УДК 329.1/.6:340.13 DOI: 10.12737/article_5901db43e94eb7.11276706

Пономарева Юлия Юрьевна, доцент кафедры конституционного и муниципального права, кандидат исторических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления – филиал, (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: ponomarevajulia799@mail.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ПОЛИТИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ

В статье рассматриваются проблемы реализации принципа политического многообразия в деятельности современных российских политических партий. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование практики формирования российской многопартийной системы.

Ключевые слова: политическая партия, политическое многообразие, демократия, принцип многопартийности.

Ponomareva Y.Y., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: ponomarevajulia799@mail.ru

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF POLITICAL DIVERSITY IN THE LEGISLATION ON POLITICAL PARTIES

In the article the problems of realization of the principle of political variety in the activity of modern Russian political parties are considered. Some suggestions directed to improvement of formation practice of the Russian multi-party system are formulated.

***Keywords*:** political party, political varieties, democracy, principle of multi-party system.

В юридической науке институционализация политических партий, то есть правовое регулирование порядка их образования и деятельности, получила свое развитие в середине XX века, первоначально возникнув доктриной в политологии, а затем – в конституционном праве. Политические партии, прежде всего, были признаны на конституционном уровне в качестве особого политического института, играющего существенную роль в формировании и осуществлении государственной власти.

Конституционный статус партий придает их деятельности юридически-правовой характер и ставит ее в очерченные конституцией и другими нормативными актами рамки правового регулирования. При этом такого рода статус не ограничивает присущую демократии свободу союзов и ассоциаций, ибо эта свобода не является и не может быть всеобъемлющей и абсолютной, и всегда представляет собой свободу, упорядоченную строгими рамками законов.

Его цель состоит в том, чтобы, с одной стороны, предотвратить использование этой свободы в ущерб демократии, т.е. не допускать создания легально действующих организаций, выступающих с позиций насильственного ниспровержения демократического строя, с другой - гарантировать ее от всякого рода произвола со стороны властей, подавления оппозиции победившими на выборах политическими партиями и блоками и т.д

Особенностью теории политических партий является то, что в рамках конституционно-правовой науки применяются, не только собственно конституционно-правовые, но и политологические категории.

В правовой науке юридическим критерием обособления той или иной совокупности норм в конкретный правовой институт служат три признака:

— юридическое единство правовых норм;

— полнота регулирования определенной совокупности правовых отношений. Правовой институт включает в себя различные виды правовых норм, которые в комплексе содержат все аспекты правового регулирования соответствующей группы общественных отношений.

— обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах законов, других нормативно-правовых актов.

Данные признаки применимы и к правовому статусу политических партий. Во-первых, правовой статус партий характеризуется единством содержания, которое выражается в единстве правового режима регулируемых отношений. Во-вторых, правовой статус партий включает в себя различные виды правовых норм: дефинитивные, управомачивающие, обязывающие, запрещающие и прочие, которые регулируют все основные аспекты правового положения партий. Указанная функция не дублируется иными структурными компонентами системы права, которые могут лишь участвовать в регулировании отдельных правомочий партий. Например, политические партии могут выступать в качестве особого субъекта административного, международного и других отраслей права, что обусловлено специфическими особенностями их правового положения.

В-третьих, наличие в конституционном праве ряда специальных нормативных актов, определяющих правовое положение партий, характеризует качественную обособленность этой совокупности норм. Так, в настоящее время принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих государственную регистрацию партий, участие партий в процедурах консультирования и так далее.

Таким образом, в процессе институционализации сложился самостоятельный правовой институт политических партий, который в дальнейшем приобрел комплексный характер.

Итак, право граждан на объединение в политические партии Конституцией Российской Федерации непосредственно не закреплено, однако, по смыслу ее статьи 30 во взаимосвязи со статьями 1, 13, 15 (часть 4), 17 и 32 (часть 1), в Российской Федерации названное право, включающее право создания политической партии и право участия в ее деятельности, является неотъемлемой частью права каждого на объединение, а свобода деятельности политических партий как общественных объединений гарантируется. Возможность для граждан свободно объединиться в политическую партию, образовать партию как юридическое лицо, с тем чтобы действовать коллективно в области реализации и защиты своих политических интересов, - одна из необходимых и наиболее важных составляющих права на объединение, без чего данное право лишалось бы смысла.

Основы правового статуса политических партий закреплены в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», закрепивший политическое многообразие, многопартийность, а также равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач.

