

Минимальные стандарты для демократического функционирования политических партий



**Минимальные стандарты для
демократического
функционирования политических
партий**

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

© Национальный Демократический Институт (НДИ) 2008. Все права защищены. Части данной публикации могут быть воспроизведены и/или переведены для некоммерческих целей, при условии, что НДИ указан как источник материалов, и что копии каждого перевода направлены по указанному адресу.

2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Телефон: 202-728-5500
Факс: 202-728-5520
Веб-сайт: www.ndi.org

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Национальный Демократический Институт (НДИ) - это некоммерческая организация, работающая над укреплением и развитием демократии по всем мире. Призывая к сотрудничеству специалистов-добровольцев со всего мира, НДИ предоставляет практическую помощь общественным и политическим лидерам, содействуя утверждению демократических ценностей, практик и традиций. НДИ работает с демократами во всех регионах земного шара с целью учреждения политических и общественных организаций, проведения честных и свободных выборов, содействуя участию граждан в политической жизни, а так же открытости и подотчетности в государственных делах.

Демократия зависит от законодательных органов, которые представляют интересы граждан и осуществляют контроль над исполнительной властью; независимой судебной власти, которая обеспечивает верховенство права; политических партий, которые обязаны быть открытыми и подотчетными; и от выборов, посредством которых граждане свободно избирают своих представителей в правительстве. Выступая катализатором демократического развития, НДИ поддерживает организации и процессы, которые способствуют процветанию демократии.

Создание политических и общественных организаций. НДИ помогает основывать стабильные, универсальные и хорошо организованные учреждения, которые формируют основу сильной гражданской культуры. Демократия опирается на эти посреднические организации – голос просвещенного гражданского населения, который связывает граждан с их правительствами и друг с другом, обеспечивая им пути для участия в публичной политике.

Проведение честных выборов. НДИ способствует проведению открытых и демократических выборов. Политические партии и правительства обращаются к НДИ за помощью в разработке избирательных кодексов и за рекомендациями по их улучшению. Институт предоставляет техническую помощь политическим партиям и группам гражданского общества в проведении кампаний по просвещению избирателей, а также в организации программ по наблюдению за выборами. НДИ – это мировой лидер в области наблюдения за выборами. В десятках стран им были организованы международные делегации по мониторингу выборов, помогающие убедиться в том, что результаты голосования отображают волю народа.

Содействие открытости и подотчетности. НДИ откликается на запросы лидеров правительств, парламентов, политических партий и групп гражданского общества, которые нуждаются в консультациях по вопросам законодательных процедур, работы с избирателями, а также баланса отношений между военным и гражданским секторами в условиях демократии. Работа НДИ направлена на создание законодательных органов и органов самоуправления, которые должны быть профессиональными, подотчетными, открытыми и отзывчивыми к интересам своих граждан.

Международное сотрудничество – это ключ к эффективному и продуктивному развитию демократии. Оно также несет в себе более глубокий посыл по отношению к новым и зарождающимся демократиям – в то время как автократии по своей природе изолированы и опасаются внешнего мира, демократии могут полагаться на международных союзников и на действующую систему поддержки. Имея штаб-квартиру в Вашингтоне, округ Колумбия, и региональные отделения во всех частях земного шара, НДИ дополняет знания и навыки своей команды, привлекая к сотрудничеству специалистов-добровольцев со всего мира, многие из которых, являются ветеранами борьбы за демократию в своей стране и делятся ценными соображениями по поводу демократического развития.

СОДЕРЖАНИЕ

Благодарность	1
Предисловие	2
ПРЕАМБУЛА	4
1. ПОВЕДЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	5
1а. Уважение прав человека	5
1б. Уважение законных выборов, как основы управления государством	6
1в. Соблюдение избирательного процесса	6
1г. Уважение по отношению к другим партиям и свободная конкуренция	6
1д. Верность принципу ненасилия	7
1е. Распространение информации о принципах, политических предложениях и достижениях партии	7
1ж. Поощрение политического участия	8
1з. Ответственность правящих партий	8
2. ПАРТИЙНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ	9
2а. Определение и защита партийной символики	9
2б. Условия членства в партии	10
2в. Отношения между структурными подразделениями партии	10
2г. Механизмы разрешения споров	11
2д. Отбор партийных лидеров и кандидатов	12
2е. Соблюдение внутренних правил	13
2ж. Контроль над финансовыми делами партии	13
2з. Меры борьбы с политической коррупцией	14
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	15
Список минимальных стандартов для демократического функционирования политических партий	16

БЛАГОДАРНОСТЬ

Национальный Демократический Институт (НДИ) признателен всем лицам и организациям, которые помогли воплотить в жизнь этот документ.

«Минимальные стандарты для демократического функционирования политических партий» были совместно подготовлены Сюзан Скэрроу, профессором политических наук в Хьюстонском университете и Сефакором Ашиагбором, старшим советником НДИ по вопросам Программы Развития Политических Партий.

В феврале 2008 года, в Брюсселе, Бельгия, документ был доработан на заседании круглого стола, участниками которого стали высокопоставленные лица из Центристского Демократического Интернационала, Либерального Интернационала и Социалистического Интернационала, представители Европейской Партии Либеральных Демократов и Реформаторов, Европейской Народной Партии и Партии Европейских Социалистов. Также в данном событии приняли участие Фонд Фридриха Науманна, МИДСВ, Фонд Конрада Аденауэра, Нидерландский Институт Многопартийной Демократии и Вестминстерский Фонд в поддержку Демократии.

