии, но и свои собственные идеи и получают пожертвования в поддержку этих идей; поэтому если требования по отчетности относятся только к национальной организации каждой партии, то картина будет неполной. В Австралии, которая использует систему альтернативного голосования за кандидатов в Палату Представителей и систему голосования, когда голос может быть передан другому кандидату (при пропорциональной системе представительства), на выборах в Сенат, как сообщает Хьюз, "отдельные кандидаты основных партий - это никто, и их кампании финансируются и проводятся в централизованном порядке, когда очень мало денег приходит с местных счетов (4, с. 14). И тем не менее кандидаты должны предоставлять отчеты, плюс к своим расходам на выборы, и по именам и адресам тех жертвователей, чьи взносы превышают 200 австралийских долларов.

Там где существует "смешанная" выборная система, когда часть членов законодательных органов избирается по партийным спискам, а часть от одномандатных округов, необходимость отчетности перед общественностью и для партий и для кандидатов еще более очевидна: кандидаты, которые избираются от одномандатных округов, могут быть меньше связаны с национальными партийными организациями, чем те кандидаты, которые идут по партийным спискам, а независимые кандидаты вообще не связаны с какой-либо подобной организацией.

Система отчетности перед общественностью на федеральном уровне в Соединенных Штатах является самой серьезной. Она распространяется и на комитеты политических действий, которые являются непартийными организациями (хотя они могут оказывать поддержку кандидатам какой-то конкретной партии), и носит постоянный характер. В системе, которая опирается на лимиты на пожертвования для



обеспечения честности кандидатов и где предвыборные кампании начинаются за несколько месяцев или даже лет до дня выборов, наверно это исключительно важно. Канадская система, за исключением финансовой деятельности ассоциаций избирательных округов, тоже носит постоянный характер.

Хотя это верно, что во многих странах финансовая деятельность политических партий - расходование средств и доходы - достигает своего пика в период выборов, отчетность по этой деятельности только за период выборов может создать проблемы. Например, если нет требований к отчетности по деятельности в период между выборами, то крупный взнос, который вызвал бы подозрения, будь он упомянут в отчете по выборным финансам, может быть сделан за пределами предвыборной кампании, таким образом политические противники и общественность не могут иметь полную картину финансовой поддержки, оказываемой партиям (и кандидатам), или возможной связи между жертвователями и правительственными решениями.

В Австралии ранее существовало правило, по которому из отчетности перед общественностью были исключены те пожертвования, которые используются на цели, не связанные с выборами. Эта система частичной гласности вызвала много споров, это слабое место поставило под серьезную угрозу справедливость процесса выборов. В 1992 г. в Закон о Выборах Австралийского Союза была внесена поправка, которая требовала ежегодных отчетов от зарегистрированных политических партий. Этот отчет должен быть представлен в течение 20 недель после окончания финансового года партии и должен включать, помимо прочей информации, имя и адрес любого лица или организации, которая внесла на счет партии 1 500 и более австралийских долларов в течение года. Постоянная отчетность требует более развитой системы финансового контроля, представления документов и т.д., но, как показывает опыт Австралии, такие правила отчетности заслуживают серьезного рассмотрения, так как они дают возможность усилить доверие общественности к процессам регулирования.

Системы публичной отчетности требуют порогов, которые предписывают, какие пожертвования должны вноситься в отчеты. Цель этого заключается в том, чтобы достигнуть баланса между конфиденциальностью и потребностью в осведомленности общественности, достаточной для того чтобы избежать подозрений на счет политических финансов. Различные страны могут устанавливать различные пороги в зависимости от источника пожертвования и его назначения; например в Австралии кандидаты должны отчетываться за взносы, относящиеся к выборам, в размерах, превышающих 200 австралийских долларов, в то время как порог для партий составляет 1000 австралийских долларов. Канада использует одинаковый порог и для партий и для кандидатов.

Следующий вопрос - это объем предоставляемой информации об источниках пожертвований. На данном этапе Канадские федеральные правила требуют только информацию об имени жертвователя и размере взноса. Одинаковые имена могут ввести в путаницу, и в случае партий невозможно узнать, было ли пожертвование сделано в период выборов или в другое время. Комиссия Лорти порекомендовала, чтобы в случае пожертвований, которые должны вноситься в отчеты, необ-

ходимо указывать полный адрес жертвователя (включая почтовый индекс), а также дату внесения пожертвования. Хотя пороги для отчетности перед общественностью будут варьироваться в зависимости от политических ценностей данной конкретной страны, система будет пользоваться доверием только в том случае, если будет достаточная информация об источниках пожертвований, которые подлежат отчетности.

Для того чтобы быть действенной, система отчетности перед общественностью должна обеспечивать своевременность отчетов. Если какая-то сомнительная деятельность всплывает на свет длительное время спустя, то воздействие такой информации значительно ослабевает. Система отчетности в США, которая занимает центральное место в их регулирующей структуре, опирается на довольно сжатые сроки подачи документов. Нынешняя канадская система придерживается другой крайности: если какой-то взнос сделан на счет партии в январе текущего года, то отчитываться по нему нужно не ранее начала июля следующего года.

Очень важно, чтобы информация публичных отчетов была доступна политическим активистам, средствам массовой информации и заинтересованным гражданам. Существуют различные пути достижения этого. В Канаде послевыборный отчет каждого кандидата, как только он представлен, становится государственным документом, и с ним можно ознакомиться в офисе уполномоченного по выборам избирательного округа. С послевыборными и ежегодными отчетами партий можно ознакомиться в офисе Главного Чиновника по Выборам. В Соединенных Штатах Федеральная Комиссия по Выборам, орган отвечающий за правовое обеспечение выполнения законов о выборах, предоставляет для ознакомления отчетную информацию в виде микрофильмов, а также широко распространяются различные сводки и отчеты. Более того, информация вводится в базу данных, и компьютерные терминалы предоставляются тем, кто хочет воспользоваться этой базой данных.

Возможность ознакомиться с представленной финансовой информацией и проверить ее является важным элементом системы отчетности перед общественностью. Информация должна представляться и храниться таким образом, чтобы она была понятна для тех, кто ею интересуется. Доступ к ней должен быть легким, что требует особого внимания в географически обширных странах. Также может быть полезным связать этот процесс с обоснованной заинтересованностью законодательных органов в этом вопросе - например, потребовать от органа, обеспечивающего выполнение закона, представлять отчет после того, как сданы все послевыборные документы, и там, где существует текущая отчетность, возможно представлять ежегодный отчет.

Учитывая все это, а также роль партий как первичных политических организаций, минимальным требованием была бы публичная отчетность о своей финансовой деятельности, включая добровольные пожертвования и расходы - и во время выборов и в другое время. Даже такие страны, как Австралия, где нет лимитов ни в плане расходования средств, ни в плане пожертвований, требуют такие отчеты. Что касается периодичности отчетов и объемов разглашаемой информа-

ции, здесь требования могут варьироваться. Однако система должна быть заслуживающей доверия. Граждане, другие партии и средства массовой информации должны быть уверены, что предоставляемые данные точны, и информация должна быть доступна в разумных пределах. В противном случае цель внушить и поддерживать доверие к политическому процессу не будет достигнута.

### *Какими могут быть лимиты?*

Первым шагом в регулировании расходования средств на выборы будет запрет выплат, направленных на "покупку" голосов избирателей (взятки, подкуп и т.д.). Этот шаг крайне важен для честного проведения процесса голосования; в противном случае право на голос теряет свой смысл. Такие меры возможно больше относятся к сфере действия закона о выборах той или иной страны, а не к закону о партиях.

Другой исключительно важный элемент контролирования политического влияния денег заключается в том, чтобы сделать незаконными любые выплаты - будь то во время выборов или в любое другое время - в расчете на получение каких-либо особых преимуществ. В Канаде положения по этому вопросу можно найти в Уголовном кодексе, что отражает серьезность этой проблемы. Считается преступлением, если кто-то, для того чтобы получить или сохранить правительственный контракт, обеспечивает "любое ценное удовлетворение" чтобы поддержать избрание какого-либо кандидата или партии или "влиять или воздействовать каким-либо путем на результаты выборов". В любое время считается преступлением предлагать правительственному министру или должностному лицу "награду, преимущество или льготу какого-либо вида в качестве вознаграждения за взаимодействие, помощь, оказание влияния, действие или несовершенные действия", относящиеся к ведению дел с правительством. Следующий элемент заключается в установлении лимитов на расходование средств на выборы партиями (и возможно также и кандидатами), хотя это требование может зависеть от характера системы голосования. Лимиты на расходование средств гарантируют по мере возможности, что те, кто конкурируют на выборах - будь то кандидаты или политические партии - делают это на равных условиях (5, с.17). Суть заключается в том, что - и это основополагающее правило - каждый претендент на выборах подчиняется одному и тому же лимиту; таким образом можно определить эту задачу как "справедливость". Цель таких лимитов простирается дальше, чем установление условий для партийной конкуренции в вопросах выборов. Как написал политический теоретик Джон Ролз, "гражданские свободы... теряют большую часть своей ценности всегда, когда тем, кто владеет большими частными средствами, позволено использовать свое преимущество для управления курсов политической борьбы" (6, с. 225).

Естественно, лимиты на расходование средств на выборы имеют большее значение в тех странах, где богатство и прочие финансовые ресурсы определенных слоев (например, крупные бизнесмены) означают, что эти слои обладают значительным потенциалом для того

чтобы исказить общественное мнение и иметь непропорционально большое представительство в законодательных институтах. Но в целом и целом, среди всех целей, которые преследует закон о партиях или его эквивалент, справедливость должна занимать одно из первых мест. Меры для достижения этой цели, особенно лимиты на расходование средств, если они обеспечиваются соответствующими санкциями, могут помочь гарантировать, что все граждане действительно равным образом осуществляют свое право голоса. Таким образом, эти лимиты обладают возможностью повести страну к более прогрессивному этапу демократического развития.

Основное назначение лимитов на добровольные пожертвования - это предотвратить и запретить денежные пожертвования, размер и/или источники которых могут вызывать подозрения. Такие лимиты являются центральным звеном в регламентирующей структуре на федеральном уровне в Соединенных Штатах: начиная с 1907 г. корпорациям было запрещено делать политические пожертвования кандидатам; аналогичный запрет на взносы от профсоюзов был введен в 1947 г.; также существует сложная система лимитов на размер пожертвований. В Канаде в четырех провинциях существуют лимиты на размер пожертвований партиям и кандидатам; одна из этих провинций, Квебек, также разрешает делать политические пожертвования только полномочным выборщикам.

Реализация действенной системы лимитов на пожертвования требует обширных и заслуживающих доверия механизмов отчетности и обеспечению их соблюдения. И даже в таком случае, как показывают исследования, трудно предотвратить по крайней мере некоторое уклонение от соблюдения этих лимитов, особенно если исключаются пожертвования из некоторых источников. Потенциально сложным моментом в странах, находящихся в процессе демократизации, может быть отсутствие традиции пожертвований, которые делают отдельные граждане в политический процесс; эти сложности могут оказаться серьезнее в странах, которые столкнулись с крупными экономическими проблемами. Результатом этого могут быть призывы увеличить государственное финансирование политических партий. А это также может быть проблематичным: запускать руку глубже в карман Министерства Финансов может быть нежелательным и по экономическим и по прочим причинам; а также, если преступить какую-то черту, то государственное финансирование может лишить стимула к добровольным пожертвованиям.

### *Как контролировать?*

Регулирование политических партий может простирается за пределы финансовой деятельности. Например, в соответствии с Основным Законом Германии, цели и поведение "приверженцев" политических партий этой страны не должны "пытаться ухудшать или уничтожать основной свободный демократический порядок" и Федеральный Конституционный Суд облечен властью выносить постановления по неконституционности. Это положение возможно нужно рассматривать с учетом истории Германии; другие страны, может

быть, менее склонны допускать вынесение судебных решений по поводу внутренней деятельности политических партий. Таким образом, если политические партии являются принадлежностью государственной сферы, должно ли государство абсолютно оставлять без внимания злоупотребления, которые могут ухудшить качество выборного представительства и демократической жизни?

Вместо того, чтобы подталкивать судам вынесение судебных решений, можно было бы осуществлять регулирование наиболее важных аспектов внутренней деятельности политических партий косвенным путем через процесс регистрации. Например Комиссия Лорти рекомендовала следующее: партии должны иметь уставы, которые поддерживают демократические ценности и деятельность во внутренних делах партии и которые соответствуют духу и целям Хартии Прав и Свободы Канады; подавая заявку на регистрацию, как часть этой заявки, партии должны представить свои уставы, которые должны включать в себя, ко всему прочему, четкие и последовательные правила по отбору кандидатов, руководителей, делегатов и партийных чиновников; правила и порядок проведения собраний, порядок разрешения споров между членами партии и составными частями партии.

В этом предложении есть значительная доля "саморегулирования": основным моментом в рекомендованном процессе является то, что зарегистрированная партия подлежит лишению статуса зарегистрированной, если она нарушит положения своего устава. Каков путь для обеспечения соблюдения правил, которые с одной стороны учитывают разнообразие политических партий и одновременно гарантируют, что все партии подчиняются минимуму норм?

Для того чтобы быть действенной, регулирующая структура для политических партий должна включать в себя санкции для нарушителей закона. Лишение статуса зарегистрированной партии - это одна из санкций, хотя это довольно грубый инструмент, особенно если партия, лишенная статуса зарегистрированной, должна ждать следующих выборов до того, как она сможет вернуться в список. Альтернативный вариант - это временно исключить партию из регистрационного списка до тех пор, пока не будет исправлена ошибка в соблюдении требований - например, если партия не представила финансовый отчет. Если в структуру входят лимиты по расходованию средств, эти лимиты будут действенными только в том случае, если ответственность может быть возложена на финансового агента или кого-нибудь, кто выполняет аналогичные функции, и если санкции достаточно суровы ( в соответствии с Законом о выборах в Канаде агент, который от лица партии расходует средств больше, чем предписано лимитами, может быть оштрафован на сумму до 25 000 канадских долларов).

Отвечать за обеспечение соблюдения правил может какая-нибудь государственная организация. Для того чтобы обеспечить беспристрастность суждения и гарантировать доверие обществу, эта организация должна быть независимой от политической исполнительной власти и не подвергаться влиянию партий. Можно предложить две модели такого типа организации:

- 1 Главный Чиновник по Выборам. На федеральном уровне в Канаде и большинстве ее провинций старшее должностное лицо

несет основную ответственность за выполнение закона о выборах (движущая сила для регулирования партий). Федеральный Главный Чиновник по Выборам (ГВЧ) назначается Палатой Представителей и может быть смещен с должности только Генеральным Губернатором после утверждения этого решения обеими палатами Парламента. ГВЧ назначает Комиссара по Выборам в Канаде, который обеспечивает выполнение закона о выборах. ГВЧ отчитывается перед Парламентом через спикера Палаты Представителей.