В систему источников регламентирующих деятельность политических партий относятся: Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских

партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» распространяется на отношения, связанные с освещением деятельности парламентских партий государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами; Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» устанавливающий общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений.

Таким образом, анализ тенденций развития законодательства, закрепляющего функционирование политических партий, позволяет сделать вывод о постоянном увеличении числа норм, регулирующих правовой статус политических партий. Таким образом, конституционный принцип политического многообразия становится важнейшей правовой гарантией их деятельности, а также основой развития национального законодательства о политических партиях.

Легальное определение понятия «политическая партия» закреплена в Федеральном законе «О политических партиях», в статье 1 установлено, что «политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

Следует обратить внимание на то, что законодатель в 2012 году уменьшил численность политической партии с 40000 членов до 500 членов. На основании Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01 февраля 2005 года № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» закрепляет, что установление критериев предусмотренных абзацами вторым и третьим пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях» (в редакции от 21 марта 2002 года), само по себе не противоречит Конституции Российской Федерации. Поскольку количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в том числе если - в нарушение конституционного принципа многопартийности - на их основании будет создана лишь одна политическая партия.

На основании закона политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

— политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

— в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии. Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях;

— руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

В статье 9 Федерального закона «О политических партиях» закреплены ограничения на создание и деятельность политических партий.

— запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, основ конституцион-ного строя, обеспечения целостности и безопасности

Российской Федерации определяются правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливается ответственность за ее осуществление.

— включение в уставы и программы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни;

— не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Указанное положение было поддержано и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 года № 18-П, который установил, что «на современном этапе россий-кое общество, в том числе политические партии и религиозные объединения, еще не приобрели прочный опыт демократического суще-ствования. В этих условиях партии, созданные по национальному или религиозному признаку, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) или религиозных групп. Конкуренция партий, образованных по национальному или религиозному признаку, которая особенно остро проявляется в предвыборной борьбе за голоса избирателей, способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России, противопоставлению этнических и религиозных ценностей[1], возвеличению одних и принижению других и в конечном счете - к приданию доминирующего значения не общенациональным ценностям, а какой-либо этнической идеологии или религии, что противоречило бы Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 и 14»;

— структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях. Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплен запрет на членство судей в политических партиях;

— не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представитель-ных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

— создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий не допускаются.

— приостановление деятельности политических партий закреплено в Федеральном конституционном законе от 30 января 2002 года №1-ФКЗ «О военном положении», устанавливающем, что на основании Указа Президента Российской Федерации приостанавливается деятельность политических партий, подрывающая в условиях военного положения оборону и безопасность Российской Федерации. Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»

[1] См подробнее: Ливцов В.А., Зубанова С.Г., Дорская А.А., Меркулов П.А., Гавриленков А.Ф., Филонов В.И., Махно Л.Л Религиозный вопрос в контексте ценностных доминант России: глазами российских православных исследователей. Москва, 2016.

установлена необходимость приостановления деятельности политических партий, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

Федеральным законом «О политических партиях» установлен единственный способ создания политической партии – на учредительном съезде политической партии. Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии Устава политической партии и о принятии ее Программы, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической партии.

Политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», регулирующим отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией при прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также в связи с введением государственных реестров – Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателе и с учетом установленного Федеральным законом «О политических партиях» специального порядка государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений. Политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации. Подтверждением государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения является документ, подтверждающий факт внесения записи о политической партии или ее региональном отделении в Единый государственный реестр юридических лиц.

Решение о государственной регистрации политической партии принимается федеральным уполномоченным органом – Министерством юстиции Российской Федерации, функционирующим на основании Указа Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». Указом Президента установлено, что Министерство юстиции Российской Федерации «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации…».

При этом следует отметить, что Министерство юстиции Российской Федерации государственную регистрацию политических партий в качестве юридических лиц не осуществляет. Ведение Единого государственного реестра юридических лиц в части регистрации политических партий в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506 «Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе» осуществляет Федеральная налоговая служба.

Сведения о создании и ликвидации политических партий публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях, на 30 сентября 2015 года в Российской Федерации зарегистрировано 78 политических партий, из них 75 обладают правом участия в выборах.

Говорить о юридической ответственности политической партии можно лишь в той мере, в какой допускается право государства регулиро-

вать процессы создания и деятельности партии, а также в рамках их взаимодействия [1]. Сущность конституционной ответственности политических партий состоит в ограничении или утрате партией своего конституционного статуса общественного объединения, наделенного исключительными политическими правами, вследствие совершения действий, являющихся нарушением конституционно-правовых норм [2].