Дополнительный вклад внесли: Дэвид Фарелл, заведующий кафедрой Европейской Политики (имени Жана Монне) в Манчестерском университете; Норм Келли, член-корреспондент Центра Демократических Институтов, Австралия; Линкольн Митчелл, доцент кафедры Практики Международной Политики в Колумбийском университете; Бенджамин Райлли, директор ЦДИ в Австралии; сотрудники НДИ Франческа Бинда, Жерар Латулипп, Лиза Маклин, Барте Тора, Феликс Ульоа и Элвис Зутик.

Институт выражает благодарность Национальному Фонду Демократии за поддержку в финансировании данного проекта.

ПРЕДИСЛОВИЕ

«Вся политика носит местный характер», - однажды отметил бывший спикер Конгресса Соединенных Штатов Америки, Тип О'Нил. В то же время, политические партии, функционирующие должным образом, помогают поставить местные интересы граждан в общенациональный контекст. Партии могут служить связующим звеном, создавать общую основу. Партии могут создавать предпосылки для компромисса, следовательно, помогать обществу объединяться и оставаться сплоченным. Политические партии не совершенны, но никакие другие социальные организации не могут так же хорошо служить для объединения граждан и представления их интересов, а также препятствовать злоупотреблениям во власти. На протяжении уже более чем двух столетий не существовало демократий без политических партий. Когда вера общества в политические партии находится под угрозой, от этого страдает весь демократический процесс целиком. Во всех стабильных демократиях, партийная система должна быть глубоко и прочно закреплена в самой структуре общества.

Уже более 20 лет Национальный Демократический Институт (НДИ) работает с политическими партиями по всему миру, помогая создавать более открытые политические условия, при которых граждане могут активно принимать участие в демократическом процессе. Как организация, которая работает с политическими партиями, НДИ подходит к данному делу с практической точки зрения, предлагая помощь в содействии долгосрочному организационному развитию политических партий, повышая их конкурентоспособность на местных и общенациональных выборах, и помогая им наиболее конструктивно принимать участие в управлении государством. Поддержка осуществляется во многих формах, от интерактивного обучения и прямого преподавания, до консультаций и применения специально разработанных ресурсов, помогающих партиям становиться более открытыми и представительными организациями.

В рамках программ по развитию политических партий и оказанию поддержки демократическим политическим партиям, институт плотно сотрудничает с международными партийными организациями. Эти международные организации политических партий едины в своих идеологиях и программных заявлениях. Центристский Демократический Интернационал (ЦДИ), Либеральный Интернационал (ЛИ) и Социалистический Интернационал (СИ) – это тройка крупнейших международных партийных организаций, которые вместе представляют более 320 партий в более чем 140 странах по всему миру. Такие объединения служат в качестве международных сетей, в рамках которых политические партии получают возможность делиться опытом и продвигать свои убеждения на мировом уровне; создают платформы для обмена идеями и осуществления совместной деятельности; способствуют братским отношениям, укрепляющим доверие между партиями; предлагают политическим партиям помощь, чаще всего в форме технической поддержки; помогают формировать новые политические партии в зарождающихся демократиях. За время сотрудничества НДИ с международными партийными объединениями, возросло количество организаций, присоединившихся к работе, и таких, которые заинтересованы принять участие в данном партнерстве, включая

Европейские партийные группы, а также другие учреждения и объединения политических партий. Как и НДИ, эти партнеры верят в то, что политические партии во всем мире должны быть демократическими, открытыми и отзывчивыми к интересам граждан.

Данная инициатива возникла в результате дискуссий между Институтом и руководством партийных интернационалов о необходимости существования по всему миру демократических, открытых и отзывчивых по отношению к нуждам граждан политических партий. Кроме того, «*Минимальные стандарты для демократического функционирования политических партий*» были разработаны в ответ на запросы политических партий, партнеров Института, работающие в условиях развивающихся демократий и испытывающие потребность в общепринятых руководящих принципах и нормах, которым должны следовать открытые и демократические партии. Совместные усилия по разработке таких норм и принципов привели к результату в феврале 2008 года, когда высокопоставленные представители партийных интернационалов и других партнеров НДИ представили данный документ на заседании в Брюсселе.

В разработке любых принципов и норм, ключевым предметом рассмотрения должен быть баланс между устремлениями и существующими практиками, и вопрос о том, до какой степени может распространяться применение принудительного контроля. Эти нормы и принципы не отражают ни наилучшие способы, какими партия может действовать в конкретных областях, ни оптимальное поведение, которое граждане могут ожидать от своих партий. В действительности, ряд политических партий, чья деятельность уже вышла за рамки данных рекомендаций, уделили дополнительное внимание вопросам этики в государственных учреждениях и реформировали свои структуры, чтобы предоставить больше возможностей для гражданского участия, открытости и прозрачности, как в рамках собственной работы, так и в рамках своей политической системы в целом. Скорее же, данные усилия являются попытками сформулировать рекомендации, которые в большей степени отражают существующие, распространенные практики в ряде авторитетных и в широком смысле демократических партий, независимо от идеологии, географического расположения или размера. Более того, эти нормы и принципы не предусмотрены для применения в официально утвержденной форме (или без таковой), относительно определенных партий в качестве международной помощи, законной регистрации или иной формы официального признания. Главным образом, они призваны служить руководством для политических партий которые стремятся к продвижению в своем развитии. Институт надеется, что данный документ наполнит большим содержанием усилия политических партий, которые стараются сделать свою работу более открытой и институционально оформленной.