- 2 Комиссии по выборам. В качестве альтернативы можно создать орган, состоящий из нескольких членов, который будет нести ответственность за такие вопросы, как разработка политики и ее толкование, рассмотрение мелких нарушений (например, ошибки в выполнении требований по регистрации) и решение, какие именно судебные действия нужно применить против обвиняемых. При этом может существовать и должность главного чиновника по выборам, который будет отвечать за текущее управление делами. Комиссия Лорти рекомендовала создать комиссию, состоящую из семи членов, которая будет назначаться двумя третями голосов Палаты Представителей. Модель комиссии по выборам могла бы быть особенно интересной для стран с многопартийной системой. Выполнение закона о партиях/выборах может обеспечиваться комиссией с большим доверием общественности и большей справедливостью, чем одним чиновником по выборам, потому что структура комиссии может быть организована таким образом, чтобы учитывать несколько различных точек зрения. При этом там, где существует довольно большое количество партий, невозможно учитывать все точки зрения при определении состава комиссии: возможно, только те партии, которые имеют своих представителей в легислатурах (или даже те, кто имеет минимальное количество избранных членов), должны принимать участие в таких консультациях.<sup>7</sup>

Состав такой возможной комиссии надо рассматривать одновременно с рассмотрением правил голосования комиссии. Американская Федеральная Комиссия по Выборам, в которую обычно входят три члена, относящиеся к Демократической партии, и три члена, входящие в Республиканскую партию, и которая принимает решения большинством голосов, очень часто заходит в тупик. Здесь, так же как и в других областях партийного регулирования, необходимо достичь баланса между способностью учитывать различные точки зрения и необходимостью обеспечивать действенное и своевременное исполнение.

Действенное обеспечение выполнения процедур отчетности перед общественностью возможно потребует следующее:

- \* требование, чтобы каждая партия назначила агента (или его эквивалент), который будет отвечать за контроль над финансовой деятельностью партии, а также отвечать, в том числе юридически, за обеспечение выполнения соответствующих нормативных правил, включая лимиты на пожертвования

- (там, где они применяются) и правила отчетности;
- \* суровые правовые санкции за несоблюдение закона: например, в соответствии с Законом о Выборах в Канаде главный агент партии, которая представляет финансовый отчет, "который, как он знает или должен в разумных пределах знать, содержит любое ложное или обманное заявление" или не содержит всю требуемую информацию, может быть обвинен в преступлении и, если признан виновным, оштрафован на сумму до 25 000 канадских долларов;
- аудит финансовых отчетов до их представления в соответствующие инстанции;
- \* механизм для проверки заявлений и жалоб, а также для начала судебного преследования при наличии предписания.

Последние две функции относятся к органу, обеспечивающему выполнение закона, будь то орган, возглавляемый одним чиновником, отчитывающимся перед законодательным органом (таким как Главный чиновник по выборам в Канаде), или комиссия (например, Федеральная Комиссия по Выборам в Соединенных Штатах). Количество времени и ресурсов, которые орган, обеспечивающий выполнение закона, выделяет на проверку и облегчение доступа к отчетной информации, будет зависеть от характера регулирующей структуры. Там, где применяются лимиты на пожертвования, особенно если лимитируются и размеры и источники пожертвований (как в Соединенных Штатах), такие задачи будут составлять центральное ядро текущих обязанностей органа, обеспечивающего выполнение закона. Однако, даже там, где регулирующая структура менее трудоемка, правовому обеспечению выполнения требований отчетности должно уделяться серьезное внимание. Правила, которые не уважаются всеми, только приведут к тому, что доверие общественности к регулированию партий и средств, расходуемых на выборы, ослабнет, и, таким образом, одна из целей мер, направленных на обеспечение открытости политического процесса, будет сведена на нет. Парламентский комитет, учредительное собрание или другой орган - должны стремиться к как можно более широкому согласию по той политике, которая найдет свое отражение в этих законах. Они делают это в контексте сегодняшних факторов и интересов, но члены учредительного органа должны помнить о будущем, когда политические партии, их лидеры и первоочередные задачи и прочие факторы могут измениться.

Консультации должны носить публичный характер, а не проводиться частным образом. Публичные дебаты и постоянное внимание к как можно более широким слоям помогает усиливать легитимность закона о партиях/выборах. А это в свою очередь усиливает то, что должно быть столпом демократической политической системы.

**Ф. Лесли Сайдл**

*директор исследовательских программ, Программа  
Управления, Институт исследования  
государственной политики, Монреаль, Канада*

## ЛИТЕРАТУРА

- 1. Герберт Е. Александр. Регулирование денежных средств, относящихся к выборам, в Соединенных Штатах и предложения по реформе // Исследова-

- тельские работы Королевской комиссии по выборной реформе и партийному финансированию. 1991. Т. 4: Сравнительные вопросы в партийном финансировании и финансировании выборов (Торонто: Дандорн Пресс.).
- 2. Герберт Е. Александр. Деньги и политика: переосмысление концептуальной структуры // Сравнительный анализ политических финансов в 1980-х годах. Кембридж: Кембридж Университи Пресс, 1989.
  - 3. Палтиел, Хайам Зев. Канадское законодательство о средствах, расходуемых на выборы, 1963-85: Критическая оценка или стоило ли стараться? // Сравнительный анализ политических финансов в 1980-х годах. 1981.
  - 4. Хьюз, Колин А. Рычаги управления денежными средствами, относящимися к выборам: Есть ли конец игре?: Доклад на 16-ом Всемирном конгрессе Международной ассоциации политической науки. Берлин, 25 августа 1994.
  - 5. Эдвинг, К.Д. Деньги, политика и закон. Оксфорд: Кларендон Пресс, 1992.
  - 6. Ролз, Джон. Теория справедливости. Оксфорд: Кларендон Пресс, 1972.
  - 7. Сайдл, Ф. Лесли. Реформирование регулирования политических финансов в Канаде: Конфликтующие принципы и процессы: Доклад на 16-ом Всемирном конгрессе Международной ассоциации политической науки. Берлин, 25 августа 1994.
  - 8. Сайдл, Ф. Лесли. Закон о денежных средствах, расходуемых на выборы: Палата Представителей и партии // Канадская Палата Представителей: Эссе в честь Нормана Уорда. Калгари: Университи оф Калгари Пресс, 1985.

---

## МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

### Сведения общего характера - документация

В настоящем документе кратко излагаются требования, предъявляемые Законом Канады о выборах к регистрации и к ее проведению.

Кандидаты по выборам в Палату общин со времен конфедерации связаны с политическими партиями. Однако мало известно, что партийная принадлежность кандидатов в избирательный бюллетень не вносилась до 1971 года. С 1974 г. политические партии имеют право регистрироваться у председателя центральной избирательной комиссии. Регистрация подтверждает их ответственность за открытое изложение их политического вклада и несокрытие расходов.

Политическая партия - это группа людей, разделяющих общую политическую идеологию и которые вместе учреждают устав, избирают лидера и других должностных лиц, выдвигают кандидатуры на выборы в Палату общин. Создание федеральной политической партии и регистрация политической партии - вещи разные. Законодательных актов, определяющих порядок создания федеральных политических партий, нет. Однако в соответствии с Законом Канады о выборах, если политическая партия существует, она может обратиться, чтобы ее зарегистрировали.



Порядок регистрации политических партий регулируется Законом Канады о выборах. Заявление о регистрации партии должно быть подписано лидером партии и направлено председателю центральной избирательной комиссии Канады. В заявлении указываются: полное и краткое наименование партии, фамилия и адрес лидера партии, адрес партийного бюро, где хранятся списки членов партии и куда адресуются корреспонденция, фамилии и адреса должностных лиц партии, главного представителя партии, фамилии, адреса и подписи 100 избирателей, удовлетворяющих цензам и являющихся членами партии, фамилия и адрес лица, назначенного главным ревизором партии, с письменным изложением формулировки о назначении и с отметкой о вступлении в должность.

Партийный ревизор должен быть сотрудником какой-либо корпорации, ассоциации или организации профессиональных фининспекторов, имеющих положительную репутацию. Ревизором может выступать фирма профессиональных фининспекторов. Некоторые выборные должностные лица не могут выступать в должности ни ревизора, ни главного представителя регистрируемой партии. Соответственно, кандидаты, официальные представители, уполномоченные по выборам, заместители и помощники уполномоченных по выборам, представители регистрируемой партии не имеют права быть партийными ревизорами.

Председатель центральной избирательной комиссии устанавливает подлинность заявления, направляя вопросник лицам, указанным в заявлении, с целью определения, что они действительно являются членами партии, имеют право голоса и что ими подписано заявление (рекомендуется, чтобы в списке этих лиц было большее число лиц, чем требуется, поскольку не все лица, подписавшие первоначально заявление, ответят на вопросы, указанные в вопроснике по выборам). После проверки председатель центральной избирательной комиссии информирует лидера политической партии о возможности регистрации партии. Названия политических партий, принятых на регистрацию, вносятся в регистр зарегистрированных политических партий для участия в выборах в Канаде и публикуются в "Кэнада Газетт". Председатель центральной избирательной комиссии при регистрации может изменить полное или краткое название, аббревиатуру или девиз партии на любой другой приемлемый вариант.

Как правило, регистрация политической партии, заявление которой принято на регистрацию, производится на следующий день после официального выдвижения политической партией кандидатов на всеобщие выборы не менее чем в 50 избирательных округах. Если заявление представлено менее чем за 60 дней до выдачи предписания, регистрация данной политической партии для участия в предстоящих всеобщих выборах не производится.

Будучи зарегистрированной, политическая партия получает следующие преимущества: партия может официально выпустить ценные бумаги, что увеличит налоговый кредит на полученные отчисления, кандидаты указывают свое членство в партии на бюллетене на федеральных выборах, партия может взять расходы по проведению выборов на себя, кандидаты могут перечислить излишки своих средств в местную ассоциацию партии или в национальную партию (все ос-

тальные кандидаты должны возратить средства Генеральному бухгалтеру Канады), зарегистрированным политическим партиям разрешается на всеобщих выборах бесплатно получить у операторов радиосети эфирное время и купить время у любой вещательной станции. Вышеназванные льготы отменяются, если политическая партия не сможет зарегистрироваться, как этого требует Закон Канады о выборах.

Любая партия, регистрация которой состоялась, или лидер которой получил уведомление, что его партия принята для регистрации, берет на себя определенные обязательства, указанные в Законе Канады о выборах.

На всеобщих выборах партия должна выступить с письменным заявлением, подписанным лидером партии, подтверждающим или уточняющим информацию, содержащуюся в заявлении о регистрации и, по желанию лидера партии, назначающим представителей для поддержки кандидатов на выборах.

Каждая зарегистрированная партия должна в течение шести месяцев после окончания календарного года сообщить председателю центральной избирательной комиссии за подписью лидера партии сведения, подтверждающие информацию, касающуюся этой зарегистрированной партии при ее регистрации.

В том случае, если какая-либо информация, указанная в заявлении партии на регистрацию, изменилась (кроме фамилий, адресов и подписей 100 избирателей), партия должна в течение 30 дней направить председателю центральной избирательной комиссии отчет, подписанный лидером партии и детализирующий внесенные изменения. Если у председателя центральной избирательной комиссии имеются основания считать, что зарегистрированная партия не сообщила о имеющихся изменениях, то после отправки данной партии соответствующего уведомления, эта партия может быть вычеркнута из регистра.

Если в руководстве партии произошли изменения, эта информация должна быть передана председателю центральной избирательной комиссии письменно и подписана лидером партии в течение 30 дней с указанием подробностей изменений. Уведомление о изменении должно сопровождаться копией резолюции официального партийного собрания, заверенной новым лидером и одним из партийных должностных лиц.

В том случае, если ревизор не может занимать должность или не удовлетворяет избирательному цензу или дисквалифицируется, партия в течение 30 дней должна назначить нового ревизора. Она так же должна уведомить об этом изменении председателя центральной избирательной комиссии и выступить с заявлением, подписанным новым ревизором, вступившим в должность. В противном случае зарегистрированная партия может быть вычеркнута из списка.

Когда должность главного представителя партии становится вакантной или он не может выполнять свои обязанности, партия должна назначить нового главного представителя и в течение 30 дней лидер партии должен направить письменное уведомление председателю центральной избирательной комиссий, содержащее фамилию и адрес нового генерального представителя. При изменениях, касающихся изменений с другими представителями партии, главный представи-

тель должен соответственно письменно уведомить председателя центральной избирательной комиссии. Невыполнение настоящего требования может привести к исключению из списка.

Если зарегистрированная партия имеет представителей от избирательных округов, назначенных ассоциацией или организацией членов партии избирательного округа, партия должна уведомить председателя центральной избирательной комиссии о фамилиях и адресах представителей. В том случае, если в составе партийных представителей избирательных округов произошли изменения, главный представитель партии должен сделать об этом письменное уведомление.

Если политическая партия, принятая для регистрации, не отвечает вышеназванным требованиям, председатель центральной избирательной комиссии информирует лидера партии о том, что партия не может быть зарегистрирована и делает об этом сообщение в "Кэнада Газетт".

Зарегистрированная политическая партия может в любое время, кроме как во время всеобщих выборов, добровольно обратиться с просьбой об исключении ее из списков. Партия будет исключена из списков при условии, что она возместит расходы, связанные с проведением всеобщих выборов, состоявшихся после вступления в силу факта регистрации партии. Заявление об исключении партии из списков должно быть подписано лидером и двумя должностными лицами партии.

При добровольном исключении из списков с партии не снимается ответственность в соответствии с Законом Канады о выборах за возврат денежных поступлений и возмещение расходов за отчетный финансовый период и предоставление отчета ревизора. Все эти документы предоставляются за любой отчетный финансовый срок, заканчивающийся до исключения партии из списков, за отчетный финансовый период, в котором партия исключается из списков, и за любой другой финансовый период, когда партия не представляет возмещение расходов. При исключении политической партии из списка, председатель центральной избирательной комиссии сообщает об этом в "Кэнада Газетт".

Когда председатель центральной избирательной комиссии констатирует, что зарегистрированная партия нарушила какое-либо положение, указанное в Законе Канады о выборах, председатель центральной избирательной комиссии письменно уведомляет партию о том, что она в течение 30 дней после получения уведомления должна устранить нарушение и привести убедительные доказательства председателю центральной избирательной о том, что данное нарушение не является результатом халатного или недобросовестного отношения. Данное уведомление рассылается всем должностным лицам, внесенным в список.

