

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СТРАНЫ – ОСОЗНАННАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ДЕЛАМ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ,
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЦКРК ПАРТИИ «ЕДИНАЯ РОССИЯ»
Сергей Александрович Попов

Начало третьего тысячелетия в большей мере, чем когда-либо, стимулирует активные общественные и политические силы, государственных деятелей и граждан на поиск идей, направленных на качественные перемены в жизнедеятельности социума, в образе мышления и поведении людей. Исключительную актуальность для нашей страны, особенно на фоне мирового экономического кризиса, приобретает тема всесторонней модернизации.

Успешному решению предстоящих масштабных задач в значительной мере могут способствовать устойчивая политическая система и последовательная демократизация всех сторон социально-политической жизни, которые в состоянии создать атмосферу свободы, существенно раскрыть внутренний потенциал личности и общества в целом.

В Послании Федеральному Собранию РФ в ноябре 2009 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил: «Рост гражданского самосознания, развитие институтов гражданского общества возможны только в развитой политической системе».

В ходе реализации положений президентских посланий, направленных на укрепление престижа Российской Федерации как мировой державы, повышение благосостояния россиян, усилия высшего законодательного органа страны были сосредоточены на совершенствовании правовых основ политической системы России, базирующейся на многопартийности и более полном учете интересов всех слоев общества. Сегодня в российской политической системе партии являются важнейшими субъектами политического и избирательного процесса, структурообразующим элементом общества.

Так, в избирательную кампанию 1993 года о своем желании получить поддержку избирателей на выборах в Государственную Думу заявляли 35 политических партий и блоков,

в 1995 году – 43, в 1999 году – 26, в 2003 году – 23, в 2007 году – 11. В настоящее время в выборах в высший законодательный и представительный орган Российской Федерации имеют право участвовать 7 политических партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», «Патриоты России», «Справедливая Россия» и «Правое дело». Этот факт свидетельствует о том, что в нашей стране за сравнительно непродолжительное время была сформирована достаточно устойчивая партийная система. Совершенно очевидно, что выборы, в ходе которых политические партии и их программы проходят испытание на прочность, на соответствие ожиданиям и устремлениям избирателей, стимулируют их дальнейшее развитие и совершенствование.

Вопросы модернизации партийной системы постоянно находятся в поле зрения председателя партии «Единая Россия», Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина. В интервью газете «Коммерсант» от 30 августа 2010 года он отметил: «У нас, по сути, экономика переходного периода, и эту экономику переходного периода обслуживает политическая система переходного периода, и, по мере того как у нас экономика будет становиться более зрелой, эффективной, нам, конечно, потребуются другие способы политического регулирования».

Руководство России и руководители определяющей политической силы страны связывают модернизацию политической системы прежде всего с предоставлением равных прав всем политическим игрокам, включая и тех, кто не прошел в Государственную Думу, с законодательным укреплением позиций малых партий, с предоставлением им гарантий постоянного участия в работе Центральной и региональных избирательных комиссий. Речь идет и о равном освещении партийной деятельности в средствах массовой информации, заслушивании и обсуждении предложений партий, не представленных в законодательных органах, как минимум один раз в год в органах законодательной власти всех уровней.

В этой связи следует выделить Федеральный закон от 12.05.2009 №94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации». Данный законодательный акт предусматривает, что до распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов, допущенными к их распределению, определенное количество депутатских мандатов передается федеральным спискам кандидатов, получившим на выборах депутатов Государственной Думы менее 7, но не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В соответствии с этим законом, каждому федеральному списку кандидатов, получившему менее 6, но не менее 5% голосов избирателей, передается по одному депутатскому мандату, а каждому федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6% голосов избирателей, – по два депутатских мандата.

Политическим партиям, федеральным спискам кандидатов которых переданы депутатские мандаты, предоставляются те же права, что и политическим партиям, федеральные списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе.

Эти партии вправе участвовать в формировании избирательных комиссий, регистрации кандидатов и списков кандидатов без сбора подписей на выборах всех уровней, а также предлагать кандидатуры для замещения вакантных депутатских мандатов в Государственной Думе. В период между выборами депутатов Государственной Думы указанные партии не могут быть ликвидированы в связи с отсутствием региональных отделений с требуемой минимальной численностью членов политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации или отсутствием необходимого числа членов политической партии.