Кеннет Уолак
Президент

Иван Доэрти
Старший научный сотрудник
Директор Программы по развитию политических партий

МИНИМАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

ПРЕАМБУЛА

Политические партии являются краеугольным камнем представительной демократии, выполняющими уникальные функции, по сравнению с другими общественными институтами. Демократические политические партии ведут борьбу за победу на выборах с целью дальнейшего управления государственными институтами. Они предлагают альтернативные политические предложения, сформированные в соответствии с предпочтениями граждан. Они предоставляют гражданам различные варианты управления государством, путем выбора кандидатов и политического курса. Партии могут укреплять государственные политические институты, представляя свои альтернативы на выборах и стремясь к тому, чтобы граждане, поддерживающие данное видение национального интереса, принимали участие в голосовании. Партии могут быть без демократии, но никакая демократия не может существовать без политических партий.

Политические партии, посредством своих действий и целей, могут играть значительную роль в укреплении демократического строя. Однако, степень их вклада зависит от того как именно они определяют свои роли, а также роли своих политических конкурентов. Всеобщая декларация прав человека излагает основополагающие требования к демократическим политическим организациям: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и честных выборах, которые следует проводить при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». (Статья 22.3) В демократических странах политические партии играют в процессе выборов решающую роль. Помогая избирателям определиться с выбором и подтверждая честность результатов соперничества, партии помогают гарантировать, что выборы являются истинным выражением воли народа.

Партии также выполняют важнейшие функции между выборами. Служат укреплению истинных многопартийных систем, способствуют развитию эффективных и надежных политических институтов и содействуют поддержанию жизнеспособных, динамичных демократий. Не находясь при власти, многие демократические партии выступают в роли конструктивной и требовательной оппозиции, предлагая себя в качестве альтернативы, представленной на выбор избирателей; чем оказывают давление на действующую власть, побуждая ее быть более отзывчивой к общественным интересам. Выражение противоположных точек зрения, в действительности, может помочь достичь лучшего понимания проблем и поиска путей решения. Вне периода выборов, демократические партии также предоставляют гражданам возможности для участия в политической жизни и поддерживают активные связи между гражданами и их представителями.

Политические партии, которые разделяют приверженность демократической стабильности и признают нормы политической конкуренции, способны помочь укреплению общих демократических основ, даже если преследуют более узкие интересы граждан и групп, которых они представляют. Данный документ подробно описывает некоторые основные нормы поведения, характерные для демократических партий и их представителей. Он также излагает ряд организационных вопросов; большинство демократических партий могут счесть уместным прописать их в своих уставах. Поскольку демократические политические партии значительно отличаются в своих целях и политическом устройстве, нормы и принципы, затронутые ниже, не являются простым контрольным списком; партии, не выполняющие некоторые изложенные детали, не обязательно являются не демократическими, в то время как партии с демократическими уставами на практике могут пользоваться не демократическими методами. Однако, черты, описанные ниже - это не просто нормативный список пожеланий; с политической точки зрения, они являются практическими целями.

1. ПОВЕДЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Независимо от того, какие ценности и цели провозглашают политические партии, наибольшее значение имеют их действия – то, как они справляются с внутренними и внешними конфликтами и насколько ответственно ведут себя по отношению к гражданам, которых призваны представлять. Соответственный образ действий не ограничивается вкладом партии в укрепление демократических практик, он также может влиять на ее успех в становлении влиятельной политической силой и сохранении данного статуса.

1а. Уважение прав человека

По своей сути, все демократические партии исходят из прав, гарантированных Всеобщей декларацией прав человека, и должны их подтверждать. В особенности, это относится к правам на свободу собраний и свободу слова, которые играют решающую роль в поддержании демократической политики. Политические партии не должны стремиться улучшить положение своих избирателей путем лишения других граждан их основополагающих конституционных или общечеловеческих прав (например, выступая за дискриминацию на основе пола, религии или расы). Правящие партии не должны злоупотреблять своим положением; отдельным лицам или группам меньшинств, не поддерживающим правительство, не должно быть отказано в основных услугах органов государственного управления и защите. При некоторых обстоятельствах, демократические партии могут законно поддержать ограничения прав партий, если эти партии стремятся к подрыву демократического порядка. Однако они могут действовать в этом направлении лишь в рамках четких правовых или конституционных правил, определяющих что именно подпадает под определение недопустимого высказывания или действия; также они должны уважать решения апелляционных организаций (судов или других законных органов регулирования) о том, имели ли место данные нарушения.

1б. Уважение законных выборов, как основы управления государством

В качестве основы для управления государством, демократические политические партии соглашаются принять волю народа, высказанную посредством законных выборов. Они признают, что воля народа должна быть высказана через выборы, а не через «закон улицы». Партии также соглашаются с тем, что для них существует вероятность проигрыша; и при неблагоприятном исходе ведут себя достойно. В свою очередь, демократические партии имеют право ожидать, что выборы пройдут честно, и что правящие партии не будут прибегать к чрезмерному использованию правительственных ресурсов для того, чтобы провластные партии получили преимущество, а оппозиционные были подавлены. Партии должны принимать и уважать результаты выборов, которые в целом признаны честными.

1в. Соблюдение избирательного процесса

Партии должны соблюдать установленные избирательные процедуры, включающие законы о регистрации избирателей, правовые нормы работы избирательных участков и сертификацию голосования. Демократические политические партии участвуют в выборах в соответствии с нормами и принципами государства. Они проводят свои избирательные кампании без применения каких-либо незаконных средств, и не подрывая кампании своих противников неправомерными средствами. Они могут (и должны) поощрять полноценное участие своих сторонников в избирательном процессе на всех его стадиях, однако они не должны мешать сторонникам своих конкурентов делать то же самое. Соблюдение избирательного процесса также означает, что партиям следует смириться со спорными результатами выборов, если законно санкционированные апелляционные процессы не смогли привести к разрешению данного вопроса.