Зарегистрированная партия должна быть исключена из списка зарегистрированных политических партий, если она не позднее 10 дней после выдачи предписания не сможет отправить председателю центральной избирательной письменное заявление, подписанное партийным лидером, в котором подтверждается или уточняется информация, содержащаяся в заявлении о регистрации, и по желанию лидера назначаются представители для поддержки кандидатов на выборах.

Зарегистрированная партия должна быть исключена из Списка зарегистрированных политических партий, если она за 28 дней до дня выборов не произведет официального выдвижения кандидатов не менее чем в 50 избирательных округах. Если партия не сможет направить подтверждение, председатель центральной избирательной комиссии направляет уведомление с указанием 5 - дневного срока для исполнения.

Если партия не сможет устранить нарушение или доказать председателю центральной избирательной комиссии, что нарушение не является результатом халатного или недобросовестного отношения, то в течение периода, указанного в уведомлении, председатель центральной избирательной комиссии исключит ее из списка и сделает об этом сообщение в "Кэнада Газетт". Копия уведомления рассылается всем партийным должностным лицам.

В течение трех месяцев со дня истечения срока предоставления финансовой налоговой декларации главный представитель должен ликвидировать средства партии, оплатить долги и перечислить остатки председателю центральной избирательной комиссии, который в свою очередь перечислит их сборщику налогов. В том случае, если какое-либо имущество будет продано дешевле рыночной стоимости, главный представитель несет персональную ответственность за разницу между рыночной стоимостью и полученной суммой за продажу имущества. При отсутствии остатка, председатель центральной избирательной комиссии уведомляется в письменной форме. Днем исключения партии из списка считается дата, когда председатель центральной избирательной комиссии получает остаток или уведомление об отсутствии остатка.

---

## ПОСОБИЕ

### в помощь руководителю местной организации политической партии\*

Роль председателя партийной организации. Обычно обязанности председателя местной партийной организации включают в себя следующее: Менеджер. Ответственный за стратегическое планирование. Посредник между местной партийной организацией и всеми заин-

\* Пособие представлено Национальным Демократическим Институтом - одной из ведущих международных организаций, занимающихся развитием демократического процесса в тех странах мира, которые находятся на переходном этапе от тоталитаризма к демократии. Со дня своего основания в 1983 году НДИ проводил программы более чем в 60 странах. Эти программы, как и вся работа института, финансируются из средств Американского агентства международного развития, Фонда в поддержку демократии и частных источников. Штаб-квартира НДИ находится в Вашингтоне. С 1989 года НДИ сотрудничает с представителями политических партий и общественных организаций России.

тересованными сторонами. Представитель партийной организации. Ответственный за определение задач и целей работы. Ответственный за подбор кадров. Организатор собраний. Ответственный за поддержание боевого духа. Ответственный за ведение отчетности. Ответственный за сбор средств.

*Менеджер.* Обязанности, возложенные на председателя местной партийной организации, не должны выполняться им самостоятельно. Председатель может и должен назначать ответственных, которые будут помогать ему в работе. Кроме того, каждый председатель должен иметь так называемый "теневой кабинет", состоящий из наиболее доверенных лиц, которые помогали бы ему в принятии основных решений. И, если партийные добровольцы и активисты слишком заняты, председатель партии может набрать оплачиваемый персонал.

*Ответственный за стратегическое планирование.* Председатель партийной организации отвечает за наличие и осуществление плана работы организации. Следует назначить членов комитета, которые помогали бы ему в выработке плана.

*Посредник между партийной организацией и всеми заинтересованными сторонами.* Председатель местной партийной организации должен находиться в постоянном контакте с партийными организациями штата и страны, знать их цели и приоритеты и уметь находить роль для своей организации в кампаниях партии. Председатель организации графства обычно входит в руководящие органы партии штата. Он должен ясно понимать свои обязанности, а также обеспечивать представительство и защиту интересов своей организации на уровне штата. Кроме того, председатель партийной организации должен помогать местным общественным организациям и добровольным обществам, которые поддерживают его партию, а также использовать их возможности и членов в своей работе. Как правило, в таких организациях можно найти дополнительных добровольцев и сотрудников. Необходимо также как можно более активно вовлекать в партийную работу всех представителей партии, которые занимают выборные должности в этом районе.

*Представитель партии.* Члены партии обычно ожидают от своего председателя, что он будет выступать как представитель партии и всячески пропагандировать ее работу.

*Ответственный за определение задач и целей.* Именно председатель должен определить цели, которых должна добиться местная партийная организация. Главными задачами можно считать удержание постов, на которые избраны представители партии, и открытость партии всем избирателям, которые хотели бы участвовать в ее работе. Если другая партия имеет в этом районе ведущие позиции, то организация должна сконцентрировать свою работу там, где ее представители имеют наибольшие шансы на победу. Кроме того, председатель, постоянно сверяя план деятельности с действительностью, должен вносить в него необходимые изменения.

*Ответственный за подбор кадров.* Местная партийная организация должна постоянно заниматься сбором средств, нахождением потенциальных кандидатов и активистов-добровольцев. "Теневой ка-

бинет" председателя или совет организации должны активно искать новых добровольцев и спонсоров. Председатель, опираясь на поддержку своих сотрудников, должен подбирать потенциальных активистов. Кроме того, партия также должна подобрать профессионально подготовленных кандидатов, способных победить, которые могли бы выдвинуть свои кандидатуры на следующих выборах.

*Организатор собраний и мероприятий.* То, как организуются партийные собрания и мероприятия, много говорит о способностях председателя организации как лидера. Мероприятия должны быть хорошо спланированы и грамотно проведены. Председатель должен назначить помощника, который помогал бы в решении организационных вопросов.

*Ответственный за поддержание боевого духа.* Члены местной организации ожидают, что председатель окажется руководителем, который сможет повести за собой. Они хотели бы обращаться к нему за советом. Председатель должен уметь воодушевлять сторонников своей партии, благодарить их за работу и помощь, помогать в трудных делах, и, самое главное, давать понять добровольцам, что их работа жизненно необходима для партии.

*Ответственный за ведение отчетности.* Председатель местной партийной организации также отвечает за ведение отчетности, которая должна быть доступна любому члену партии. Это облегчит передачу им своих полномочий преемнику.

*Ответственный за сбор средств.* Председатель партийной организации по определению должен заниматься сбором средств. Многие председатели, которым обычно помогают добровольцы, тратят на это до половины своего рабочего времени. Наиболее подготовленные председатели привлекают к этой работе как можно больше своих людей.

### *План действий местной партийной организации*

План действий необходим, так как он поможет избежать ненужных затрат времени и денег. Так как председатель местной партийной организации должен изложить задачи на бумаге, его ключевые помощники смогут решить, согласны ли они с этими целями, в правильном ли направлении развивается деятельность организации. Кроме того, по написанному плану можно определять результативность работы организации.

Председатель должен привлечь к работе над планом тех, кто будет отвечать за его выполнение (добровольцев, сборщиков средств, ответственных за подбор кадров и т.д.). План местной организации должен перекликаться с планами партии штата и кандидатов, так что с ними необходимо консультироваться при его составлении.

План деятельности местной партийной организации обычно состоит из следующих частей.

1. Политический портрет района, в котором были отражены предпочтения избирателей, там проживающих. В этот портрет должны быть включены оценки деятельности и предвзятости прессы, история прошлых выборов, деятельность партий и дол-

- жностных лиц, занимающих выборные должности.
2. В плане должны содержаться задачи партии. Эти задачи должны включать в себя работу по укреплению позиций собственной партии, программы по обучению добровольцев и активистов, план работы штаб-квартиры, принципы следования внутренним положениям партии и избирательному законодательству. Также должны излагаться задачи, связанные с участием в избирательных кампаниях - помощь кандидатам, подбор кандидатов, ключевые кампании и критерии выделения финансовой помощи кандидатам.
  3. После определения главных задач, следует разработать план мероприятий - кампании по привлечению средств, программы по организации участия избирателей в выборах и т.п.
  4. В политический план также должна быть включена и смета расходов. Это должен быть реальный подсчет возможных расходов на проведение запланированных мероприятий. Работая над бюджетом, не забудьте проконсультироваться с представителями кандидатов и партийных организаций других уровней. Это поможет избежать расходов на мероприятия, которые и так будут проводиться другими организациями партии.
  5. После бюджета следует сосредоточиться на программе привлечения средств. Председатель организации должен назначить сотрудника, ответственного за эту программу. Этот сотрудник должен разработать конкретный план работы по сбору средств.
  6. После этого следует составить календарь, который вел бы обратный отсчет со дня планируемого мероприятия. План привлечения средств должен быть скоординирован с планом проведения мероприятий, и это позволит иметь необходимые средства в нужное время.

*Образец плана работы  
партийной организации графства Стоукс,  
штат Северная Каролина*

Для определения стратегических задач организации Республиканской партии в графстве Стоукс, и для рационального использования времени и средств, мы, члены комитета планирования, представляем следующий план.

Наш комитет рекомендует организации Республиканской партии в графстве Стоукс изучить "портрет" графства, в который должна входить следующая демографическая информация: местожительство граждан, основные профессии и доходы, национальные и этнические корни, религиозные предпочтения, средства массовой информации, результаты голосования на прошлых выборах и регистрация избирателей.

Особое внимание должно быть уделено: регистрации избирателей, контролю за отправкой бюллетеней тем, кто не может проголосовать в день выборов, деятельности по привлечению избирателей на

участки, организации написания и отправки писем главным редакторам, выпуску партийного бюллетеня. Партия также должна приложить усилия для организации республиканского клуба подростков, провести семинар по подготовке представителей партии на участках, организовать комитет по изучению избирательного законодательства, участвовать в заседаниях избирательной комиссии, что может помочь избежать нарушений, сформировать комитет по проведению рекламной кампании и организовать постоянную штаб-квартиру.

Сбор пожертвований, проведение демонстраций и митингов всегда способствовали партийной работе, и мы предполагаем продолжить эту работу в будущем. Организация Республиканской партии в графстве Стоукс должна рассматривать предстоящие выборы в законодательное собрание штата и сенат штата как благоприятные для победы своих кандидатов. Пришла пора избрать жителей графства Стоукс в один из этих органов, или в оба.

*Мы предлагаем следующий календарь работы:*

“Портрет” округа		15 марта 1994	
Респ. клуб подростков		31 декабря 1994	
Семинар для представителей на участках		ежегодно	
Комитет по избир. законодат.		30 января 1994	
Комитет по рекламной кампании		15 сентября 1993	
Комитет по контактам с избирателями		15 октября 1993	
Комитет по организации постоянной штаб-квартиры		15 сентября 1993	
<i>Прошлые расходы и проект нового бюджета партийной организации графства</i>			
<i>Административные расходы (в долларах)</i>			
	1991	1992	С л е д у - ющие два года
Почтовое разрешение	75	75	150
Почтовые расходы		2000	2000
Канцтовары для офиса	1553	500	1000
Телефон		310	1000
Налоги	355	80	300
Типограф. расходы			2000
Оборудование	50	200	500
Звукоусилит. оборуд.	10	10	1000
Мелкие расходы	100	200	700
<i>Расходы на штабквартиру (за 2 мес.)</i>			
Аренд. плата		800	1000



Коммунал. платежи	110	130	
Телефон	300	500	
Мелкие расходы	200	300	
Итого:	2143	4815	
Административный бюджет составит:			10580
<b>Бюджет политической работы</b>			
	1991	1992	Следующие два года
Партийный бюллетень	включен в админист.	включен в админист.	18800
<b>Рекламная кампания</b>			
Газеты	150	1800	3000
Радио и ТВ		5500	6000
Агит. мероприятия		1725	2000
Плакаты и т.п.		3830	4000
Брошюры		4900	5000
Помощь кандидатам	500	2450	3500
Текущие и мелкие расходы	300	3900	4000
Итого:	950		24105
Политический бюджет составит:			27500
Бюджет на 1993 - 1994 составит:			38080

Исследовательская работа, составление "портрета" являются одной из главных задач местной партийной организации. Хорошо проведенное исследование дает ясное представление о графстве и избирателях, которые там живут, о проблемах, которые волнуют граждан, и о возможных кандидатах на выборные должности. Исследование может послужить основой для последующего плана проведения кампании, оно позволит определить задачи и цели, разработать план привлечения дополнительных средств, организации контактов с избирателями и подбора кандидатов. Аккуратность и достоверность совершенно необходимы при проведении исследования. Источники и факты должны проверяться и перепроверяться. Если исследование проведено кое-как, то это может нанести большой вред организации. Устаревшие или неверные данные также могут подорвать шансы на успех.

Идеальная исследовательская программа предполагает получение информации в трех областях: демография, тенденции предпочтений избирателей и анализ кандидатур. Следует подготовить кадры и планы избирательных участков, границ округов и прочих территори-

альных единиц, которые могут иметь значение в проведении предвыборной кампании. Для правильного распределения ресурсов и возможностей необходимо иметь представление о том, как избиратели в округе голосовали раньше.

Даже если местная партийная организация и не располагает сведениями о партийной принадлежности избирателей, селективный подход к работе с различными избирательными участками должен войти в план работы. Умение выделить наиболее перспективные участки необходимо при организации работы с избирателями, проведении кампании и обеспечении участия избирателей в голосовании. Результаты прошлых выборов можно получить в окружной избирательной комиссии или в партийной организации штата. Данные, собираемые парторганизацией, должны включать в себя информацию о регистрации избирателей и результатах их голосования на нескольких прошлых выборах (по каждому участку).

Есть два основных метода селективного подхода к избирателям - по результатам их прошлого голосования за партию, и по степени убеждаемости. Результаты прошлого голосования демонстрируют, голосовал ли избиратель за эту партию на прошлых выборах. Степень убеждаемости показывает склонность избирателей в том или ином участке голосовать за представителей разных партий на разные посты, или на разных выборах голосовать за разные партии.

Выберите "кампанию - минимум". Обычно это кампания, в которой кандидат проиграл или получил минимальное количество голосов, поданных самыми убежденными сторонниками партии. Если есть время, найдите данные по нескольким таким кампаниям и выведите среднее число. Выберите "кампанию - максимум", в которой представитель вашей партии набрал наибольшее количество голосов, особенно благодаря привлечению на свою сторону независимых избирателей и тех, кто обычно поддерживает ваших оппонентов. Выберите "среднюю кампанию", в которой не было явного перевеса голосов ни у того, ни у другого кандидата. По результатам этих трех кампаний выведите средний результат и определите шансы вашей партии в каждом избирательном участке. Подсчитайте количество участков, в которых избиратели склонны менять свое мнение. Определите приоритетный порядок участков этой последней категории.

