

ПАРТИИ

Юлия ТИХОМИРОВА,
Московская академия МВД РФ

**НЕДАВНО
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ДУМА ПРИНЯЛА
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
«О ПОЛИТИЧЕСКИХ
ПАРТИЯХ» - ПЕРВЫЙ
В РОССИЙСКОЙ
ИСТОРИИ ДОКУМЕНТ,
УСТАНАВЛИВАЮЩИЙ
ПРАВОВОЙ СТАТУС
ПОЛИТИЧЕСКИХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ.
А КАК ОБСТОЯТ ДЕЛА
В ДРУГИХ СТРАНАХ?
КАК ТАМ ГОСУДАРСТВО
РЕГУЛИРУЕТ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПАРТИЙ?
ОБ ЭТОМ ПУБЛИКУЕМАЯ
НИЖЕ СТАТЬЯ.**

Вопрос о необходимости закрепления общего статуса политических партий в конституции по сей день остается предметом дискуссий. Один из основных аргументов против – конституционные положения о партиях могут рассматриваться как государственное вмешательство в деятельность политических объединений. Кроме того, конституционное признание партий становится своеобразным свидетельством их включения в сферу внимания власти. В то же время нельзя не признать, что конституционный статус политического объединений – одна из важных гарантий их защиты от чрезмерного влияния государства.

Нормы, регулирующие деятельность политических объединений, содержатся в конституциях Испании, Франции, ФРГ, Чехии и ряда других стран. Конституционные положения, касающиеся партийной деятельности, закрепляют:

- партийный плюрализм (это особенно характерно для развивающихся стран или стран с историческим опытом существования однопартийной системы);
- гарантии существования политического плюрализма (принцип многопартийности не может быть предметом конституционного пересмотра, право на оппозицию);
- общие цели и задачи существования политических партий;
- положения, направленные на недопущение сращивания с государственным аппаратом;
- конституционный статус политического объединения (права и обязанности, ответственность);
- требования к политическим объединениям, касающиеся их политической и идеологической

направленности, а также организационной структуры;

- формы государственного контроля за деятельностью политических объединений (основания прекращения и приостановления деятельности партий, а также запрещения их деятельности на территории того или иного государства);

- другие положения (например, в конституции Португалии содержатся нормы о взаимоотношениях депутатов парламента с выдвинувшими их политическими объединениями).

Распространенная форма законодательного регулирования правового положения политических объединений – создание специальных законов. При этом в странах зрелой демократии, как правило, разрабатываются очень короткие акты (Закон о партиях Испании содержит всего шесть статей, касающихся преимущественно финансовой стороны партийной деятельности, Закон о партиях Австрии – пять статей). Вместе с тем есть страны, положение политических объединений в которых вообще остается законодательно неурегулированным. Специальные законы отсутствуют в Австралии, Индии, Бельгии, что, впрочем, не мешает этим странам идти по пути демократии.

Законодательство предусматривает ряд квалификационных требований, предъявляемых к политическому объединению: оно должно участвовать в политическом процессе и добиваться властных полномочий в рамках и на основе конституции и действующего законодательства; объединять людей по принципу общности их

И ЗАКОН

политических взглядов, воплощенной в программе партии; действовать на постоянной основе и иметь формализованную внутреннюю структуру.

Выделяются два различных подхода к решению вопроса об общем предназначении политических объединений. Первый: политические объединения – всего лишь «избирательные машины», функционирующие только в избирательный период. Этот подход сформировался на первом этапе институционализации политических партий, когда существование политструктур было необходимо лишь во время избирательных кампаний и оправдывалось получением выгод по результатам голосования.

Сегодня актуален второй подход, суть которого в более широком толковании предназначения политических объединений как постоянно действующего политико-правового института. Сторонники этого подхода считают деятельность политических объединений неотъемлемой частью политического процесса в каждой стране и в мире.

Партийное законодательство устанавливает *три основные группы функций политических объединений: политические, идеологические и воспитательные.*

Политические функции заключаются в участии в формировании и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, подготовке политических кадров (ФРГ), содействию осуществлению политических прав граждан (Мексика), установлении и поддержании связи между государством и обществом (Кабо-Верде).