Демократические партии имеют право заявлять об очевидных нарушениях законных избирательных процедур, но им не следует стремиться к необдуманному подрыву даже несовершенной демократической системы; либо применять силу, пытаясь отменить выборы, которые признаны честными в целом, но с некоторыми неточностями. Они могут и должны настаивать на необходимости работы по исправлению выявленных недочетов. В долгосрочной же перспективе, партии могут способствовать укреплению демократической стабильности и четкости избирательных систем, следуя принципу, согласно которому, правила обуславливают результат, и это касается, в том числе тех правил, которые могут и должны быть усовершенствованы.

1г. Уважение по отношению к другим партиям и свободная конкуренция

Все демократические партии имеют право ожидать, что они и их сторонники могут свободно выражать свое мнение; на правящие партии и государственные институты возложено обязательство по защите этих прав и по обеспечению среды свободной конкуренции. Политическим партиям следует наглядно показывать свою приверженность демократическому процессу, проявляя уважение к другим партиям и другим интересам общества. Партии, в особенности находящиеся у власти, должны признавать, что другие

партии и группы, также как и отдельные граждане, имеют право мирным путем создавать оппозицию и бросать им вызов. Это означает, что несмотря на ожесточенное соперничество, они не будут подвергать сомнению права других партий отстаивать свои интересы и продвигать свои взгляды, при условии, что оппоненты действуют в признанных демократических рамках. Следовательно, партии находящиеся у власти должны общаться с другими wybranными представителями, признавая их мандаты, и признавая их право занимать места в законодательных органах власти. Это означает и то, что правящие партии не должны использовать правительственные ресурсы или законодательную власть таким образом, чтобы другие голоса не были услышаны (к примеру, через введение цензуры в СМИ). Партии могут горячо не соглашаться друг с другом, однако они обязаны быть толерантны по отношению к своим демократическим оппонентам. И конечно, партии могут даже приветствовать наличие разногласий и полемики, поскольку это является ключевым элементом демократичной политики.

1д. Верность принципу ненасилия

Демократические партии, действующие в демократических системах, отвергают применение насилия в качестве инструмента политики. Демократические партии не должны выступать за насилие или прибегать к нему, содержать собственные вооруженные формирования или применять в качестве политического инструмента разжигание ненависти. Они не должны пытаться сорвать заседания конкурирующих партий, не должны ограничивать право на свободу слова тех, кто придерживается противоположных взглядов. Партии, которые принимают на себя обязательство соблюдать принцип ненасилия в политике, вправе ожидать того же от других, в случае же несоблюдения данного принципа, они могут рассчитывать на защиту со стороны органов государственной власти. Помимо этого, они имеют право рассчитывать на то, что их сторонники могут свободно собираться, распространять взгляды партии ненасильственными методами, и что их мнения не будут ущемлены в пропорциональном освещении средствами массовой информации, особенно государственными.

1е. Распространение информации о принципах, политических предложениях и достижениях партии

Партиям следует свободно делиться информацией о своих принципах, политических предложениях и результатах работы как с членами партии и ее сторонниками, так и с другими гражданами. Авторитетные политические партии, обычно, обладают определенным согласием относительно общечеловеческих фундаментальных ценностей и принципов. Успешные партии, как правило, объединяет более широкое видение общества. Они могут высказывать свою точку зрения в партийных программах и в рамках предвыборных платформ. Подобные документы способны укрепить самосознание партии. Однако, независимо от того, имеет партия официальную программу или нет, распространение информации о партийных принципах, политических предложениях и результатах деятельности существенно помогает гражданам сделать осознанный выбор, понимая за что именно выступают партии и кандидаты. Хотя СМИ играют в этом процессе ключевую роль, партии также несут ответственность за то, чтобы граждане имели доступ

ко всей необходимой информации. Партии и их лидеры могут освещать идеи партии посредством пресс-релизов, интервью для независимых СМИ, через собственные СМИ (партийные газеты, веб-сайты); а также на открытых либо внутрипартийных заседаниях.

1ж. Поощрение политического участия

Путем поощрения политического участия, партии помогают не только самим себе, но и всему демократическому сообществу. Партии, которые надеются на реализацию своих идей через победу на демократических выборах, стремятся заручиться общественной поддержкой в целом. По меньшей мере, они делают все возможное для того, чтобы в день выборов проголосовали все их сторонники. Но чаще ведется более серьезная работа по привлечению в партию новых членов, поиску финансирования и включению граждан в обсуждение политических вопросов. Кроме того, партии не должны создавать структурные, политические или иные препятствия, мешающие их оппонентам участвовать в политическом процессе.