### *Анализ и подбор кандидатов*

Анализ кандидатов весьма важен для селективности в подходе к участникам и подбора подходящих кандидатов. Важно показать потенциальному кандидату от вашей партии, что он может победить своего соперника, что вы хорошо представляете себе своего оппонента и знаете, на что идете.

Если ваш противник уже занимает выборную должность, то следует с большой страстью и вниманием изучить его деятельность на этом посту и попытаться выяснить, голосовал ли он так, что это могло нанести ущерб интересам округа и его жителям. Проанализируйте его прошлую предвыборную программу. Были ли выполнены обещания? Узнайте о посещаемости им заседаний и сессий, о том, кто финансировал его предвыборную кампанию. Всегда ли действия вашего соперника совпадали с интересами округа? Анализ противника

нельзя путать с поливанием последнего грязью или негативной рекламой. Нет ничего плохого в получении достоверной информации о работе противника. Лучший способ разоружить противника заключается в том, чтобы знать о его прошлом больше, чем он знает сам.

Кандидаты должны быть готовы к тому, что они могут попасть под огонь критики, и поэтому партийная организация должна провести тщательный анализ уязвимых сторон собственного кандидата. Об этом анализе необходимо предупредить кандидата, а также обеспечить полную конфиденциальность полученной информации.

Задача каждой местной партийной организации состоит в том, чтобы выдвигать своих кандидатов на всех выборах, которые проводятся в округе. Подбор квалифицированных кандидатов должен быть главным приоритетом в работе партийной организации.

Первым шагом в процессе поиска возможных кандидатов должен стать анализ избирательного округа. Это предполагает получение информации об основных источниках доходов жителей и выбор наиболее благоприятной части округа, откуда мог бы происходить кандидат. Постарайтесь показать потенциальным кандидатам, что представители вашей партии обычно имеют хорошие шансы на победу. Кроме того, в процессе анализа округа вы узнаете о тех, кого можно назвать "местными лидерами общественного мнения", популярными у граждан людьми. Хотя эти люди могут и не иметь отношения к политике, они часто становятся хорошими кандидатами.

Идеальный кандидат сочетает в себе профессиональные качества, которые могут быть применены в кампании в любом округе, с качествами, которые необходимы для победы в конкретной кампании в конкретном округе. Общие качества включают в себя способность контролировать свои эмоции, находить сторонников, воодушевлять людей, добиваться финансовой помощи (или самому финансировать всю кампанию) и делать людей убежденными сторонниками партии. Хороший кандидат должен иметь сильной личностью, уметь собирать деньги, иметь уязвимого оппонента, группу поддержки, сильное желание победить, поддержку собственной семьи и чистое прошлое.

В список кандидатов должны войти все представители вашей партии, которые могли бы добиваться переизбрания, кандидаты, проигравшие на прошлых выборах, но до сих пор известные, просто популярные местные жители, которые не занимаются политикой. Следует также попросить совет у лидеров партии, местных предпринимателей, бывших кандидатов и других авторитетных людей.

Местная партийная организация обязана выделить необходимые ресурсы и людей для организации процесса отбора кандидатов. Кроме того, организация должна продумать то, как она будет помогать кандидату в ходе его кампании. Также следует обратиться за помощью и в организацию штата. Например, партия может предоставить кандидату статистические данные о прошлых выборах, и такая услуга будет весьма ценной.

Слишком часто партийные организации находили кандидатов, просто обещая оплатить их кампании. В результате этого кандидаты с прохладцей относились к своим обязанностям, и на кампании тратились нелепые суммы. Следует избегать обещаний прямой финансовой помощи; лучше обращать внимание на другие формы содействия.

Руководитель местной партийной организации должен устано-

вить хороший контакт с возможными кандидатами. Для этого стоит организовать расширенную встречу, на которую пригласить кандидатов, и снабдить их материалами, касающимися этой кампании. Не следует перегружать людей материалами или информацией. Поговорите о том, что есть хорошие шансы на победу, постарайтесь затронуть такие струны, которые воодушевят ваших кандидатов, заставят смотреть на кампанию с большим энтузиазмом. Организуйте мини-кампанию, которая способствовала бы решимости кандидата участвовать в выборах. Обработайте тех, с кем кандидат часто советуется и кому он доверяет.

### *Работа с добровольцами и избирателями*

Успех деятельности местной партийной организации зависит от добровольцев. Добровольцы играют самую активную роль в осуществлении многих программ, о которых речь шла выше.

Многие люди становятся добровольцами, желая познакомиться с другими людьми, или работать с теми, кого они уже знают. Некоторые становятся добровольцами, отстаивая свои мировоззренческие взгляды. Они считают, что, помогая партии, они будут способствовать осуществлению своих идеалов. Многие становятся добровольцами, желая получить заслуженное одобрение и благодарность за работу. Руководители партии не должны скупиться на благодарности. Некоторым нравится принадлежать к большой группе людей, которые вместе работают для достижения определенных целей и понимают, что только вместе они могут добиться реальных изменений. Большинство добровольцев приходят на помощь местной партийной организации, движимые всеми четырьмя причинами. Все попытки найти новых активистов должны включать в себя мотивацию этих четырех черт человеческого характера.

Задачи координатора добровольцев на участке заключаются в нахождении людей, симпатизирующих вашей партии, убеждении колеблющихся и в обеспечении участия в голосовании всех сторонников партии. Кроме того, координатор должен найти добровольцев из расчета по одному на сто человек, живущих на территории избирательного участка. Координатор должен заниматься выяснением настроений избирателей, распространением агитационной литературы, наблюдением за процессом голосования, подбором других добровольцев и выполнением всех остальных функций, необходимых в ходе предвыборной кампании. Не забывайте благодарить координатора добровольцев: постоянно признавать вклад этих людей в кампанию, присуждать им призы и награды, посылать письма, подписанные избранными представителями партии, и просто чаще говорить "спасибо". Председатель местной партийной организации должен заботиться о том, чтобы координаторы добровольцев четко понимали свои обязанности, имели агитационные и прочие материалы. Для координаторов также должны быть проведены обучающие семинары и конференции. Кроме того, стоит провести официальные церемонии, на которых координаторы были бы утверждены в своих должностях, и это придаст им дополнительный авторитет.

Добровольцы - это те рядовые солдаты партии, которые органи-

зуют работу без данных, обходят избирательные участки, отправляют сторонникам материалы по почте, раздают литературу, вывешивают плакаты, приходят на мероприятия по сбору средств и носят значки с фамилией кандидата. Обычно добровольцев могут привлечь следующие люди: кандидаты на выборные должности, руководители местной партийной организации, нынешние или ушедшие на пенсию избранные представители, лидеры местных общественных организаций, координаторы работы добровольцев. На каждом мероприятии, проводимом партией, должны раздаваться формы, заполнив которые, человек может стать добровольцем.

Принципы работы с добровольцами включают: обязанности добровольцев - конкретные, понятные, с четко указанным сроком исполнения; выполнимость работы; подчеркивание важности их работы для успеха Республиканской партии; проведение учебных семинаров для некоторых категорий добровольцев (это позволит им лучше понять свои обязанности); ответственного за работу добровольцев, который всегда должен быть рядом, готовый ответить на возможные вопросы; создание для работы добровольцев условий, предоставление необходимого оборудования, прохладительных напитков; интерес к работе, требование от добровольцев раскрытия их талантов; приглашение на вечеринки, проводимые для сотрудников местной организации.

В работе с добровольцами есть четыре недопустимые вещи: забыть сказать им "спасибо", взять себе лавры за проделанную ими работу, потерять контроль над своими эмоциями и отправить добровольцев домой, сказав, что делать им сегодня нечего.

Контакты с избирателями наиболее эффективны на местном уровне, и они должны стать одной из главных задач партийной организации.

Во время походов по домам избирателей не только собирается информация об избирателях, но это также способствует и улучшению имиджа партии, так как ее добровольцы напоминают об интересе партии к обычным избирателям. Походы по квартирам незаменимы для убеждения избирателей. Помните, что общаться с людьми следует кратко и вежливо, отвечая на их возможные вопросы. Не оставляйте свои материалы в почтовых ящиках.

Бюллетени для раннего голосования могут коренным образом изменить результаты выборов. Познакомьтесь с правилами, которые регулируют выдачу таких бюллетеней. Обходя дома избирателей, узнайте, кто из них собирается уезжать и кому могут понадобиться бюллетени заранее. Постарайтесь предварительно получить списки тех, кто часто голосует раньше объявленной даты выборов, и убедитесь в том, что эти люди собираются получить бюллетени и в этот раз.

Работа по привлечению избирателей на участки в день выборов может иметь большое значение для успеха вашей партии на выборах. Обойдя заранее квартиры, вы уже составили списки тех, кто склоняется к голосованию в пользу вашей партии. Позвоните этим людям за день до выборов или в день выборов и напомните им о голосовании. Если есть для этого средства, отправьте им по почте открытку с напоминанием. Кроме того, добровольцы на участке, имеющие машины, могут вызваться подвезти до участка тех сторонников-избирателей, которые сами добраться туда не могут.

## Работа с прессой

Представители партии должны использовать любые возможности для донесения своих идей до широкой общественности. Председатель местной партийной организации представляет людей, объединенных общим интересом, и то, что он публично говорит, часто привлекает внимание журналистов. Не стоит сомневаться в своем опыте общения с прессой и поэтому ее избегать. Опыт приходит в процессе работы.

Журналистские материалы, освещающие работу организации, выгодно отличаются от рекламы тем, что за них не надо платить. Кроме того, журналистские материалы, освещающие работу организации, придают ей такой авторитет в глазах избирателей, которого нельзя достичь с помощью рекламы.

Старайтесь не относиться к журналистам как к своим врагам. Большинство журналистов стараются освещать события правдиво. Попробуйте увидеть в журналистах союзников, которые помогают донести ваши идеи до избирателей. Наладьте с ними хорошие профессиональные взаимоотношения. Никогда не посылайте пресс-релизы, написанные с ошибками. Заранее сообщайте о всех мероприятиях, которые могут заинтересовать журналистов. Если вы пообещали перезвонить и дать ответ на вопрос журналиста, не забудьте сделать это до истечения последнего срока сдачи материала в номер.

Будьте честными. Никогда не обманывайте или искажайте правду. Если вы не в курсе дела и у вас нет ответа на вопрос, скажите об этом прямо. Это лучше, чем сказать глупость.

Можно привести такой пример. Вы собираетесь проводить мероприятие по привлечению дополнительных средств, и журналист спрашивает вас о предполагаемом количестве участников. Если вы преувеличите количество, то журналист, придя туда и увидя только половину от обещанного числа участников, на следующий день напишет статью под заголовком "Плохая посещаемость партийных мероприятий" или что-нибудь в этом духе. Наверное, лучше приуменьшить возможное количество участников, что заметно изменит смысл газетного заголовка в вашу пользу.

Относитесь к работе с журналистами ответственно. Сделайте все, чтобы журналисты относились к вам как к человеку, способному своевременно предоставить информацию, которая не потребует многих дополнительных проверок. Старая американская поговорка гласит: "Не связывайтесь в драку с теми, кто покупает чернила бочками, а бумагу тоннами". Как бы вы ни были не согласны с конкретным материалом, помните, что последнее слово в вашем споре всегда остается за прессой. Облегчите работу журналистов. Чем легче будет журналистам иметь с вами дело, тем больше шансов на появление материалов о вашей партии. Например, в пресс-релизах надо указывать номер телефона, по которому с вами можно связаться. Если журналисту надо получить дополнительную информацию, то он может решить не искать ваш номер и отложить материал на потом. Находитесь с журналистами в постоянном контакте. Председатель местной партийной организации должен периодически звонить и приезжать в редакции (но только не в момент сдачи номера). Благодарите журналистов за хорошие материалы, всегда будьте честными по отно-

шению к ним.

Если вы считаете, что о вас написан необъективный материал:

а) позвоните корреспонденту, его написавшему, и постарайтесь все спокойно объяснить. Подождите его реакцию;

б) напишите письмо журналисту или редактору, объясняя необъективность статьи. Но не делайте "из мухи слона", не продляйте жизнь неприятного материала;

в) не настаивайте на опровержении, попросите лишь опубликовать поправку.

Журналисты заинтересованы в получении от вас такой информации, которая заставила бы их написать статью. Отправляя в редакцию пресс-релиз, задайте себе следующие вопросы: сообщаем ли мы о чем-то новом? Не устарели ли наши новости? Нет ли противоречий в том, что мы сообщаем? Есть ли в нашей информации связь с происходящими в районе событиями? Насколько эмоциональна наша информация? Можно ли сказать, что то, о чем мы сообщаем, у всех на слуху? Если хотя бы раз вы ответили положительно, то пресс-релиз стоит посылать.

Для осуществления успешных контактов с журналистами, вы будете составлять и проводить следующее:

1. Пресс-релизы - это письменные сообщения, которые вы должны отправлять в средства массовой информации. В заголовке текста должно быть написано "Пресс-релиз", содержаться название партии, адрес штаб-квартиры, число, номер телефона и имя человека для последующих контактов. Ваш пресс-релиз должен уместиться на одной машинописной странице.
2. Сообщения о предстоящих событиях подаются в форме записки, рассылаемой в редакции. В ней содержится информация о мероприятиях, которые журналисты могли бы осветить. Особое внимание стоит обратить на стиль посланий. Он должен быть четким и ясным. Пишите так, чтобы изложить сведения, а не произвести впечатление изысками стиля. Старайтесь придерживаться газетного стиля. В первом абзаце должна содержаться информация, отвечающая на вопросы "кто?", "что?" "когда?", "где" и "почему?". Всегда цитируйте высказывания других людей и ссылайтесь на источник. Используйте конкретные факты. В пресс-релизах лучше не высказывать собственное мнение и оценки. Проверяйте достоверность упоминаемых фактов и цифр.
3. Материалы для радио обычно готовятся в виде кассеты, на которую записываются высказывания лидера партии, и кассета потом звучит в прямом радиоэфире. Готовясь к записи, составьте сначала текст на бумаге. Говорите короткими предложениями. Несколько раз прочитайте текст перед записью, но, говоря перед микрофоном, старайтесь не звучать монотонно. Заявление должно быть коротким. Такие заявления обычно посвящаются происшедшим недавно событиям, или в них содержится объявление о предстоящих мероприятиях. Устаревшая информация не будет использована радиостанцией. Не предлагайте свои ма-

териалы слишком часто, иначе к вам вряд ли будут относиться серьезно.