Депутаты Государственной Думы, избранные в составе федеральных списков кандидатов, которым переданы депутатские мандаты, вправе наравне с представителями фракций предлагать кандидатов на должности, избрание на которые осуществляется Государственной Думой, выступать в Государственной Думе, получать и распространять материалы и документы, а также участвовать в работе органа Государственной Думы, создаваемого для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов.

В соответствии с действующим правовым регулированием фракция включает в себя всех депутатов, избранных в состав соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределе-



нию депутатских мандатов. Анализ регионального законодательства показал, что, если список кандидатов получает только один депутатский мандат, фракция, как правило, не образуется.

Принятый в этом году Федеральный закон от 04.06.2010 №118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с повышением представительства избирателей в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и установлением требований к условиям осуществления депутатской деятельности» предусматривает, что фракция может включать в себя одного депутата, избранного в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов и получившего один депутатский мандат.

Депутату, избранному в составе списка кандидатов, наравне с представителями фракций предоставляется право предлагать кандидатов на должности, избрание на которые осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, право на выступление в указанном органе, получение и распространение материалов и документов, участие в работе органа, осуществляющего предварительную подготовку и рассмотрение организационных вопросов деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с данным законом депутату, избранному в составе списка кандидатов, которому передан депутатский мандат, а также не менее чем одному депутату, избранному в составе каждого списка депутатов, допущенного к распределению депутатских мандатов, предоставляется право осуществлять свою депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе.

Кроме того, депутатам, избранным в составе указанных списков, предоставляется право замещать руководящие должности в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, партии, не прошедшие в парламент, также получают реальное право и выступать на парламентской трибуне, и представлять в высшем законодательном органе страны интересы значительного числа граждан, поддержавших их на выборах.

Важными элементами модернизации политической системы являются отмена денежного залога и поэтапное снижение количества подписей избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов. Эти меры позволяют обеспечить равные возможности политических партий на участие в выборах депутатов Государственной Думы. Таким образом, вопрос о праве политической партии участвовать в выборах будут определять не деньги, а мнения людей, репутация партии и доверие избирателей к ее программе и конкретным делам.

Расширению связей политической партии со своими избирателями способствует Федеральный закон от 03.06.2009 №108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления». Закон определяет, что в 2011 году политическая партия будет обязана собрать не менее 150 тыс. подписей. В 2016 году для этого потребуются только 120 тыс. подписей. При сборе подписей на выборах депутатов Государственной Думы как 6-го, так и последующих созывов на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 5 тыс. подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта. Аналогичное сокращение общего количества подписей предусматривается и среди избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации.

Этот закон также устанавливает, что политические партии, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в действующих на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов законодательных (представительных) органов государственной власти не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации (то есть не менее



чем в 28 российских регионах), а также региональные отделения и иные структурные подразделения этих политических партий не осуществляют сбор подписей в поддержку выдвинутых ими кандидатов, списков кандидатов. Регистрация таких кандидатов, списков кандидатов на выборах всех уровней осуществляется на основании решения о выдвижении кандидата, списков кандидатов, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением.

С будущего года начнется также поэтапное снижение минимального количества членов политической партии, необходимого для ее регистрации. Для политических партий – это 45 тыс. человек вместо 50 тыс., для региональных отделений, образованных согласно закону более чем в половине субъектов Российской Федерации, – 450 вместо 500. С января 2012 года необходимая минимальная численность членов партии будет снижена до 40 тыс., региональных отделений – до 400. Все эти изменения способствуют развитию политических партий и активизации их работы в регионах.

Еще недавно большая часть политических партий проявляла себя только в период федеральных выборов и почти не интересовалась региональными выборами. Работу на местном уровне такие партии и вовсе игнорировали. Принятие Федерального закона от 05.04.2009 №41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях» (в части повышения роли партий в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации) принципиально изменило эту типичную ситуацию, позволило приблизить требования к работе отечественных политических сил к общеевропейским стандартам.