Зачастую, оправданными оказываются усилия по привлечению в союзники традиционно исключенных, либо недостаточно представленных групп граждан – таких как женщины, этнические и другие меньшинства. В то же время, такой подход помогает совершенствовать легитимность самой политической системы, в рамках которой соревнуются политические партии. Партии должны иметь возможность увеличивать всестороннюю поддержку и пополнять ряды новыми политическими талантами, путем активного вовлечения в свою деятельность групп, которые исторически были слабо представлены в политической жизни. К примеру, некоторые партии могут создавать особые условия для участия женщин, этнических или религиозных меньшинств, или групп, представляющих региональные интересы. Пути для поддержания активного участия могут варьироваться от призывов сверху (утвержденное поручение о расширении участия), до создания специальных подразделений внутри партийной организации (молодежные, женские и другие группы), а также введения квот или других принципов отбора кандидатов, которые ставят своей целью достижение определенных результатов. Партии могут применять некоторые или все эти методы для расширения базы поддержки. Однако, вне зависимости от того, какие именно партия выбирает инструменты, едва ли они дадут существенные результаты, если на всех уровнях партии нет твердого намерения расширять участие целевых групп; маловероятно, что обязательства, существующие только на бумаге, значительно повлияют на результат.

1з. Ответственность правящих партий

Партии, которые в конкурентной борьбе выигрывают мандат для участия в политической жизни, единолично либо в составе коалиции, должны ответственно относиться к своей политической деятельности. Перед лицом своих избирателей, партии имеют обязательство стремиться реализовать хотя бы некоторые из тех целей, на которые они ориентировались в своей предвыборной кампании. У них есть обязательство перед народом по сохранению равновесия между этими целями и рассмотрением прочих вопросов, способных принести пользу в общенациональном масштабе, и обязательство по

сохранению стабильности демократического строя в долгосрочной перспективе. Партии, возглавляющие органы исполнительной либо законодательной власти, должны работать над повышением эффективности своих ведомств, действуя как разумные распорядители. Также, им следует соблюдать порядок, который традиционно предоставляет широкие возможности для оппозиционных партий высказывать альтернативные точки зрения; отчасти это должно быть основано на понимании того факта, что в условиях демократического государства власть партийного большинства имеет свойство сменяться.

2. ПАРТИЙНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

Выбор способов партийной организации - это вопрос, как целей, так и стратегии; внутрипартийные процедуры помогают определиться с поставленными задачами. Соблюдение четких внутренних правил и процедур является бесценным для партий, нацеленных на долгосрочный успех у избирателей. Процедуры, призванные регулировать внутренние конфликты, содействуют продолжительности времени существования партии, в особенности, если эти правила прозрачны, широко известны, понятны и соблюдаются непреложно.

Партии, как правило, принимают партийную конституцию или устав, с целью регламентировать отношения между разными уровнями партии; и с целью определения процедур принятия решений. Эти правила обычно детализируют процесс выбора в местные и общенациональные лидеры партии (и часто процесс переизбрания), каким образом избираются кандидаты на государственные посты, и критерии, по которым осуществляется отбор претендентов в том и другом случае. Организационные особенности выбора отражают ту ситуацию, в условиях которой партии ведут конкурентную борьбу, поэтому они могут широко варьироваться в зависимости от времени и конкретной страны. Тем не менее, существуют стандартные организационные вопросы, с которыми сталкиваются все наиболее успешные демократические партии.

2а. Определение и защита партийной символики

При помощи устава, партия закрепляет свое официальное название и указывает, кто может использовать ее партийную символику. Названия партий – это короткие послания, которые помогают гражданам быстро распознавать, кто из кандидатов и представителей объединяется в поддержку тех или иных принципов и лидеров. Постоянное название партии идет на пользу ее долговечности, способствует верности избирателей, помимо их преданности конкретным лидерам.

Партии могут также пожелать закрепить за собой правомочные аббревиатуры или альтернативную символику. Точное определение официального названия партии обеспечивает единообразие и последовательность в избирательных бюллетенях и в упоминаниях СМИ. Это также уменьшает риск того, что партии конкуренты, либо отделившиеся политические группировки будут претендовать на то же название, что может создать определенные сложности в вопросе сохранения собственной идентичности партии.

Для того, чтобы защитить партийную идентичность, партии могут также устанавливать правила того, кто именно может использовать их символику. В некоторых случаях, эти правила могут содержать процедуры исключения должностных лиц, так же как местных или региональных отделений, оказавшихся в оппозиции по отношению к общенациональному руководству партии или национальной партийной программе. Наличие некоторых механизмов контроля над тем, кому дозволено выступать от имени партии, позволяет гарантировать, что символика партии не будет украдена. Однако эти механизмы не должны мешать здоровой внутрипартийной полемике.

2б. Условия членства в партии

Правила партии должны содержать положения о том, что является приемлемым для членов партии, регламентировать их права, роли и обязанности. Многие политические партии принимают своих сторонников в действительные члены партии. Это помогает им распространять идеи и держать связь с народом. Членские взносы также могут являться для партии важным источником доходов. Партии могут задействовать членские организации для привлечения значительного количества новых участников и для укрепления связей между своими сторонниками и лидерами.

Четкие правила помогают привлекать членов партии к участию в определенной работе, в частности к участию в отборе кандидатов и назначении лидеров. Эти правила должны разъяснять, кто обладает полномочиями по приему новых членов партии, отказу в приеме, и на каких основаниях; они также должны излагать права членов партии. Права, которыми обычно пользуются члены партии, включают в себя возможность принимать участие в процедуре отбора кандидатов, доступ на внутрипартийные заседания и получение от партии специальной информации. Типичными обязанностями членов партии являются обязательства по внесению ежемесячных или годовых взносов и, в некоторых случаях, необходимость присутствовать на определенном количестве заседаний. Отдельные положения разъясняют, кому дозволено вступать в члены партии. Эти условия обычно включают минимальный возраст для вступления в партию, невозможность одновременного членства в другой партии, и, в некоторых случаях, требования касающиеся места жительства или гражданства. Устав партии может определять продолжительность членства в партии и основания для его прекращения.