4. Список местных средств массовой информации должен быть составлен для того, чтобы ни одно средство массовой информации не осталось без должного внимания, особенно при рассылке пресс-релизов или проведении пресс-конференций.
5. Не относитесь к проведению пресс-конференций легкомысленно. Пресс-конференции должны созываться и проводиться по определенным правилам:
  - \* а) тема должна быть интересной. Если она не заслуживала внимания, то журналисты не придут на ваши следующие пресс-конференции;
  - \* б) если человек, который должен выступать, плохо подготовлен, лучше вообще отказаться от проведения пресс-конференции;
  - \* в) пресс-конференция должна проводиться в удобном для журналистов месте, они должны иметь все условия для работы;
  - \* г) пресс-конференции должны записываться.
6. Интервью с представителями партии проводить или один на один с журналистами, или во время программ, в которых гости должны отвечать на вопросы зрителей или слушателей. Решите для себя, насколько выигрышным то или иное интервью может быть для целей вашей партийной организации. Не ждите, что журналисты сами будут искать возможность встретиться с вами. Напрашивайтесь на интервью, и обязательно заготовьте какую-нибудь "изюминку", которая может заинтересовать журналиста. Человек, у которого берут интервью, должен быть хорошо подготовлен. Запишите ход интервью на пленку.
7. Комментарии или рубрики печатаются на первой странице газеты или журнала. Вам нужно будет самим договориться с местной редакцией о том, что вы будете регулярно поставлять им свои материалы. Как правило, редакция более охотно примет полемический материал, например, ответ на статью, напечатанную вашими идеологическими противниками. Возможно, местные газеты согласятся и на то, что вы будете вести в них свою регулярную рубрику.
8. Письма редактору - хороший способ отстаивать позицию собственной партии и критиковать взгляды оппонентов. Обычно используются письма, которые присылаются в ответ на ранее опубликованные статьи или комментарии. Письма должны быть краткими. Назначьте людей, которые отвечали бы за составление и отправку писем в местные средства массовой информации. Письма не должны быть написаны в формальном бюрократическом стиле.
9. Выступления и партийные мероприятия также должны привлечь внимание журналистов. Сообщите о планируемых мероприятиях заранее. Обеспечьте журналистов необходимыми условиями для работы, выделите место для установки оборудования. После выступления раздайте текст речи. Представители местной пар-



тийной организации должны стремиться к тому, чтобы у журналистов вошло в привычку обращаться к ним за комментариями о событиях, происходящих в стране. Представители организации могут предложить местный взгляд на проблемы, беспокоящие все общество. Кроме того, не забывайте посылать свои партийные издания в местные средства массовой информации. Даже если их содержание и не будет упоминаться в журналистских материалах, редакции будут знать, что партия активно работает.

### *Сбор средств*

В связи с тем, что деятельность партии без финансовых средств вряд ли будет возможной, каждая партийная организация должна активно заниматься поиском дополнительных источников финансирования. Большие средства необходимы для проведения предвыборных кампаний на любой пост. Многие люди в принципе готовы пожертвовать деньги на цели политических партий, но их просто об этом редко просят. Такие просьбы должны поступать в правильный момент, от подходящего человека, и речь должна идти о реальной сумме.

#### » Почему люди дают деньги?

- \* У них есть личные взаимоотношения с местными лидерами партии, кандидатами или избранными должностными лицами, представляющими партию.
- \* Они хотят выразить одобрение работы или принципов партии.
- \* Они обычно дают деньги на нужды политических партий или общественных организаций.
- \* Они хотят иметь возможность сделать свой голос услышанным.
- \* Они хотят добиться принятия решений, которые послужат на их благо.
- \* Они согласны с идеологией партии.
- \* Они настроены против другой партии, или опасаются действий, которые могут предпринять представители другой партии, если они будут избраны.

#### » Почему люди не дают деньги?

- \* Их никогда об этом не просили. Это самая главная причина.
- \* Они не привыкли делать пожертвования.
- \* Им не сказали, о какой сумме может идти речь. Они не знают, чего от них ожидают.
- \* Просьба о помощи не была сформулирована так, чтобы она затрагивала интересы конкретного избирателя.

Успех местной партийной организации в сборе средств зависит от того, к какому количеству человек она сможет обратиться с этой просьбой. Избираемый председатель финансового комитета должен быть энергичным человеком, который не стесняется просить деньги. Этот человек должен быть известен и уважаем, и о нем должны думать, что он и сам бы дал денег, если бы к нему обратились с такой просьбой. Председатель финансового комитета должен иметь некоторый опыт подобной работы. Председатель комитета и руководитель

партийной организации назначают членов финансового комитета. Как правило, для этой работы лучше всего подходят те, кто уже имеет налаженные связи среди местной общественности, умеет добиваться поставленных целей и является убежденным сторонником партии.

Личные просьбы о пожертвованиях - самый эффективный и недорогой способ привлечения денежных средств. Значительную часть этой работы должен выполнять сам руководитель местной партийной организации. Вот основные правила проведения кампании по сбору средств от граждан:

- \* Объясните человеку, что, жертвуя на партийные цели, он делает свой вклад в лучшее будущее.
- \* Будьте оптимистичны, откровенны. Говорите о делах своей партии с большим воодушевлением.
- \* Будьте убедительны. Покажите, что вы глубоко верите в то, что делаете.
- \* Подходите к каждому человеку индивидуально. Постарайтесь почувствовать момент, когда нужно назвать номер счета.
- \* Смотрите на ситуацию глазами потенциального спонсора.
- \* Обращайтесь с потенциальными спонсорами на привычном им уровне. Если партия просит деньги у генерального директора фирмы, то лучше, если с такой просьбой обратится другой генеральный директор.
- \* Подробно расскажите потенциальному спонсору о том, как будут использоваться его деньги.
- \* Всегда упоминайте интересы избирателей и то, как партия может их отстаивать.
- \* Не пытайтесь представить свою просьбу как нечто особенное. Не начинайте разговор со слов "я знаю, что прошу об очень многом..."
- \* Не заканчивайте беседу до тех пор, пока вам твердо не пообещают перечислить деньги.
- \* Старайтесь узнать имена тех, кто также мог бы быть заинтересован в оказании помощи партии. Пожертвования от наиболее крупных спонсоров проще собирать, если объединить этих людей в какой-либо клуб или организацию. Например, многие из тех, кто перечисляет деньги на нужды Республиканской партии США, являются членами многочисленных партийных клубов. Члены клубов имеют особые звания. Те, кто ежегодно перечисляет по 50 долларов, называются "верными слонами" (так как символ партии слон). Те, кто жертвует по 100 долларов - "золотыми слонами", а по тысяче - "бриллиантовыми слонами".

Одна из главных задач местной партийной организации состоит в оказании всесторонней помощи кандидатам от своей партии, которые баллотируются на выборные должности. Чем больше поддержка партии, тем выше шансы на победу.

В работе с местными кандидатами:

- \* Определите порядок взаимодействия между местными кандидатами и партийной организацией. Собираются ли кандидаты прибегать к помощи партии, или считают, что могут справиться своими силами?
- \* Четко объясните кандидатам правила проведения выборов и то,

- \* какую помощь может оказать местная партийная организация. Решите для себя, все ли кандидаты получат равную помощь, или будут выбраны только те кампании, которые больше всего нуждаются в поддержке. Хотя есть некоторый смысл в том, чтобы поддерживать только тех, кто имеет реальные шансы на победу, стоит дать шанс и тем, кто оказался в более трудных условиях. Председатель местной партийной организации должен посоветоваться с кандидатами и своими сотрудниками и решить, как и по каким критериям будет распределяться помощь.
- \* Следует решить, кто будет отвечать за принятие окончательного решения о распределении помощи. Кандидаты должны знать, кто принимает такие решения.

Перед началом предвыборных кампаний в вашем округе следует составить список тех услуг и помощи, которые партийная организация может предоставить кандидатам. Не стоит как преуменьшать, так и преувеличивать возможности вашей организации. Как можно раньше сообщите кандидатам о своих возможностях, а потом делайте все чтобы сдержать слово. Кроме денег, партия может предложить своим кандидатам компьютеры, добровольцев, группы поддержки, офис, работу по обеспечению участия избирателей в голосовании, исследования, опросы, юридические консультации. Кроме того, кандидаты могут рассчитывать на советы и моральную поддержку председателя местной партийной организации. Руководитель партийной организации также должен найти юриста, который на добровольных началах согласился бы изучить избирательное законодательство и потом давать кандидатам и партии бесплатные консультации. Местные кандидаты должны быть уверены в том, что они соблюдают законы и их не в чем обвинить.

## Приложение

Законодательство США, регулирующее финансовую помощь кандидатам, баллотирующимся на федеральном уровне, предусматривает следующие положения:

- Не принимаются пожертвования от коммерческих организаций и профсоюзов.
- Информация о тех, кто ежегодно жертвует на нужды федеральных кандидатов более 200 долларов, открыта общественности.
- Частное лицо может ежегодно пожертвовать не более 100 долларов наличными.
- Частное лицо за одну предвыборную кампанию может пожертвовать не более 1000 долларов.
- Если политические организации (например, партийные организации штатов) поддерживают нескольких кандидатов, то на кампанию каждого из них они могут выделить не более 5 тысяч долларов.
- Все пожертвования должны вноситься в форме чека, выписанного на штаб-квартиры, а не лично кандидата.
- Пожертвования на политические цели не приравниваются к благотворительным, и не освобождаются от налогов.
- Анонимные пожертвования не могут превышать 50 долларов.
- Не принимаются пожертвования от тех, кто занят выполнением государственных заказов.
- На каждое пожертвование должна заполняться форма, содержащая имя, адрес, род занятий, а также место работы того, кто вносит деньги.

# ЗАКОНОПРОЕКТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О политических партиях (октябрь 1994 года)

### Глава I. Общие положения

#### *Статья 1. Право граждан на объединение в политические партии*

Неотъемлемой частью конституционного строя Российской Федерации является многопартийность.

Государство уважает право граждан создавать в условиях экономического, политического и идеологического многообразия политические партии и предоставляет им необходимые юридические и другие гарантии. Право граждан объединяться в политические партии реализуется посредством:

- создания политических партий в соответствии со своими убеждениями;
- вступления в политические партии при условии признания их уставов;
- участия в работе политических партий в соответствии с целями, определенными их программами, и в формах, установленных их уставами;
- свободного выхода из политических партий.

#### *Статья 2. Понятие политической партии*

Под политической партией в смысле настоящего Закона понимается общественное объединение, целью которого является участие в политической жизни общества и организации власти посредством влияния на формирование политической воли граждан и участие в выборах и деятельности государственных органов власти и местного самоуправления.

Цели и задачи партии отражаются в ее учредительных и программных документах, публикуемых для всеобщего сведения.

#### *Статья 3. Виды политических партий*

Политические партии, действующие в Российской Федерации, имеют статус общероссийской, межрегиональной или региональной партии.

Под общероссийскими политическими партиями понимаются партии, имеющие территориальные организации более чем в половине субъектов РФ с количеством членов не менее 10 в каждой или получившие поддержку более 5 процентов избирателей, принимавших участие в выборах высших органов власти РФ.

Под межрегиональными политическими партиями понимаются партии, распространяющие свою деятельность на территории двух или более субъектов РФ.

Под региональными политическими партиями понимаются партии, распространяющие свою деятельность на территорию одного субъекта.

Межрегиональные и региональные партии могут входить в организационную структуру общероссийской политической партии на правах регионального отделения.

#### *Статья 4. Принципы образования и деятельности политических партий*

В основе образования и деятельности политических партий лежат следующие принципы:

- добровольности вступления и выхода из партий;
- самостоятельности и самоуправления;
- самофинансирования (кроме случаев, прямо предусмотренных зако-

ном);

- выборности и отчетности;
- равноправия всех политических партий;
- гласности образования и деятельности;
- соответствия деятельности политических партий законодательству Российской Федерации.

Принятие устава, программы партии, выдвижение кандидатов в высшие органы власти РФ и решение других на-

иболее важных вопросов жизни политической партии осуществляется по решению съезда, конференции или референдума (опроса членов партии).

Срок полномочий руководящих органов партии не может превышать 3 года.

В своей служебной деятельности члены партии, кроме работников ее аппарата, решениями политической партии не связаны.

## Глава II. Создание политических партий

### *Статья 5. Образование политических партий*

Политические партии образуются свободно, без каких-либо разрешений на учредительном съезде (конференции, собрании), на котором принимается устав и формируются руководящие органы партии. Партия считается созданной с момента принятия ее устава.

### *Статья 6. Ограничения на создание и деятельность политических партий*

Запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий в органах государственной безопасности, правоохранительных органах и Вооруженных Силах, в органах государственной власти и местного самоуправления, за исключением представительных органов.

В случае введения в Российской Федерации или на отдельных ее территориях чрезвычайного положения, на политические партии могут распространяться временные ограничения их деятельности в порядке и объеме, предусмотренном законом.

### *Статья 7. Членство в политической партии*

Членами политических партий могут быть граждане России, достигшие 18 лет, а также лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Российской Федерации.

### *Статья 8. Уставы политических партий*

Уставы политических партий должны содержать следующие положения.

1. О наименовании, целях и задачах политической партии.
2. О структуре политической партии и ее органов, территории, в пределах которой она осуществляет свою деятельность.
3. Об условиях и порядке приобретения и утраты членства, правах и обязанностях членов политической партии.
4. О порядке образования и компетенции руководящих органов политической партии, сроках их полномочий, месте нахождения (указание юридического адреса).
5. О порядке принятия и внесения изменений в устав партии.
6. Об имуществе и материальных средствах политической партии, источниках ее финансирования и хозяйственной деятельности.
7. О символике партии (если она имеется).
8. О порядке прекращения деятельности партии.
9. О порядке решения имущественных споров, связанных с прекращением деятельности партии.

В уставе могут содержаться и иные

положения, относящиеся к деятельности политической партии.

### **Статья 9. Регистрация устава политической партии**

Регистрация устава общероссийской и межрегиональной партии осуществляется Министерством юстиции РФ. Регистрация устава региональной политической партии осуществляется территориальными органами юстиции субъектов РФ по месту нахождения региональной политической партии.

Для регистрации устава партии в регистрирующий орган подается заявление, подписанное лицом, уполномоченным учредительным собранием (конференцией, съездом) создаваемой партии с указанием юридического адреса руководящего органа. К заявлению, помимо устава, прилагается выписка из протокола учредительного собрания, принявшего устав, и список не менее десяти участников учредительного собрания с указанием их паспортных данных и места их жительства.

Регистрирующим органам запрещается требовать от партии представления других документов, не указанных в части второй настоящей статьи.

Если регистрирующий орган обнаружит в представленных документах ошибки или неточности, он обязан в двухнедельный срок письменно уведомить партию о допущенных нарушениях и предложить устранить их. Спорные вопросы решаются в судебном порядке.

Регистрация устава производится регистрирующим органом в течение одного месяца с момента подачи документов. Нарушение указанного срока не допускается и влечет административную ответственность.