Сегодня партии, победившие на выборах в законодательное собрание субъекта Федерации, в соответствии с данным правовым актом вправе вносить на рассмотрение Президента России предложения о кандидатурах на должность губернатора. Данные новеллы повышают роль крупных политических объединений, представленных в российском парламенте, расширяют контрольные функции депутатов представительных органов местного самоуправления. Отныне они имеют возможность отправить главу муниципального образования в отставку по инициативе самих депутатов или высшего должностного лица субъекта Федерации. При этом за его отставку в любом случае должно проголосовать не менее двух третей депутатов.

Принятые изменения в вышеназванные федеральные законы серьезно повысили роль общественных объединений местных жителей в формировании представительной власти муниципальных образований. Теперь эти общественные объединения имеют право предлагать кандидатуры в состав кандидатов политических партий на выборах в представительные органы муниципальных образований. Таких кандидатов политическая партия обязана включать в свой список, но не более 15% от общего числа фамилий в списке.

На активизацию политических сил на выборах регионального и местного уровня направлены и недавно установленные требования к формированию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Отныне выдвижение кандидатур в члены Совета Федерации возможно только из числа депутатов, избранных в законодательное собрание региона, или из представителей органа местного самоуправления.

Качественно новым и стратегически важным шагом для модернизации политической системы стало принятие Федерального закона от 12.05.2009 №95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами». Не так давно почти на каждом заседании Государственной Думы между партиями, представленными в высшем законодательном органе страны, начиналась дискуссия о нарушении равенства при освещении их деятельности в СМИ. Теперь данный правовой акт четко гарантирует соблюдение равенства парламентских партий при освещении их деятельности средствами массовой информации, учредителем и распространителем которых выступает общероссийская организация телерадиовещания, созданная в форме федерального унитарного предприятия (ВГТРК). Закон указывает на такие общие принципы, как распространение информации в равном объеме, публичность государственного контроля, творческая независимость, профессиональная самостоятельность редакций, всестороннее и объективное информирование населения о деятельности партий.



Контроль над обеспечением указанных гарантий осуществляет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, в которой имеется рабочая группа, состоящая из представителей парламентских партий, Общественной палаты Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, а также общероссийской организации телерадиовещания. Данные по освещению деятельности партий за предшествующий год ежегодно публикуются на страницах «Парламентской газеты» не позднее 31 января следующего года. Если выясняется, что интересы какой-либо партии были нарушены, недостающий объем эфирного времени ей компенсируется в следующем месяце.

Учитывая важность принципа равного освещения деятельности политических партий в СМИ на федеральном уровне, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев инициировал внесение новых изменений в Федеральный закон «О политических партиях». Федеральный закон от 06.05.2010 №80-ФЗ «О внесении изменений в статью 32 Федерального закона «О политических партиях» (в части обеспечения гарантий равенства политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными СМИ) обязывает субъекты принимать свои законы, гарантирующие равное освещение местными СМИ деятельности партий, представленных в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, сегодня фактически все политические партии имеют гарантии равенства при освещении их деятельности в средствах массовой информации.

Обновление в последнее время ключевых властных институтов повлекло за собой внесение изменений в Федеральный закон «О политических партиях». Согласно Федеральному закону от 04.06.2010 №116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», политические партии, не представленные в Государственной Думе, а также в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, получают право не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании. Вопросы, рассматриваемые на таком пленарном заседании, порядок их рассмотрения, а также порядок участия в пленарном заседании указанных политических партий определяются соответственно Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Государственная Дума уже внесла соответствующие изменения в свой регламент.

Данные новеллы расширяют диапазон деятельности политических партий страны, способствуют росту здоровой конкуренции в их работе, появлению в СМИ более объективной информации об их программах, реализации программных установок, а также устранению имеющихся мест недостатков в партийной деятельности. Таким образом, в настоящее время политические партии получили больше возможностей представлять и отстаивать позиции своих избирателей и собственную точку зрения перед руководством страны и оппонентами, повсеместно внедрять элементы состязательности в ходе взаимодействия со своими политическими противниками, вести более разностороннюю и живую работу с потенциальными избирателями.

Политико-правовые последствия изменений, внесенных в закон «О политических партиях» и законодательство о выборах, свидетельствуют о последовательном совершенствовании правовых норм в целях обеспечения стабильности и преемственности в функционировании и модернизации политической системы России, укрепления и расширения гарантий избирательных прав граждан, стимулирования развития политических партий. Положительное влияние оказывают эти изменения и на усиление роли и ответственности партий в избирательном процессе, в формировании и деятельности государственных институтов, демократизации избирательного законодательства и повышении уровня и качества народного представительства во власти.