2в. Отношения между структурными подразделениями партии

Партийный устав может подробно разъяснять связи, полномочия и подотчетность между многочисленными уровнями партии. Большинство партий существует на нескольких политических уровнях (местном, региональном и общенациональном), такие партии имеют различные представительства (добровольческие организации, законодательные группы, иногда центральные и региональные органы исполнительной власти). Это поднимает вопрос о том кто, в действительности, определяет основной курс партии. Зачастую, партийные структуры отображают общегосударственные политические структуры: к примеру, региональные подразделения партии могут обладать большей

автономией в федеративных государствах, тогда как в унитарных государствах партийная организация может быть более иерархичной. Относительная автономия региональных подразделений может приносить существенную политическую выгоду в странах, где на региональных выборах ведется борьба за способы решения определенных, местных вопросов. Но даже в этом случае, важно иметь правила, способные помочь в разрешении конфликтов между национальными и региональными лидерами партии.

В случае, когда партия обладает несколькими уровнями организации и различными органами управления, в ее уставе должно быть прописано, что представляет собой высшее руководство партии. При некоторых обстоятельствах, высшая власть в партии может делиться по областям применения. К примеру, законодательная группа может иметь высшие полномочия по выбору партийного лидера, тогда как ежегодная партийная конференция может нести в себе функцию конечной инстанции в отборе исполнительного комитета; а специальная ревизионная комиссия может следить за финансовыми делами партии. Кроме того, партии часто имеют некоторое количество исполнительных комитетов, которые обеспечивают контроль над текущими делами. Такие комитеты могут быть подотчетны ежегодной партийной конференции, или же отбираться законодательной группой (либо и то, и другое).

Партии могут пожелать формально закрепить границы своих отношений с другими группами. Во многих партиях есть подгруппы и дочерние ассоциации, которые работают с определенными сегментами общества и выполняют конкретные задачи. Примерами таких групп являются аналитические центры, женские или молодежные организации, а также организованные группы, которые работают в определенных программных областях политики и занимаются лоббированием внутри партии. Такие подгруппы могут быть полностью независимы от самой партии, имея с ней лишь неофициальные связи через общие цели и, возможно, дублирующие членские составы. Иногда они формально подчиняются добровольной партийной организации. Партийный устав должен разъяснять суть этих отношений, во избежание недоразумений по поводу того, каким группам дозволено говорить от имени партии. Так же, устав может вносить ясность по поводу формальных отношений с внепартийными организациями, особенно с теми, которые тесно связаны с основными и текущими делами партии. Например, многие социал-демократические партии имеют тесные связи с профсоюзами. В одних случаях, профсоюзы являются дочерними организациями, которые наделены правом голоса и имеют финансовые обязательства перед партией; в других же, профсоюзы выступают в качестве независимых сторонников без каких-либо официальных прав. В партиях, взаимодействующих с религиозными движениями, бывает, что определенные религиозные лидеры имеют особое положение внутри партийных кругов. Обговаривая границы таких отношений, партии способствуют пониманию того каких взглядов они придерживаются, и кому дозволено выступать от их имени.

2г. Механизмы разрешения споров

Устав партии должен содержать механизмы предупреждения конфликтов; обеспечивать условия для поощрения, а также для содержательной, здоровой

внутрипартийной полемики. В демократических политических партиях неизбежно, и одновременно желательно, чтобы убежденные и целеустремленные политики имели расхождения во взглядах на то, какие политические линии поведения и подходы являются наилучшими для интересов народа и самой партии. Наличие правил внутрипартийного разрешения конфликтов, может предотвратить обострение споров, и снизить вероятность того, что оскорбленные члены партии перенесут дебаты в зал суда. Эти условия должны включать независимый внутрипартийный апелляционный орган. Необходимость в нем возникает в случае изгнания из партии или из ее законодательного совета определенных членов партии или ее представителей. Наличие независимого внутрипартийного апелляционного органа не только приводит к принятию более взвешенных решений; оно также призвано усложнить использование механизмов исключения местными и общенациональными партийными фракциями с целью укрепления собственной власти или для сведения личных счетов.

2д. Отбор партийных лидеров и кандидатов

Партии выигрывают от наличия четких правил регулярного отбора (и возможного переизбрания) партийных лидеров и кандидатов. Четкие правила помогают направить и поддержать конкуренцию среди политиков и среди сторонников противоположных стратегических взглядов. Партиям, которые придерживаются демократических принципов, часто импонирует применение этих демократических принципов внутри своей партийной организации. Они предоставляют членам партии право голоса в важных решениях путем созыва съездов представителей партии или через прямое голосование. Однако помимо открытых правил по принятию решений, наличие еще и четких разработанных процедур принятия важных решений ведет к тому, что проигравшие участники будут с уважением относиться к результату. В таком случае участники будут направлять свою энергию на победу в рамках существующих правил (или на изменение существующих правил), но не на уход из партии и создание новых партий. Направление противоречий в определенное русло является одним из достоинств наличия четких правил.

Правила отбора призваны точно определять, кто имеет право соревноваться в борьбе за партийные посты и быть кандидатом на правительственные должности. Они также должны регламентировать, кто имеет право принимать участие в процессе этого отбора. К примеру, правила могут требовать, чтобы кандидаты и лица, участвующие в их отборе, являлись членами партии, и уже находились в этом статусе на протяжении определенного периода времени до начала выборов. Правила должны предписывать механизмы голосования (тайное голосование, победа через относительное большинство, победа в последнем туре и т.д.) и должны служить основой для учреждения внутрипартийных органов по обеспечению контроля над процессом и рассмотрению возможных жалоб о нарушениях. Такие правила должны быть четко прописаны, даже если группа по отбору является сравнительно небольшой (к примеру, представитель центральной исполнительной власти партии может утверждать позиции кандидатов в партийном избирательном списке).