Изменения и дополнения устава партии подлежат регистрации тем же органом и в те же сроки, что и регистрация устава.

За регистрацию устава партии регистрирующим органом взимается регистрационный сбор в размере 10 установленных законодательством минимальных заработных плат, а за регистрацию последующих изменений или дополнений взимается сбор в размере трех минимальных заработных плат.

Министерство юстиции РФ и его органы в субъектах Российской Федерации ведут ежегодно публикуемые государственные Реестры политических партий.

Документом, удостоверяющим факт регистрации устава, а также внесения политической партии в государственный Реестр политических партий, является Свидетельство о регистрации устава с регистрационным номером.

Истребование каких-либо иных документов, подтверждающих факт регистрации устава политической партии, запрещается.

Политические партии приобретают права юридического лица с момента государственной регистрации их уставов.

### **Статья 10. Отделения политической партии**

Региональные, местные отделения политических партий образуются в порядке, устанавливаемом уставом политической партии.

Руководящий орган политической партии письменно уведомляет регистрирующий орган по месту образования отделения с приложением копии устава и Свидетельства о государственной регистрации устава партии.

Регистрирующий орган в недельный срок с момента получения уведомления вносит сведения об образовании отделения политической партии в соответствующий государственный Реестр, взимает с образованного отделения регистрационный сбор в размере трех минимальных заработных плат.

С момента внесения в Реестр отделение политической партии приобретает права юридического лица.

### **Статья 11. Основания для отказа в регистрации устава**

В регистрации устава партии может быть отказано, если:

- положение устава противоречит Конституции и законам Российской Федерации;

- устав партии не соответствует требованиям статьи 8 настоящего Закона;

- не выполнены требования части 2 и части 7 статьи 9 настоящего Закона;

- ранее зарегистрирован устав другой партии с тем же названием или с той же символикой;

- юридический адрес руководящих органов партии находится вне территории Российской Федерации.

Мотивированный отказ в регистра-

ции дается в письменной форме и может быть обжалован в судебном порядке.

### Глава III. Права, гарантии и контроль деятельности политических партий

#### *Статья 12. Права политических партий*

В соответствии с положениями Конституции РФ, международных пактов и конвенций в области прав человека, каждая партия в порядке, предусмотренном законодательством, имеет право:

- выдвигать кандидатов на выборные должности и в органы государственной власти и местного самоуправления;

- участвовать в подготовке и проведении референдумов в органы государственной власти и местного самоуправления;

- создавать союзы, блоки и другие объединения, а также депутатские фракции в представительных органах власти и самоуправления;

- свободно распространять в устной, письменной и иной форме информацию о своей деятельности, пропагандировать свои цели и задачи, иметь свои программные документы;

- учреждать собственные издательства и средства массовой информации;

- пользоваться государственными средствами массовой информации, включая прессу, радио и телевидение;

- проводить собрания, митинги, демонстрации и иные публичные мероприятия;

- устанавливать и поддерживать международные связи и контакты;

- вступать в международные ассоциации;

- создавать отделения и представительства в соответствии со своими целями и задачами;

- осуществлять в соответствии со своим уставом хозяйственную, финансовую и иную деятельность, не противоречащую законам РФ.

#### *Статья 13. Имущество политических партий*

Имущество политических партий, приобретенное законным путем, охра-

няется в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В собственности политических партий могут находиться: земля, здания и сооружения, жилищный фонд, оборудование и инвентарь, типографии, теле- и радиостанции, денежные средства, а также иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, предусмотренной уставами и законодательством Российской Федерации.

Имущество политической партии используется только для реализации уставных целей партии и не подлежит распределению между ее членами.

#### *Статья 14. Денежные средства политических партий*

Денежные средства политических партий формируются из:

- вступительных и членских взносов, если они предусмотрены уставом партии;

- государственных субсидий;

- добровольных пожертвований; поступлений от проведения в соответствии с уставами лекций, выставок, и иных подобных мероприятий;

- доходов от издательской и иной деятельности, соответствующей уставным целям;

- иных поступлений, не запрещенных законом.

#### *Статья 15. Пожертвования на нужды политических партий*

Партии вправе принимать пожертвования в виде имущества и денежных средств от физических лиц, негосударственных предприятий и организаций, общественных объединений, фондов и иных юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены с обязательным указанием источника.

Не допускаются пожертвования:

- благотворительных и религиозных организаций;

- государственных организаций и предприятий, а также организаций и предприятий с государственным участием;

- органов государственной власти и местного самоуправления, кроме субсидий, предоставляемых этими органами в соответствии со статьей 17 настоящего Закона;

- иностранных граждан, предприятий и организаций, а также предприятий с иностранным участием;

- анонимные;

- политических партий, не входящих в коалицию с партией, которой оказывается финансовая помощь.

Пожертвования, перечисленные в части второй настоящей статьи, партия должна в двухнедельный срок передать в доход государства.

Сумма пожертвований от одного юридического лица в течение 1 года не может превышать 1000, а от физического - 100 установленных Законом минимальных заработных плат.

### *Статья 16. Хозяйственная деятельность политических партий*

Политические партии в соответствии с законодательством Российской Федерации и своими уставами обладают самостоятельностью в принятии решений в хозяйственных вопросах, в вопросах оплаты труда персонала, использовании финансовых и материальных ресурсов.

В целях создания финансовых и материальных условий для реализации своих уставных целей и прав, закрепленных статьей 12 настоящего Закона, политическая партия вправе создавать предприятия и организации в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации.

### *Статья 17. Государственная поддержка политических партий*

Органы государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления оказывают поддержку политическим партиям, устав которых зарегистрирован:

- обеспечивают равный доступ к государственным средствам массовой ин-

формации, а также средствам массовой информации с государственным участием;

- предоставляют на льготных условиях помещения и средства связи, находящиеся в государственной и муниципальной собственности на основе соблюдения принципа равенства;

- осуществляют финансирование деятельности политических партий согласно статье 18 настоящего Закона;

- обеспечивают равенство возможностей для проведения избирательных кампаний.

Государственная поддержка временно прекращается в случае приостановления деятельности партии на основании положений статьи 23 настоящего Закона.

В случае запрета деятельности политической партии государственная поддержка прекращается с момента вынесения постановления суда о запрете деятельности партии, а авансированные выплаты, предусмотренные статьей 18 настоящего Закона, возвращаются органу, осуществившему эти выплаты.

### *Статья 18. Государственное финансирование политических партий*

Из государственного бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации ежегодно выделяются средства для проведения предвыборной кампании политических партий и деятельности фракций в представительных органах государственной власти и местного самоуправления.

Финансирование избирательных кампаний политических партий производится Центральной или иными избирательными комиссиями. Порядок финансирования избирательных кампаний партий и отчетности об использовании государственных субсидий на проведение избирательных кампаний определяется избирательным законодательством и актами Центральной избирательной комиссии.

Финансирование деятельности фракций политических партий в представительных органах государственной власти местного самоуправления производится в соответствии с нормативными актами, определяющими порядок деятельности этих органов.



Денежные средства, выделяемые на государственное финансирование политических партий, не подлежат налогообложению.

### **Статья 19. Контроль за финансовой деятельностью политических партий**

Руководящий орган партии обязан опубликовать финансовый отчет об источниках, размерах и расходовании средств, поступивших в партийную кассу в течение отчетного года, а также об имуществе партии и уплаченных налогах.

Финансовый отчет политической партии после проверки его контрольно-

ми органами Министерства финансов направляется в Счетную палату Федерального Собрания не позднее 1 марта года, который следует за отчетным. Счетная палата после проверки отчетов политических партий направляет сводный отчет о состоянии финансов и имущества политических партий Председателю Государственной Думы для распространения в виде парламентских документов.

Выплаты в соответствии со статьей 18 настоящего Закона могут быть приостановлены в случае нарушения политической партией положений настоящей статьи.

## **Глава IV. Участие политических партий в выборах**

### **Статья 20. Формы участия партий в выборах**

Партии участвуют в выборах:

- самостоятельно;
- заключая предвыборные соглашения;
- вступая в избирательные блоки с другими партиями.

Партии в соответствии с законодательством о выборах РФ имеют право на:

- выдвижение кандидатов самостоятельно или от избирательных блоков;
- проведение предвыборной агитации с соблюдением равных условий;
- наблюдение за ходом выборов и определением их результатов;
- представительство в избирательных комиссиях;
- равный доступ к государственным средствам массовой информации, а также к средствам массовой информации с государственным участием.

### **Статья 21. Участие политических партий в избирательных блоках**

После регистрации избирательных блоков соответствующими избирательными комиссиями партия, выдвигающая своих кандидатов по спискам избирательного блока, не имеет права выдвигать своих кандидатов самостоятельно или по спискам другого избирательного блока на том же уровне.

### **Статья 22. Партийные фракции в представительных органах**

Партийные фракции в представительных органах образуются и действуют в соответствии с нормативными актами, определяющими порядок деятельности этих органов, и уставами политических партий.

## **Глава V. Приостановление, прекращение и запрет деятельности политической партии**

### **Статья 23. Приостановление деятельности политической партии**

В случае нарушения политической партией Конституции и законов Российской Федерации, ей органами проку-

ратуры выносится предупреждение о прекращении незаконной деятельности. Если партия в десятидневный срок не выполнит этого требования, ее деятельность может быть по представлению прокурора приостановлена решением суда на срок до шести меся-

цев.

**Статья 24. Последствия приостановления деятельности политической партии**

В случае приостановления деятельности партии на срок, определенный решением суда, приостанавливаются ее права как учредителя средств массовой информации, ей запрещается организовывать митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных ее действиями, и уплаты штрафов.

**Статья 25. Прекращение деятельности политической партии**

Деятельность политической партии может быть прекращена по решению суда о запрете ее деятельности, а также в порядке реорганизации и ликвидации путем самороспуска.

**Статья 26. Основания запрета политической партии**

Основаниями запрета судом политической партии являются:

- деятельность политической партии, запрещенная частью первой статьи 6 настоящего Закона;

- противоправная деятельность политической партии после приостановления ее решением суда в соответствии со статьей 23 настоящего Закона;

- повторные противоправные деяния политической партии в течение года после окончания срока приостановления ее деятельности в соответствии со статьей 23 настоящего Закона.

**Статья 27. Порядок запрета политической партии**

Суд, рассмотрев представленные документы и исковые заявления юридического или физического лица, обжалующего факт создания или деятельности политической партии, вправе принять

решение о запрете деятельности партии по основаниям, предусмотренным статьей 26 настоящего Закона.

**Статья 28. Прекращение деятельности партии в порядке реорганизации или ликвидации**

Прекращение деятельности политических партий может быть проведено путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения) или ликвидации партии путем самороспуска. Решение о реорганизации принимает высший орган политической партии.

Реорганизация устава вновь образованной после реорганизации политической партии осуществляется в порядке, установленном статьей 9 настоящего Закона.

Ликвидация политической партии осуществляется путем самороспуска в соответствии с положениями ее устава.

**Статья 29. Последствия прекращения деятельности партии**

Имущество политической партии, прекратившей свою деятельность после удовлетворения имущественных претензий, направляется:

- в случае ликвидации - на цели, предусмотренные в уставе

- в случае запрета - по решению суда;

- в случае реорганизации - в собственность того общественного объединения, которое является правопреемником политической партии, прекратившей свою деятельность.

Депутатская фракция представительных органов соответствующего уровня, образованная из числа депутатов от партии, прекратившей свою деятельность, считается распущенной.

Прекращение деятельности политической партии влечет за собой исключение партии из соответствующего государственного Реестра политических партий, аннулирование Свидетельства о регистрации политической партии и утрату прав юридического лица.

---

РАЗДЕЛ IV  
Комментарии и предложения  
по проекту закона Российской Федерации  
"О политических партиях"

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ  
СИСТЕМ\***

Запрещение деятельности политических партий в Вооруженных силах, подразделениях МВД и государственных учреждениях является приемлемым, однако вряд ли можно считать предосудительным для граждан объединение в политические организации и их охват различными формами партийной работы по месту работы на предприятиях, в коммерческих учреждениях и организациях. Вместе с тем, поддержка деятельности политических партий в указанных органах, а также оказание партиям финансовой и материальной помощи и предоставление услуг могут регулироваться положениями закона о финансировании деятельности политических организаций.

Было бы неправильно, если бы лица, не имеющие российского гражданства (не являющиеся избирателями), были членами российских политических партий. Разумеется, российские политические партии свободны вступать в союзы или иные объединения с политическими партиями других государств или международными организациями.

В Законе должно содержаться требование об указании в партийных уставах должностей и полномочий руководящего состава партии, а также определении порядка их назначения и снятия с должности. Кроме того партийные уставы должны определять внутривнутрипартийную процедуру выдвижения или подбора кандидатов на различные государственные посты. Не совсем ясно, к чему относится ссылка на имущество и активы партии - к процедуре подачи финансовой декларации, или же к порядку управления и распоряжения данным имуществом. Было бы более логично, если бы детальная финансовая декларация являлась отдельным от партийного устава документом, тем более что требования к финансовой отчетности могут меняться.

Необходимо дополнить законопроект требованием о предоставлении политическими партиями одновременно с заявкой на регистрацию устава финансовой декларации, подписанной руководителем партии или казначеем и содержащей детальный список имущества или иных активов, принадлежащих или контролируемых партийной организацией сверх установленного стоимостного уровня.

Если положение о регистрации будет дополнено требованием о

---

\* *Международный фонд избирательных систем - Москва, Ветошный пер. 13/15; тел. 921-40-75; факс 921-42-38*

предоставлении финансовой декларации об имуществе и активах партии, то законопроект должен быть дополнен указанием на то, что неподача финансовой декларации либо существенные неточности или пропуски в ней являются основанием для отказа в регистрации партии.

Статья о финансовых ресурсах политических партий должна быть посвящена вопросам получения арендной платы, процентов, дивидендов или иного дохода от эксплуатации принадлежащих политической партии имущества и активов.

Статью о пожертвованиях политическим партиям следует конкретизировать, указав, что помимо денежных взносов, под жертвованиями понимаются также товары и услуги, либо любые другие реальные ценности. Данная статья должна устанавливать предельные размеры пожертвований, получаемых политическими партиями от предприятий, ассоциаций или других юридических лиц, если они отличаются от ограничений на жертвования физических лиц.

Контроль за финансовой деятельностью политической партии был бы более полновесным, если бы содержал указание на то, что избирательное законодательство может предусматривать предоставление политическими партиями дополнительной финансовой отчетности во время проведения предвыборных кампаний. Следует дополнить данную статью положением, согласно которому политические партии должны иметь в аппарате партии отдельного работника, отвечающего за ведение учета финансовой деятельности партии и предоставление финансовой информации избирательным органам.