Принятые законодательные инициативы оказали непосредственное влияние на активизацию законодательной деятельности парламентских политических партий. Так, в Государственной Думе прошлого 4-го созыва фракция Всероссийской политической партии «Единая Россия» разработала более 400 законопроектов. В то время это было большим достижением. В текущем 5-м созыве эта же фракция только за два с половиной года работы внесла на рассмотрение палаты уже 380 проектов федеральных законов, из которых 240 приняты. У других парламентских фракций – КПРФ, ЛДПР



и «Справедливой России» – цифры поскромнее, однако производительность их законопроектной работы в Государственной Думе 5-го созыва также гораздо выше, чем в предыдущие годы.

Анализ реализации Послания Президента Российской Федерации в части развития политической системы и усиления роли в ней политических партий показывает, что совершенствование законодательной базы создает благоприятные условия для развития межпартийной конкурентной среды и выстраивания плановой работы партий. В последнее время наблюдается активизация деятельности политических партий не только накануне выборов, но и в повседневной работе. Все это содействует налаживанию в рамках правового пространства конструктивного межпартийного диалога, урегулированию конфликтных ситуаций и предупреждению проявлений политической нетерпимости.

Вместе с тем в некоторых регионах страны все еще наблюдается определенная инертность населения в реализации своих политических прав в рамках деятельности политических партий, особенно на муниципальном уровне. Некоторые политические объединения недостаточно используют возможности многопартийной системы в законотворческих, социальных и иных аспектах регионального развития. Вызывает удивление и беспокойство то, что отдельные партии и их региональные отделения не спешат налаживать и развивать межпартийный диалог и избавляться от некорректных методов ведения политической борьбы. Увеличению количества сторонников политических партий не способствуют низкая политическая культура молодых людей, их социально-политическая инертность, экстремистские проявления со стороны определенной части молодежи.

Руководство ведущих политических сил знает об этих проблемах и постоянно ведет работу по их устранению. Выступая в январе 2010 года на заседании Государственного совета, посвященном вопросам развития политической системы страны, председатель партии «Единая Россия», Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Ни одна из известных в мировой практике и в мировой истории политических систем, да и функционирующих сегодня, ни одна не лишена системных проблем и серьезных недостатков. Нет такой политической системы, и не было никогда! Мы всегда в России исходили из того, что нам нужна устойчивая политическая система, чувствительная к изменениям, происходящим в мире и в нашей собственной стране. Но такая система, которая, безусловно, гарантировала бы нам суверенитет».

Несомненно, что последовательная реализация Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в целях разработки комплекса мер, направленных на улучшение качества народного представительства, создание дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между политическими партиями, уже сегодня помогает им более активно участвовать в межпартийном диалоге, в формировании уважительных отношений между участниками политического процесса, в воспитании молодежи, в противодействии политическому экстремизму, в повышении ответственности людей за будущее нашей страны.

Подводя итоги дискуссии на заседании Госсовета по вопросам развития политической системы страны 22 января 2010 года, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев подчеркнул: «...в обозримой политической перспективе, в достаточно короткой перспективе мы будем иметь современную политическую систему, за которую никому из нас стыдно не будет, но которую мы все равно будем критиковать именно потому, что не бывает абсолютно раз и навсегда установленных схем. Всякая политическая система должна развиваться, наше общество – модернизироваться вместе с экономикой. Этим мы будем заниматься в ближайшее время».

Решая задачи технологической модернизации, мы хорошо понимаем, что экономика и политика тесно взаимосвязаны. Осуществляя технологическую модернизацию, мы, несмотря на все еще сохраняющиеся недостатки политической системы, ведем многоплановую работу по ее демократизации и тем самым расширяем возможности обновления общества в целом.

На Мировом политическом форуме в Ярославле в сентябре 2010 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев еще раз подчеркнул: «Люди воспринимают ее [модернизацию], и никакой альтернативы модернизации экономики, социальной сферы в нашей стране, модернизации политической сферы в конституционных рамках не существует».