При разработке правил отбора, партиям зачастую приходится принимать во внимание сразу несколько противоположных задач. Одной из них является желание сделать процедуры

отбора более открытыми, что позволяет выдвигать кандидатов и лидеров, способных заручиться поддержкой наибольшего числа сторонников партии. Преследуя эту цель, многие партии создают механизмы внутрипартийной демократии, которая наделяет членов партии значительными полномочиями в принятии важных решений. Другой задачей, которая иногда входит в противоречие с первой, является сохранение партийной идентичности через гарантирование того, что все кандидаты согласны с главными целями партии. Третья задача может быть связана с обеспечением того, что отобранные лица представляют профиль электората внутри самой партии; к примеру, они могут представлять регионы страны, языковые или этнические сообщества, женщин, или являться представителями различных внутренних фракций. Принимая во внимание эти различные обоснованные соображения, и разнообразие избирательных систем, в рамках которых партии ведут конкурентную борьбу, можно сказать, что не существует единственного наилучшего способа отбора лидеров и кандидатов. В действительности, многие партии периодически меняют свои правила отбора в соответствии с задачами, описанными выше. **Однако, для того, чтобы сократить внутренние разногласия и повысить легитимность положения выбранных лиц, партии должны стремиться к установлению четких правил задолго до начала каждого состязания.**

2е. Соблюдение внутренних правил

Руководители и сотрудники партии должны следовать партийным правилам принятия решений, включая решения по отбору кандидатов и лидеров.

Установленные рамки могут только способствовать долгосрочной стабильности партии, если члены партии соглашаются придерживаться принятых правил. Но это не означает, что противники некоторых из этих правил, должны смириться с ними навсегда. Уставы партий должны включать в себя процедуры внесения поправок, и, как правило, внесение изменений в устав партии происходит намного легче, чем внесение изменений в государственные конституции. Таким образом, членам партии дано право бороться за внесение поправок, уместных на их взгляд, при этом, они соглашаются уважать действующие правила и следовать предписанному порядку, до тех пор, пока новые правила не вступят в силу. Внутренний уговор по соблюдению установленных порядков помогает определить, где приходят границы правомерных внутрипартийных разногласий. Более того, партии, которые следуют собственным внутренним правилам, одновременно укрепляют демократическую культуру страны, показывая своим примером, какое значение имеет применение правил на практике.

2ж. Контроль над финансовыми делами партии

Политические партии должны вести тщательный и точный финансовый учет; это повышает репутацию и вызывает доверие, кроме того, способствует привлечению в партию новых финансовых средств. Кроме того, должностные лица и партийные подразделения должны отчитываться перед партией об использовании финансовых средств в своих областях. Внутренняя подотчетность означает, что партии имеют четкие процедуры отслеживания того, кто дает деньги партии и ее кандидатам, и на что они были направлены. Для этого могут быть созданы советы по надзору, осуществляющие проверку

отчетности всех подразделений партии; они так же уполномочены делать выговор должностным лицам, которые не предоставили им подробный финансовый отчет.

Партии, заинтересованные в наличии подобных гарантий, могут устанавливать собственные правила того, каким образом они получают пожертвования, и от кого (к примеру, не принимать анонимные пожертвования в форме наличных денежных средств сверх определенной суммы). Основная цель таких правил – гарантировать, что денежные средства, поступившие к сотрудникам либо представителям партии, идут на нужды партии, а не становятся их личным доходом. Подобные механизмы отслеживания могут помочь избежать скандалов на финансовой почве, способных серьезно навредить репутации партии. Процедуры финансовой отчетности могут также ограничивать возможность использования незаконных денежных средств отдельными партийными лидерами с целью укрепления собственной власти внутри партии. В некоторых странах от партий требуется соблюдать подобные правила в соответствии с национальным законодательством; но даже если это не является требованием закона, значительная степень финансовой прозрачности внутри партии оказывается политически выгодной. Политические партии должны стараться уважать и исполнять законы, регулирующие внутрипартийную финансовую деятельность, в тех странах, где они есть. Даже если эти законы несовершенны, партии должны стремиться усовершенствовать их законными средствами.

Помимо разработки процедур, гарантирующих прозрачность финансовых потоков внутри самой партии, так же может быть принято решение обнародовать, по меньшей мере, некоторые детали ее финансовой деятельности. Обнародование счетов – это хороший способ рассеять возможные подозрения о том, что действия партии в большей степени направлены на заботу о частных интересах нескольких лиц, делающих наиболее крупные пожертвования, чем на заботу о всеобщем благе. Обязанности партии по ответственному управлению финансовыми средствами существенно возрастают в случае принятия государственных субсидий. В некоторых странах, а именно в тех, где политические партии получают государственные субсидии, от партий требуется предоставление подробных счетов в органы государственной власти, часто эти счета еще и широко обнародованы. Но даже если партии не обязаны обнародовать свои счета, некоторые из них принимают решение поступить таким образом, с целью защитить себя от необоснованных подозрений относительно источников финансирования.