---

## *ИНСТИТУТ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКИ*

Недостатком проекта является то, что он является своеобразной реакцией на существующую действительность. Закон должен быть абстрагирован от существующей ситуации.

Существенным недостатком проекта является отсутствие статьи "Законодательство о политических партиях". В результате этого может сложиться неверное впечатление, что данный закон регулирует все вопросы, касающиеся организации и деятельности политических партий. Однако, очевидно, что это не так.

Крупным недостатком проекта является отсутствие переходных положений, которые должны зафиксировать положение уже существующих политических партий и их необходимые действия в связи с принятием данного закона: перерегистрация и т.д.

Должна быть более четко закреплена основная цель проекта: поставить в равное с политическими партиями положение (в первую очередь, конечно, финансовое) все другие общественные объединения (общеземельные политические движения, массовые общественные объединения, преследующие политические цели, общественные объ-

единения, в уставах которых предусмотрена возможность участвовать в выборах), т.к. по действующему законодательству политические партии имеют существенные ограничения по сравнению с другими общественными объединениями без каких-либо преимуществ, хотя при этом каждое общественное объединение может заниматься деятельностью, которой занимается политическая партия. Например, политические партии не могут получать пожертвования от иностранных государств, а другие общественные объединения могут, хотя самым непосредственным образом участвуют в политической жизни, выборах.

Необходимо либо разрешить только партиям участвовать в выборах, либо признать любые общественные объединения, ставящие целью участие в выборах - партиями с соответствующими требованиями к уставу и регистрации. Не указаны требования к спискам членов партии и вообще не указано каким образом подтверждаются требования к численности партии и количеству территориальных организаций.

В ст. 3 предусмотрены 2 вида политических партий: общероссийские и региональные. Проект как бы объединил региональные и межрегиональные политические партии в один вид. Этого ни в коем случае делать нельзя. Надо или предусмотреть еще один вид политических партий (межрегиональные) или отказаться от идеи создания региональных политических партий, распространяющих свою деятельность на территорию нескольких субъектов федерации, т.к. неясно, законодательством какого субъекта федерации (с учетом того, что оно в некоторых вопросах может существенно различаться) будет регулироваться их деятельность?

Тут также встает вопрос, где будет зарегистрирована такая региональная политическая партия. Можно сделать вывод, что она будет зарегистрирована в том субъекте Федерации, где находится "юридический адрес" руководящего органа. Однако в законе этот вопрос подробно не урегулирован, и на него нельзя дать однозначного ответа.

Непонятно также, что законодатель вкладывает в слово статус (этот термин можно понимать по-разному), и что конкретно дает политической партии получение того или иного статуса. Вряд ли можно найти ответ на этот вопрос.

На наш взгляд необходимо отразить в качестве обязательных принципов организации любой партии - выборность и сменяемость руководящих органов и недопущение дискриминации и ограничений приема в партию по национальному, расовому и религиозному признакам. Возможно наиболее правильным было бы вообще запретить создание партий на этнической, сословной и религиозной основе.

Не закреплена такой важный принцип, как невозможность создавать политические партии другими общественными объединениями. Случай возможности надо рассматривать как одно из проявлений коллективного членства, принцип невозможности которого закреплена (хотя зарубежный опыт показывает, что организационно оформленные партии могут строиться на основе коллективного членства). Кро-

ме того, остается неясным, что же понимается под программными документами, и это требует законодательной расшифровки.

Необходимо разъяснить, что означает запрещение на создание и деятельность организационных структур партий "на предприятиях... и т.д." Можно ли вне территории предприятий объединяться сотрудникам и служащим, или партии могут строиться только и исключительно по территориальному признаку. Многие вопросы остались не урегулированными, т.е. предоставляется поле для произвола чиновников и диктата партийных лидеров.\*

Не учтена негативная практика регистрации политических партий: формализм, волокита и др. Определенный шаг в этом направлении сделан, однако явно недостаточно. Назрела острая необходимость закрепить обязанности органов юстиции принимать к рассмотрению документы без отказов по различным формальным поводам.

Не до конца освещен вопрос юридического оформления отделений в составе политической партии. Являются ли отделения совершенно самостоятельными и связаны с политическими партиями лишь какими-то имущественными отношениями или же они напрямую организационно подчинены и являются своеобразными филиалами, у которых в силу особенностей функционирования партий появляются права юридического лица. Не ясно, насколько полны эти права, связь их с правами партии, как юридического лица. Не указана возможная степень автономности отделений в политическом и в финансовом отношении.

Необходимо точно указать, кто регистрирует отделения партии на местах (органы юстиции, администрация, органы самоуправления), чем эта регистрация подтверждается.

В переходных положениях необходимо указать, как быть уже зарегистрированным отделениям, получившим права юридического лица.

Региональные отделения общероссийских партий должны иметь право выдвижения кандидатов только на местных выборах самостоятельно или в составе регионального блока.

Не упоминается, куда политическая партия (в зависимости от статуса) может обжаловать решение об отказе в регистрации и в каком порядке данное заявление рассматривается. Например, союзный закон предусматривает, что отказ в регистрации общесоюзного (общероссийского) и межреспубликанского общественного объединения может быть обжалован в Верховный Суд и что отказ рассматривается судом в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством.

Нуждается в корректировке положение "Имущество политических партий, приобретенное законным путем, охраняется в соответствии с законодательством Российской Федерации". Слова

---

\* Ряд предложений в опубликованном проекте учтен

“приобретенное законным путем” следует снять, так как это тавтология смысла: нигде, ничем и никогда еще имущество, приобретенное незаконным способом, не подлежало правовой охране. Едва ли стоит относить к собственности политической партии жилищный фонд — исключительно в силу злободневности данной проблемы. Владение, использование и распоряжение земельными участками должно быть предоставлено политическим партиям, но с одной непременной оговоркой: речь должна идти лишь об участках под объектами недвижимости.

Представляется, что невозможно запретить пожертвования от российских предприятий с иностранным участием, т.к. не ясно, кто должен это контролировать. Сохранение этого условия потребует процедуры разрешения на пожертвование, которое должно даваться какой-то организацией. Необходимо установить нормы государственного и иностранного участия в организациях и предприятиях (скажем в процентах) и определить, что означает государственное участие.

Законодатель должен иметь в виду, что при обязанности вести коммерческую деятельность в рамках, предусмотренных Законом РСФСР “О предприятиях и предпринимательской деятельности”, порядка создания предприятий и организаций политическими партиями на сегодняшний день нет. Таким образом, следует произвести коррективы, либо в Законе “О предприятиях ...”, либо в проекте закона “О политических партиях”. Не ясно также может ли партия создавать любые предприятия или только такие, чья деятельность обеспечивает выполнение уставных целей.

Проект не устанавливает, что финансовый отчет должен содержать наличие доходной и расходной частей, отчет об имуществе (следует ли учитывать данные по региональным и местным организациям или отчеты составляются и представляются по отдельности), не предусматривает санкций за получение пожертвований противоправно (т.е. санкций специфических, публично-правовых, например, лишения права на возмещение расходов по избирательной кампании), не указывается, что можно считать доходом, а что нет, что с отчета об имуществе следует относить к активам, а что к пассивам, как следует закрывать расходы на избирательную кампанию. Большинство вопросов было бы снято с утверждением в качестве приложения формы такого отчета.

**В. Н. Лысенко,**

*Президент Института, депутат Государственной Думы*

**Г. С. Бондарев,**

*Председатель Совета Учредителей Института, депутат Государственной Думы*

**А. Г. Механик.**

*Директор Института*

---

*Комментарий готовили эксперты В.В. Шутов, Д.А. Другов, К.Л. Петросян*

---

**Проект закона о партиях** имеет в основном ту же структуру и те же цели, что и наш закон о партиях. Проект охватывает существенные области, важные для прав партии:

Свобода объединений и тем самым свобода создания партий зафиксированы, также определяется свобода выхода из партии; с понятием о партии также могу согласиться; сомнения возникают относительно положения о соответствии законодательству Российской Федерации: партийные программы часто как раз нацелены на изменение законов, этим партии отличаются друг от друга - консерваторы хотят сохранить, прогрессивные партии хотят изменить, то есть реформировать (вероятно требование соответствия может относиться лишь к конституционным принципам). Но и цель, заключающаяся в некотором изменении конституции вполне может не выходить за рамки допустимого с правовой точки зрения. Подобные размышления возникают у меня, когда я читаю об ограничениях политической деятельности ("разжигание социальной розни запрещается": спорные социальные вопросы у нас ежедневно разжигаются, они относятся к повседневной деятельности партий); процедурные предписания относительно основания, уставов, правового положения, организации с моей точки зрения безупречны; зато мне не хватает в проекте положений о внутренней организации и привязывание к демократическим принципам. Формирование внутривнутрипартийной воли должно соответствовать демократическим принципам. Поэтому в проекте должны содержаться предписания о внутривнутрипартийных выборах и голосованиях, об организации партийных собраний и собраний делегатов, о правлениях, сроке, на которое они избираются. Партийные выборы должны быть общими, свободными и равными, но не всегда прямыми и тайными. Выборы правления же обязательно должны быть тайными. В частности, имеет смысл включить положения, относящиеся к выдвижению кандидатов в органы представительной власти (отдельные претенденты и претенденты в списках), к этим процедурам следует предъявить строгие требования.\*

В статье о регистрации партий обратил внимание на то, что при регистрации маленьких партий, получивших менее 5 % голосов избирателей, требуется приложить "списки членов". Не могу решить вопрос о том, не поставлены ли маленькие партии таким образом в неравное положение, и не нарушается ли здесь охрана данных о личности. В остальном мне кажется, что регистрационный взнос очень высок и тем самым представляет собой нагрузку на партии. Кроме того, как мне кажется, следовало бы уточнить, в какой суд можно подать иск на отказ в регистрации; доступ политических партий к средствам массовой информации следует, с моей точки зрения, ста-



вить под сомнение, так как согласно немецкому праву партии не должны принимать участие в средствах массовой информации. Правда, разрешена и практикуется предвыборная реклама на радио и по телевидению. Собственных радиостанций или предприятий по радиовещанию у партий быть не может, в отличие от предприятий прессы и издательств. Публичное правовое радиовещание передано исключительно публичным учреждениям. Частное радиовещание требует разрешения согласно земельным законам о радиовещании, которые в явном виде исключают партии в таком качестве. Поэтому с правовой точки зрения радиовещание и телевидение не находятся в распоряжении партий. Право на эфирное время наша конституция не предоставляет. Но согласно земельным законам о радиовещании им следует предоставить приемлемое время для подготовки выборов.

Правовая защита партий от государственного влияния, как мне кажется, нуждается еще в уточнении. В частности, возможное вмешательство прокуратуры указывает на государственное расследование деятельности партий, что согласно немецкому праву дозволено только при уголовно-правовых расследованиях, т.е. при нарушениях уголовного кодекса; из законопроекта нельзя узнать, как и кем может быть начата процедура запрета политических партий; неоднократно упоминаются фракции в органах представительной власти. Спрашивается, не лучше ли было бы из-за независимости депутатов, оговаривать права фракций и их членов в отдельном проекте о фракциях.

---

Франц Меллер

\* Ряд предложений в опубликованном проекте учтен

---

**Представляется необходимым** рассмотреть вопрос относительно правомерности отнесения к общеосийским политическим партиям таких партий, которые получили поддержку более чем 5% избирателей на общефедеральных выборах, поскольку по смыслу действующего законодательства о выборах в них могут участвовать только партии, чьи уставы зарегистрированы Министерством юстиции РФ. В противном случае партия не допускается к выборам, а, следовательно, и не может получить официальную поддержку 5% избирателей, как это предполагается в проекте Закона.

Имеет смысл в числе принципов образования и деятельности политических партий сослаться и на равноправие их членов.

Необходимо глубоко и всесторонне рассмотреть в концептуальном плане содержание о членстве в политических партиях.

Согласно ст. 32 Конституции только граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как

непосредственно, так и через своих представителей, а также избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и участвовать в референдуме. Согласно ст. 1 проекта Закона право на объединение в политические партии закреплено только за гражданами России. Исходя из сказанного выше, а также понятия политической партии, ее целей и прав, сформулированных в проекте Закона, полагаем, что членами политических партий могут быть исключительно граждане Российской Федерации. Иностранцы граждане и лица без гражданства, которые не вправе по Конституции РФ участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными, по нашему мнению, не могут быть членами политических партий. К тому же в противном случае это повлекло бы за собой формирование денежных средств политических партий также за счет иностранных граждан и лиц без гражданства. Представляется необходимым установить, что членами политических партий могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, то есть возраста, позволяющего гражданину самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности в соответствии со ст. 60 Конституции РФ.

В связи с упоминанием символики партии целесообразно дополнить проект Закона отдельной статьей, в которой определить, что относится к символике партии, порядок ее приобретения и регистрации, а также запрет на использование государственной символики.

Надо предусмотреть право регистрирующего органа при рассмотрении заявления о регистрации устава партии в необходимых случаях проводить проверку достоверности представленных материалов с истребованием соответствующих документов; дополнить перечень представляемых документов программными документами партии, документами, подтверждающими общероссийский статус партии, что вытекает из требований ст.ст. 3 и 5 проекта Закона; дополнить положением о том, что порядок рассмотрения заявлений о регистрации уставов политических партий в органах юстиции и ведения ими реестра партий определяется Министерством юстиции Российской Федерации; привести в соответствие с действующим гражданским законодательством и сформулировать таким образом, что политические партии приобретают права юридического лица с момента государственной регистрации их уставов.

Включить в качестве основания для отказа в регистрации устава партии нарушения порядка создания политических партий, предусмотренного проектом Закона.

Нет надобности ссылаться на международные пакты и конвенции в области прав человека, поскольку действующая Конституция основана на положениях этих документов.

Требуется уточнения, какие конкретно права партии приобретают избирательные блоки. К тому же возникают обоснованные сомнения в правомерности включения положений об избирательных блоках в данный Закон. Полагаем, что эти вопросы должны определяться законодательными актами о выборах.

Необходимо уточнить, что деятельность партии может быть

приостановлена решением суда в связи с обращением органов прокуратуры, которыми вынесено предупреждение о прекращении незаконной деятельности.

Слова “соответствующего уровня” и “соответствующий суд” должны быть заменены четкими и ясными юридическими понятиями.

Нуждаются в дополнительной проработке положения, предусматривающие утрату статуса политической партии, как с точки зрения их юридической четкости, так и соответствия действующему законодательству. Известно, что участие партий в выборах выражается не только в том, что она выдвигает своих кандидатов. Политическая воля партии может быть направлена и на бойкот выборов, агитацию и пропаганду при подготовке к выборам. Исходя из этого возможность лишения статуса политической партии только по тем основаниям, что она не выдвигает своих кандидатов, представляется сомнительной и необоснованной.