Федеральным законом «О политических партиях» предусмотрены следующие меры конституционно-правовой ответственности политической партии:

— предупреждение (статья 38);

— приостановление деятельности политической партии (статья 39);

— ликвидация политической партии (статья 41).

Предупреждение – это мера конституционно-правовой ответственности, выраженная как реагирование уполномоченного органа на пресечение правонарушений и которая даёт политической партии возможность устранить выявленные нарушения, не ограничивая при этом ее деятельность.

Следующая мера конституционно-правовой ответственности – приостановление деятельности политической партии. В Российской Федерации деятельность политических партий может быть приостановлена в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях». В приостановлении деятельности политической партии в соответствии с Федеральным Законом «О политических партиях» существуют два основания для приостановления:

— за осуществление деятельности вразрез своих Уставных целей, задач, если при этом федеральным уполномоченным органом вынесено два предупреждения;

— если партии было вынесено предупреждение за нарушение Конституции Российской Федерации или федерального законодательства, и она не устранила данные нарушения в установленный уполномоченным федеральным органом срок.

Следующим видом конституционно-правовой ответственности является ликвидация политической партии. На основании статьи 41 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного Суда Российской Федерации в случае:

— невыполнения требований о создании политической партии на основании территориального признака и осуществление деятельности политической партии в органах публичной власти, правоохранительных органах, Вооруженных Силах Российской Федерации и образовательных учреждениях;

— неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии;

— неучастия политической партии в выборах;

— несоответствия количества региональных отделений требованиям Федерального закона;

— отсутствия необходимого числа членов политической партии.

Не допускается ликвидация политической партии по решению Верховного Суда Российской Федерации со дня официального опубликования решения о назначении (проведении) выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выборов Президента Российской Федерации до дня официального опубликования результатов указанных выборов, за исключением деятельности политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Реорганизация политической партии осуществляется по решению съезда политической партии, принимаемому в порядке, предусмотренном пунктом 1 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях», и Уставом политической партии.

Подводя итог сказанному, можно заключить, что в современной России важнейшей основой построения политической системы, базирующейся на многопартийности, является право граждан на формирование органов власти путем объединения в политические партии и посредством свободных выборов. Свобода избирать

власть немыслима без других политических и гражданских свобод, в том числе свободы на объединения в политические партии. Политические партии выступают важным связующим звеном между властью и обществом, вырабатывают и аккумулируют волю граждан, преобразуя ее в решения и действия органов власти. Эффективным способом установления равновесия между интересами государства и гражданского общества, обеспечивающим обновление правящих элит и позволяющим гражданам выразить свои интересы, остаются свободные демократические выборы [3].

Библиография:

1. Бураковский, А.Л. Юридическая ответственность политических партий // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – № 2.

2. Джалилов, Э.А. Юридическая ответствен-ность политических партий как межотраслевой институт права // Вектор науки ТГУ. – 2014. – № 1 (16).

3.Касибина, М.А. Участие политических партий в демократических выборах: актуальные аспекты конкурентоспособности // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – №3. – Том 10.

4. Фомина М.Г. Предвыборная агитация как фактор повышения эффективности избирательных кампаний в российской федерации автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук / Тульский государственный университет. Тула, 2009

5. Розанова Н.Н. Формирование репутации власти в процессе политической коммуникации //Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2014. – №15. – С. 5–9.

References:

1. Burakovskiy, A.L. Yuridicheskaya otvetstvennost politicheskih partiy // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2007. – № 2.

2. Dzhalilov, E.A. Yuridicheskaya otvetstvennost politicheskih partiy kak mezhotraslevoy institut prava // Vektor nauki TGU. – 2014. – № 1 (16).

3. Kasibina, M.A. Uchastie politicheskih partiy v demokraticheskih vyiborah: aktualnyie aspektyi konkurentosposobnosti // Srednerusskiy vestnik obschestvennyih nauk. – 2015. – №3. – Tom 10.

4. Fomina M.G. Predvybornaia agitatsiia kak faktor povysheniia effektivnosti izbiratel'-nykh kampanii v rossiiskoi federatsii avtore-ferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata politicheskikh nauk / Tul'skii gosu-darstvennyi universitet. Tula, 2009.

5. Rozanova N.N. Formirovanie reputatsii vlasti v protsesse politicheskoi kommunikatsii //Sborniki konferentsii NITs Sotsiosfera. 2014. –№ 15. –S. 5–9.