

ВАСИЛЬЕВА С.В.

«Недоурегулированные» государством сферы партийной жизни и пределы юридикации деятельности партий

Государственное регулирование статуса партий и саморегулирование партийной жизни самими партиями являются двумя самостоятельными видами социального нормирования.

Саморегулирование в сфере экономики и предпринимательства развивается по определенным закономерностям. Насколько государству следует быть активным и вмешиваться в регулирование субъектов экономической деятельности, и какие сферы общественных отношений отдавать на откуп саморегулирования? При ответе следует учитывать: недопустимость правовой инфляции, запрет государственного регулирования тех сфер экономики и предпринимательства, где субъекты экономических отношений способны самостоятельно решать вопросы своего развития, невозможность передачи в область саморегулирования отношений, обеспечение которых достигается исключительно за счет государства, например, безопасность населения.

Понимание границы саморегулирования и государственного регулирования в сфере деятельности политических партий не может опираться на обозначенные подходы. В отличие от субъектов экономических отношений политические партии являются не только институтами гражданского общества. Если партии имеют представителей на государственных должностях, то они одновременно находятся и в орбите власти, и в орбите гражданского общества.

В вопросе о пределах государственного регулирования партий следует учитывать и подходы к ограничению свободу объединения. Эта свобода может ограничиваться в определенных конституционных пределах. И одной из форм ее ограничения является государственное регулирование партийной жизни. Чем можно обосновать меру государственного регулирования статуса политических партий? Принципом народного суверенитета. Он

провозглашен в статье 3 Конституции РФ. Обоснование меры государственного регулирования статуса партий исходит также из связанной с этим принципом необходимости защиты прав и свобод избирателей.

Но разве можно в наш век политических шоу и избирательных технологий измерять объем регулирования партийного строительства только правами и свободами граждан? То есть можно ли использовать в качестве обоснования предела государственного вмешательства (насколько государство должно быть активно в регулировании деятельности партий), такое обоснование, как народный суверенитет и права избирателей? Обоснование становится важным, например, тогда, когда необходимо понять: следует ли подробно устанавливать процедуру сменяемости руководителей партийного аппарата, либо нужно только обозначить общий подход: руководство партий должно быть сменяемо?

В обосновании меры регулирования партийной жизни в настоящее время требуется смещение акцентов – с необходимости защиты прав и свобод на необходимость развития политической конкуренции. Акцент на развитие политической конкуренции при обосновании меры государственного вмешательства позволяет не только лучше понять содержание государственного регулирования, его цель, его направленность, но также позволяет увидеть важность более активной роли государства в регулировании деятельности партий, в регулировании партийной жизни.

Приведем пример. Так, для развития политической конкуренции, безусловно, необходимо обеспечивать внутрипартийную демократию при составлении списков кандидатов партиями. Быть может, стоит предложить политическим партиям модельный кодекс, включающий принципы, на основании которых партии должны формировать этот список кандидатов. Есть и более жесткие меры государственного регулирования в связи с реализацией этой «партийной функции». Может быть, установить необходимость включения в список кандидатов требование о том, чтобы

партии включали в этот список лиц, имеющих определенный партийный стаж?

Еще один пример. Для развития политической конкуренции необходимо обеспечивать добросовестную предвыборную агитацию без использования административного ресурса. Что же для этого можно предложить? Может быть, взять конструкции, применяемые в сфере экономической конкуренции, которую регулирует уполномоченный орган (в России – это Федеральная антимонопольная служба), и попытаться перенести в область политики. Федеральная антимонопольная служба устанавливает, кто доминирует на экономическом рынке, какие ограничения в связи с таким доминированием стоит установить, выдает предписания хозяйствующим субъектам о недопустимости экономической концентрации. Возможно, стоит подумать об использовании такой модели регулирования в России. Какой институт, какой орган способен осуществлять регулирование политической конкуренции – это дискуссионный вопрос. На данном этапе, тем не менее, можно предположить, что некая инстанция будет устанавливать политическое доминирование, фиксировать состояния политического монополизма и политической концентрации, выдавать предписания о том, что такое доминирование чрезмерно и необходимы меры расконцентрации.

Для развития политической конкуренции требуется также информационная открытость деятельности партий. В настоящее время Интернет становится более доступным и используемым ресурсом в политическом общении. В связи с этим можно предложить юридикацию порядка организации и наполнения сайтов политических партий. Что должно размещаться на сайтах политических партий, в какой мере партии должны раскрывать обществу свою внутреннюю жизнь? В настоящее время партии, безусловно, размещают уставную информацию, некоторые внутривнутрипартийные документы. Но, во-первых, единообразия в наполнении сайтов политических партий нет, а, во-вторых, размещаемой информации мало для признания открытости деятельности партий. Возможно, следовало бы рекомендовать

партиям размещать информацию об их соглашениях с союзами (ассоциациями) коммерческих организаций. Примеры таких соглашений в России есть: партии заключают их с Российским союзом промышленников и предпринимателей и другими предпринимательскими союзами. Возможно, следует рекомендовать партиям более активно предавать публичности процедуру составления списков кандидатов, подробно рассказывать о кандидатах избирателям через сайты. Максимально открытыми в Интернете должны быть структура партии и партийные решения.

Когда такого рода меры государственного регулирования предлагаются политическим партиям, безусловно, они возмущаются. В России при достаточно сильной политико-правовой традиции давления власти на общество недовольство партий закономерно. Куда еще больше регулировать, обязывать и принуждать?