Фактически ставится вопрос о необходимости наделения Министерства юстиции контрольными функциями за деятельностью партий, чего проект Закона не предусматривает. Если имеется в виду возложить на органы юстиции определенные контрольные функции, то эти вопросы необходимо детально регламентировать в законе.

Полагаем необходимым обратить внимание на то, что на территории Российской Федерации действуют массовые общественные движения, преследующие политические цели и отличающиеся от политических партий отсутствием в них фиксированного членства. С учетом этого целесообразно специально проработать вопрос о возможности закрепления статуса указанных движений в предлагаемом проекте Закона.

В законопроекте делаются попытки определить правовые пути запрещения политической партии, но в то же время не устанавливается правовой запрет на преследование членов запрещенной партии по политическим мотивам. Не рассматривается вопрос о юридической ответственности коллективного органа партии, нарушившей Конституцию и иное законодательство.

**В.М.Кузьмин**

*первый заместитель Министра юстиции Российской Федерации, заслуженный юрист РФ*

---

**Данный законопроект является отличной отправной точкой** и имеет много положений, необходимых для демократического общества. В то же время возникают некоторые вопросы по тому, что именно имеет в виду законодатель, а также по тому, как он будет проводиться в жизнь.

Статья 1 говорит о неотъемлемом праве граждан на объединение

в политические партии. Один из способов реализации этого права "участие в работе политических партий в соответствии с целями, определенными их программами, и в формах, установленных их уставами", является слишком аморфным. Что здесь имеется в виду? Партии будут устанавливать какие-то формы работы для лиц, желающих стать их членами? Необходимо прояснить это, так же, как и текст статьи 2, где говорится о том, что "целью деятельности (партий) является участие в политической жизни общества и государства..., участие в выборах и деятельности гос. органов власти и местного самоуправления".

Статья "Виды политических партий" поощряет создание большого количества партий и фракций вместо того, чтобы развивать меньшее количество настоящих партий, представляющих консенсус большего количества людей. Например, требование иметь минимум 5.000 членов для того, чтобы стать общероссийской партией, даже с требованием иметь местные организации в половине субъектов Федерации кажется искусственно заниженным. Требование иметь не менее 10 членов в регионах означает, что общероссийская партия может находиться в одном месте и иметь очень незначительную поддержку на остальной территории России. Повышение этих рамок, как в регионах так и в центре, позволило бы партиям стать действительно общероссийскими.

Второе требование для признания партии общероссийской - 5% барьер, который им необходимо преодолеть на выборах - был уже опробован на выборах в Федеральное Собрание и является лучшим показателем того, имеет ли партия поддержку населения в масштабах страны.

В том, что касается партий, создаваемых в регионах, проект Закона порождает конфликт уже тем, что предусматривает возможность их существования на территории одного или нескольких субъектов Федерации тогда как их деятельность регулируется законами одного из них. Если в субъектах деятельность партий будет регулироваться по-разному, то партия не сможет работать в двух субъектах как одно целое. Этот вопрос необходимо решить.

Неясно, что имеется в виду: "В своей служебной деятельности члены партии, кроме работников ее аппарата, решениями политической партии не связаны". Означает ли это, что член партии не обязан соглашаться со всеми идеологическими принципами или что-либо иное? Это необходимо прояснить.

Надо выяснить, сколько человек необходимо для создания партии или для принятия устава, хотя говорится о том, что для этого нужно минимум 10 человек. Если не установить каких-то стандартов для проведения учредительного съезда, могут быть созданы сотни новых партий, и хотя многие из них будут созданы не для того, чтобы стать общероссийскими, будет отсутствовать повод для создания более крупных объединений, отражающих точку зрения больших групп населения.

Статья об ограничениях оставляет сомнения. Очевидно, что она

была написана исходя из существующей формы правительства и молодой демократии в стране. Статья содержит много ограничений и оставляет поле для субъективного определения того, какие действия могут быть нацелены на насильственное изменение конституционного строя и т.п. Также неясно, что означает запрет на создание структур партий на предприятиях, ограничение деятельности партий при чрезвычайном положении. Несмотря на то, что данная статья может являться необходимой сейчас, со временем она может стать помехой на пути дальнейшего развития демократии с ее принципами свободы дискуссии и терпимостью к разным идеологиям. С другой стороны, абсолютно естественно стремление поставить измену вне закона.

Неясно, почему "граждане других государств" могут быть членами партий России. Партии обычно являются национальными и представляют точку зрения граждан страны. Было бы ненормальным, если бы граждане других стран или жители, не имеющие права голоса, были бы членами российской партии. Кроме того, что подразумевается под "коллективным членством"? Если это положение было вставлено для того, чтобы членами партии могли стать только отдельные лица, необходимо так и сказать.

Нуждается в уточнениях, когда говорится об отказе в регистрации, если "цели... партии противоречат Конституции и законодательству Российской Федерации". Необходимы закрепленные законом установки в определении того, что именно противоречит Конституции; здесь нужны объективные, а не субъективные критерии. Что касается ограничений по использованию символики другой партии, то есть смысл оставить это положение в законе, т.к. это поможет уменьшить возможную путаницу: ведь часто партии олицетворяются с определенными символами.

Есть несколько аспектов, которые делают статью о правах партий не вполне четкой; например, право "создавать союзы, блоки и другие объединения, а также депутатские фракции в представительных органах власти и самоуправления". С одной стороны, это может означать, что партии могут создавать коалиции в представительных органах, что имеет смысл; с другой стороны открывает путь к свободному толкованию. Что касается вступления партии в международные ассоциации, то может ли кто-нибудь не позволить партии сделать это? Если да, то логично оставить это положение в статье о правах, а если нет, то данное положение не относится к этой статье. Кроме того, логично предоставлять партиям права только тогда, когда они являются юридическими лицами.

В статье о денежных средствах заложены потенциальные противоречия. Во-первых, обязательны ли "вступительные или членские взносы"? Это может исключить людей с ограниченными средствами из участия в этом процессе. Во-вторых, если "государственные субсидии" являются источником средств партии, то они имеют шанс стать полугосударственными организациями и потерять независимость. Это может позволить государству осуществлять значительный контроль за деятельностью партий в зависимости от размера и направленности

субсидий, что повлияет на свободное обсуждение политических идей. В дальнейшем это позволит государству легко прекращать деятельность партий. Те партии, которые не получают субсидий от государства, имеют лучшие шансы стать более независимыми, т.к. будут зависеть материально от своих избирателей и им придется самим о себе заботиться. Кроме того, необходимо рассмотреть, каким образом партии могут "получать доходы от пропагандистской деятельности"; может быть, этот термин имеет иное значение в русском языке, однако законопроект не пострадает, если это слово из него выкинуть.

Необходимо ли ограничивать политические партии в сборе средств только среди физических лиц или позволить им получать пожертвования также и от юридических лиц? Вопрос о том, будут ли партии отражать интересы частных лиц или интересы организаций, поддерживающих эти партии? Эти интересы часто расходятся. Можно привести доводы, что, поскольку правом голоса обладают только физические лица, то партии и должны финансироваться за счет их пожертвований, а не за счет предприятий и организаций. Кроме того, ограничения размера пожертвований от юридических лиц значительно повлияют на ответственность партии перед всеми членами и на пропорциональное распределение власти внутри партии.

Поднимается вопрос о том, что подразумевается под "хозяйственной деятельностью" партии. Могут ли партии принимать участие в экономической, а не только в политической жизни общества? Может ли их экономическая деятельность быть независимой от их политической деятельности? Если да, то зачем партиям заниматься еще и хозяйственной деятельностью? Это может уменьшить их роль как политических объединений. Эти вопросы должны быть прояснены для того, чтобы установить, какая роль должна принадлежать партиям.

Неясен смысл положения законопроекта, когда в нем говорится о предоставлении помещения, "для мероприятий партии при условии соблюдения принципа очередности и равенства возможностей". Проект не говорит о том, будет ли такая поддержка бесплатной или за нее придется платить. Если бесплатно, то это будет означать, что все смогут воспользоваться такой поддержкой, если придется платить, то только те партии, которые обладают необходимыми финансовыми средствами, будут услышаны. Что касается прекращения государственной поддержки в случае запрета деятельности партии, то это положение может стать легким путем для отлучения партии от государственной поддержки: необходимо, чтобы положения закона применялись исходя из объективных критериев, а не из субъективных.

Какой размер финансовой помощи предусмотрен? Если государство намеревается взять на себя только расходы по организации голосования, то это очень узко понято. Если же предполагается финансирование предвыборных кампаний, то государство будет играть гораздо более значительную роль, и это может негативно сказаться на самостоятельности партий в будущем.

По причинам, рассмотренным выше, возможность запрета политических партий может ограничить развитие демократии. Если ка-

какая-либо партия запрещается хотя бы на три дня в разгар выборов, то голос людей, принадлежащих к разным идеологическим перспективам, не будет услышан их представителями в правительстве. К тому же в дальнейшем люди будут избегать вступления в какую-либо политическую партию из-за недоверия к процессу или из страха перед тем, что могут быть последствия запрета ее деятельности. Только путем обеспечения открытой политической деятельности люди будут поощряться к участию в политическом процессе, что поможет укрепить демократию в будущем. Процедура запрета политических партий, в том виде, как она есть, оставляет много вопросов.

### Кэрол Лэйхэм

*консультант Международного Республиканского института, работает в юридической фирме "Уили, Рейн энд Филдинг" в г. Вашингтон, специализируется по вопросам избирательных кампаний и избирательного законодательства, в особенности по вопросам федеральной регламентации политической деятельности и этической стороны лоббирования и взаимоотношений с государственными органами власти. В настоящее время мисс Лэйхэм является вице-председателем комитета по избирательному праву Американской ассоциации юристов. Ранее занималась юридической практикой в аппарате главного советника Федеральной избирательной комиссии, занималась апелляциями, касающимися в основном вопросов избирательного законодательства, конституционного и административного права в Верховном Суде и судах штатов.*

---

## СОВЕТ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ\*

Целесообразно полностью уйти от определения видов партий (общероссийские, межрегиональные, региональные); оставить на усмотрение самих партий определение, на какой территории будет действовать партия, и в зависимости от этого решать вопрос регистрации (в Минюсте РФ или в органах юстиции субъекта Федерации). Требование списков членов партии является нарушением прав человека; кроме того, даже это не исключает, как показывает опыт, подтасовок. Не целесообразно введение критерия поддержки более чем 5% избирателей для сохранения статуса партии. Все вопросы, связанные с участием в выборах партий, должны быть выведены в закон о выборах, в котором, в частности, следует сохранить барьер в виде необходимости сбора 100 тысяч подписей. Вопрос о том, могут ли региональные партии входить в зарегистрированные Минюстом РФ партии на правах региональных организаций, является внутренним делом партий.

---

\* Дополнения и поправки обсуждены и приняты на расширенном заседании Совета Общественной Палаты при Президенте РФ (июнь 1994 г.)

Поскольку вопрос о допущении коллективного членства в политических партиях следует считать внутренним делом самих партий, предусмотреть, что "порядок вступления в партию определяется политической партией самостоятельно".

Приобретение права юридического лица партией, подавшей документы для регистрации устава и начавшей хозяйственную и финансовую деятельность, но не зарегистрированной по каким-то причинам впоследствии, создает серьезные проблемы.

Важно указать, что вступительные и членские взносы могут быть не предусмотрены уставом, дабы чиновники не требовали их включения в устав автоматически. Кроме того неясно, что сейчас скрывается за понятием "просветительно-пропагандистская" деятельность.

Дополнить проект положением о том, что "предприятия и организации политических партий могут заниматься только издательской деятельностью по политической тематике и выпуском партийной символики. Предприятия и организации политических партий, осуществляющие хозяйственную деятельность, полностью или частично освобождаются от налогов". Целесообразность такого ограничения хозяйственной деятельности партий вызвана тем, что широкая хозяйственная деятельность может уменьшить их роль как политических организаций.

Нецелесообразно лишение партии статуса политической партии из-за неучастия в выборах, так как неучастие может быть вызвано тактическими соображениями или бойкотом, осуществляемым данной партией. В конце концов, отказываясь от участия в выборах, партия заведомо "наказывает" себя тем, что не будет иметь своих депутатов в представительных органах.



## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
-------------	---

---

### РАЗДЕЛ I

Тихомиров Ю.А. Гражданское общество, многопартийность и правовое государство	6
Пугачев Б.М. Партии как отражение политического процесса в России	13
Боголюбов С.А. Развитие законодательства о партиях в России	21
Марков С.А. Исторический контекст формирования многопартийности в России	35
Лапаева В.В. О концепции проекта закона Российской Федерации "О политических партиях"	45

---

### РАЗДЕЛ II

Майкл Макфал Правила многопартийной игры	60
Франц Меллер Партии в истории и современности	63
Альфредо С. Лойо Финансирование политических партий в Мексике	64
Давид П. Конрадт Партийная система и защита интересов	69
Ф. Лесли Сайдл Регулирование политических партий и их финансовой прозрачности	74
Международный фонд избирательных систем. Сведения общего характера - документация	86

Пособие в помощь руководителю местной организации политической партии	90
--	----

---

---

### РАЗДЕЛ III

Законопроект Российской Федерации "О политических партиях"	106
---	-----

---

---

### РАЗДЕЛ IV

Комментарии и предложения по  
проекту закона Российской Фе-  
дерации "О политических пар-  
тиях"

Международный фонд избирательных систем.	113
Институт современной политики	114
Франц Меллер	118
Кузьмин В.М.	119
Кэрол Лейхем	121
Совет Общественной Палаты	125

ID #: \_\_\_\_\_  
Country Russia  
Year 1994 Language Russian  
Copyright (~~WFS~~/Other) Intended Audience (Adult/YA)  
Election type N/A.  
Material type Articles. - Rights, multi-party system  
Notes Civil society, multi-party and legislative govt.

## Право и многопартийность в России

Генеральный директор "Юстицинформ"  
Выпускающий редактор  
Художественный редактор  
Корректор

В.А.Вайпан  
Л.А.Кузнецова  
Т.Е.Батурина  
И.М.Мошкова

Подписано в печать 27.09.94 Формат  
Бумага офсет №1. Печать офсетная.  
Усл.печ.л. 8. Тираж 2000. Заказ № 1594

Акционерное общество Юридический дом "Юстицинформ"  
(редакция "Право и экономика")  
109240, Москва, Котельническая наб., 17  
E-mail (Relcom) - law@jusinf.msk.su  
Тел. (095) 926-7781, 926-7730, Факс: (095) 298-3841

Отпечатано в Московской типографии №9  
Комитета РФ по печати  
109033, Москва, Волочаевская, 40