23. Меры борьбы с политической коррупцией

Партии должны нести ответственность за своих руководителей и других лидеров, злоупотребляющих служебным положением с целью получения личной выгоды. Если представители партии признаны виновными в подобных нарушениях, партиям следует отречься от них, вместо того, чтобы пытаться приуменьшить значение совершенного преступления. Даже в отсутствие признания вины, партии, игнорирующие обоснованные обвинения в коррупции в своих рядах, могут таким образом нанести ущерб своим же долгосрочным целям, а также подорвать веру в демократию в целом, поскольку такое поведение является сигналом о том, что личная выгода – это главная политическая цель партии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наличие четко определенных целей и правил является преимуществом для политических партий, не в последнюю очередь это важно потому, что среди граждан остается все меньше доверия к партиям, в которых слово расходится с делом. В конечном итоге, партии, которые стремятся выигрывать выборы и укреплять демократические порядки в своих странах, могут принести пользу, как себе, так и обществу в целом, если их действия и внутрипартийная культура будут соответствовать тем демократическим идеалам, которые они призваны представлять. И в действительности, демократические политические партии имеют право, и одновременно обязанность стремиться к двум целям, тесно связанным между собой: обеспечить своей партии успех на выборах, а также работать в долгосрочной перспективе на благо всего общества.

СПИСОК МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

1. ПОВЕДЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

- 1а. По своей сути, все демократические партии исходят из прав, гарантированных Всеобщей декларацией прав человека, и должны их подтверждать.
- 1б. В качестве основы для управления государством, демократические политические партии соглашаются принять волю народа, высказанную посредством законных выборов.
- 1в. Партии должны соблюдать установленные избирательные процедуры, включающие законы о регистрации избирателей, правовые нормы работы избирательных участков и сертификацию голосования.
- 1г. Все демократические партии имеют право ожидать что они, и их сторонники могут свободно выражать свое мнение; на правящие партии и государственные институты возложено обязательство по защите этих прав и по обеспечению среды свободной конкуренции.
- 1д. Демократические партии, действующие в демократических системах, отвергают применение насилия в качестве инструмента политики.
- 1е. Партиям следует свободно делиться информацией о своих принципах, политических предложениях и результатах работы, как с членами партии и ее сторонниками, так и с другими гражданами.
- 1ж. Путем поощрения политического участия, партии помогают не только самим себе, но и всему демократическому сообществу. Зачастую, оправданными оказываются усилия по привлечению в союзники традиционно исключенных, либо недостаточно представленных групп граждан – таких как женщины, этнические и другие меньшинства. В то же время такой подход помогает совершенствовать легитимность самой политической системы, в рамках которой соревнуются политические партии.
- 1з. Партии, которые в конкурентной борьбе выигрывают мандат для участия в политической жизни, единолично либо в составе коалиции, должны ответственно относиться к своей политической деятельности.

2. ПАРТИЙНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

- 2а. При помощи устава, партия закрепляет свое официальное название и указывает, кто может использовать ее партийную символику.
- 2б. Правила партии должны содержать положения о том, что является приемлемым для членов партии, регламентировать их права, роли и обязанности.
- 2в. Партийный может подробно разъяснять связи, полномочия и подотчетность между многочисленными уровнями партии.
- 2г. Устав партии должен содержать механизмы предупреждения конфликтов; обеспечивать условия для поощрения, а также для содержательной, здоровой внутривнутрипартийной полемики.
- 2д. Партии выигрывают от наличия четких правил регулярного отбора (и возможного переизбрания) партийных лидеров и кандидатов. Однако, для того, чтобы сократить внутренние разногласия и повысить легитимность положения выбранных лиц, партии должны стремиться к установлению четких правил задолго до начала каждого состязания.
- 2е. Руководители и сотрудники партии должны следовать партийным правилам принятия решений, включая решения по отбору кандидатов и лидеров.
- 2ж. Политические партии должны вести тщательный и точный финансовый учет; это повышает репутацию и вызывает доверие, кроме того, способствует привлечению в партию новых финансовых средств. Должностные лица и партийные подразделения должны отчитываться перед партией об использовании финансовых средств в своих областях.
- 2з. Партии должны нести ответственность за своих руководителей и других лидеров, злоупотребляющих служебным положением с целью получения личной выгоды.

«Минимальные стандарты для демократического функционирования политических партий» были разработаны в феврале 2008 года в Брюсселе, Бельгия, на заседании круглого стола, участниками которого стали высокопоставленные лица из Центристского Демократического Интернационала, Либерального Интернационала и Социалистического Интернационала, представители Европейской Партии Либеральных Демократов и Реформаторов, Европейской Народной Партии и Партии Европейских Социалистов. Так же в данном событии приняли участие Фонд Фридриха Науманна, МИДСВ, Фонд Конрада Аденауэра, Нидерландский Институт Многопартийной Демократии и Вестминстерский Фонд в поддержку Демократии.

«Не существует демократий без политических партий. Политические партии играют ключевую роль в демократии: правильные, здоровые партии ведут к правильной и здоровой демократии... этот документ способен оказать содействие в процессе развития политических партий».

Луис Аяла, Генеральный секретарь, Социалистический Интернационал

«Очень прочная основа для нашей работы».

Марио Давид, депутат Европейского Парламента, заместитель Исполнительного секретаря, Центристский Демократический Интернационал и вице-президент, Европейская народная партия

«Чрезвычайно важная инициатива».

Эмиль Киряс, Генеральный секретарь, Либеральный Интернационал



National Democratic Institute
Fifth Floor
2030 M Street, NW
Washington, DC 20036
Телефон Telephone: 202-728-5500
Факс Fax: 202-728-5520
Веб-сайт Website: www.ndi.org