В то же время сами политические партии часто возмущаются тем, что им не хватает государственного регулирования партийного строительства: когда права партий, политическая конкуренция не обеспечиваются избирательными комиссиями и не защищаются судом. В этих случаях закономерно, что уже у политических партий возникает возмущение «недоурегулированностью» определенных сфер партийного строительства. В частности, «недоурегулированным» в России можно признать механизм обжалования нарушений законодательства участниками избирательного процесса в административном порядке. За пределами прямых указаний в Законе на рассмотрение жалобы по тому или иному вопросу избирательными комиссиями, остаются случаи обжалования решений нижестоящей комиссии в вышестоящую, ряд случаев нарушения политической конкуренции. В этих случаях участники избирательного процесса должны обращаться напрямую в суд. Действительно, согласно стандартам Совета Европы судебное рассмотрение споров преимущественно. Но эта европейская рекомендация актуальна для государств со справедливой судебной системой. В России же необходимо развивать административные процедуры защиты прав

участников избирательного процесса перед тем, как предусматривать возможность преимущественно судебного рассмотрения споров.

«Недоурегулированным» в аспекте административных процедур можно признать механизм обеспечения равного доступа парламентских партий к средствам массовой информации. Этот механизм является ограниченным сам по себе: пока доступ гарантируется только парламентским партиям и на каналах, подведомственных Федеральному государственному унитарному предприятию «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК России). Процедура установления равного доступа парламентских партий к средствам массовой информации развивается в позитивном направлении без процедуры административного обжалования: ежемесячно в Центральной избирательной комиссии РФ собирается рабочая группа, которая по представленным сведениям из государственных общедоступных телеканалов и радиоканалов при содействии аппарата Комиссии устанавливает, был ли соблюден равный доступ партий к средствам массовой информации в текущем месяце. Эта процедура без наличия спора заинтересованных партий отвлекает слишком много ресурсов, а потому неэффективна. Процедура должна начинаться в случае поступления инициативы со стороны той или иной партии, полагающей, что ее права были нарушены в процессе вещания. А это уже совсем другой механизм обеспечения равного доступа партий к средствам массовой информации: подача жалобы и ее рассмотрение, установление фактов, сверка той информации, которую представляет недовольная партия с тем, что представляет государственный телеканал или радиоканал и с тем, что анализируется в аппарате Центральной избирательной комиссии.

Таким образом, если партии возмущаются чрезмерным давлением на их деятельность со стороны государства, они должны понимать, что у них есть возможность саморегулирования. Но если они не регулируются сами, то государство их может зарегулировать. Партии должны также понимать, что при отсутствии внутренней демократии, которую они призваны обеспечивать

сами, у государства не будет стимула создавать адекватные механизмы защиты прав и свобод таких участников политической конкуренции. В то же время без адекватных механизмов защиты прав и свобод политических партий не будет внутрипартийной демократии. Поэтому трудно дать однозначный ответ на вопрос о том, что первично: политическая конкуренция или справедливый суд и верховенство права.

И, наконец, хотелось бы обратить внимание на такую «недоурегулированную» в России сферу партийной жизни как оппозиция в парламенте. Необходимо усиливать роль оппозиционных фракций в Государственной Думе. Для этого совсем необязательно избирать прямое («жесткое») регулирование: устанавливать понятие оппозиции, определять критерии признания той или иной фракции оппозиционной и наделять ее соответствующими правами и обязанностями. Для начала достаточно развитие принципа пропорциональности во внутренней организации работы парламента и при принятии решений в комитетах, комиссиях, на заседании палаты. Главная цель такого регулирования – ограничить монополизм в политической системе, в частности, в парламенте. Необходимы механизмы, которые гарантируют «малым» фракциям оглашать свое мнение сразу после того, как прозвучало мнение фракции, обладающей подавляющим большинством депутатских мандатов.

В демократическом государстве публично-властные решения принимаются большинством при учете мнения меньшинства. Однако этот принцип в настоящее время переживает содержательные трансформации. Особенно отчетливо это видно на примере Франции. Не народный суверенитет становится идеологической основой властвования, философским основанием принятия публично-властных решений, а несколько иной с точки зрения содержательного акцента принцип: «Меньший имеет преимущество».

Итак, выводы. Активизация государственного регулирования партийной жизни, безусловно, вызывает возражение той части аудитории, которая придерживается либерального взгляда на регулирование статуса

партий. И, конечно, для многих сфер партийного строительства недопустимо государственное регулирование, а важно, скорее, саморегулирование. Помимо этого, не все вопросы можно решить с помощью права, правового регулирования. Модели поведения субъектов общественных отношений зачастую складываются под воздействием культуры, традиций, нравов, истории. Но если желаемых традиций не сложилось?

Правовое регулирование может способствовать «выращиванию» этих традиций, постепенному формированию определенной культуры.

Для примера можно обратиться к развитию регулирования свободы манифестации в России. Впервые она была провозглашена в Манифесте об усовершенствовании государственного порядка 1905 года. Прошло сто лет, и в 2004 году был принят Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании», который установил уведомительный порядок реализации этой свободы. Однако, очевидно, что еще необходимо какое-то время для того, чтобы эта свобода действительно стала реализовываться в уведомительном порядке.

Общие цели и ориентиры саморегулирования партий и государственного регулирования партийной жизни понятны. Они следуют из документов Совета Европы: обеспечение внутрипартийной демократии, добросовестной политической конкуренции, открытости партийного строительства и другие. В то же время конкретные способы достижения этих целей зависят от условий развития конкретного государства, сложившихся традиций и культуры. При таком подходе вполне совместимыми можно признать и принципы Совета Европы, и государственное регулирование с учетом национальных особенностей.