К воспитательным функциям политических объединений относятся содействие патриотическому и гражданскому воспитанию (Ангола), информирование и просвеще-

ние народа (Буркина-Фасо); к идеологическим – агитационная и пропагандистская деятельность, направленная на формирование общественного мнения (ФРГ, Мозамбик) и политического сознания граждан (Ангола). В некоторых странах законодатель прямо разграничивает пропаганду общего характера и предвыборную агитацию (ФРГ, Бельгия).

Если говорить о *регулировании порядка образования и деятельности партий*, то можно выделить три основные процедуры приобретения политическими объединениями правового статуса: явочная, разрешительная и явочно-регистрационная.

Если легализация происходит явочным порядком и политическое объединение образуется свободно, без предварительного разрешения государственных органов, то оно признается существующим в силу самого факта его образования. В этом случае достаточно просто уведомить соответствующие органы. Такой порядок характерен для государств, в которых нет специального закона о партиях, например, для Великобритании, Греции, Дании, Австралии, США и др. Он дает политическому объединению статус участника политического процесса, но не юридического лица. Причем разница в статусе партий как субъектов политического процесса и зарегистрированных в качестве юридических лиц не влияет на общую сферу их деятельности. В качестве примера можно привести ст. 1 Закона о партиях Бельгии 1989 г.: «политическая партия – это ассоциация физических лиц, имеющая или не имеющая статус юридического лица, участвующая в выборах, предусмотренных конституцией и законом».

Для большинства стран легализация явочным порядком означает,

что приобретение статуса полноправного участника политического процесса сопряжено с регистрацией объединения в соответствующих органах. Регистрация может быть обязательной или факультативной.

В США, например, регистрация политического объединения служит обязательным условием его допуска к участию в выборах. В конституции государства Шри-Ланка можно найти «признанные» и «непризнанные» партии, причем участвовать в выборах могут только первые, прошедшие регистрацию в избирательной комиссии.

Законодательство Индии, Австралии, Канады предусматривает существование двух категорий политических объединений – зарегистрированных и незарегистрированных. Регистрация в этих государствах не является обязательной, но предоставляет некоторые льготы. Например, в Австралии и Канаде зарегистрированные политические объединения имеют право на возмещение избирательных расходов. Вместе с тем законодательство может предусматривать особые правила для регистрации. Например, Федеральный закон о выборах Канады устанавливает, что политическое объединение может быть зарегистрировано для участия в выборах, если оно имеет не менее 12 мандатов в палате общин или выдвинуло не менее 50 кандидатов.

Разрешительный порядок в большей степени ограничивает свободу на образование политических объединений. Такая процедура присуща государствам с тоталитарными и авторитарными режимами. В некоторых странах разрешительный порядок образования политических объединений вводился как временная мера, например, в Австрии после осво-

бождения от фашистской оккупации в 1945–1949 годах.

В настоящее время явочно-регистрационный порядок получил наиболее широкое распространение. Его особенностью: политические объединения создаются без предварительного разрешения и приобретают легальный статус в специальном уполномоченном на то государственном органе. Такой порядок образования политических объединений представляет собой разумное сочетание свободы образования и государственного контроля. В качестве примера можно привести ст. 18 конституции Италии, указывающую, что «граждане имеют право свободно, без особого разрешения объединяться в целях, не запрещенных отдельным лицам уголовным законом».

Органы, которые наделяются специальными полномочиями по регистрации политических объединений, можно разделить на четыре группы: центральные органы государственного управления – министерства и ведомства (Словакия, Украина, Латвия, Мозамбик и др.); судебные органы – суды общей юрисдикции (Болгария, Румыния, Португалия) или специальные избирательные суды; центральные избирательные комиссии (Мексика, Гана, Корея); органы, специально созданные для регистрации политических объединений, – регистратор (Малайзия, Маврикий) или коллегияльный орган (ведомство) по регистрации политических партий (Эфиопия).

Для получения регистрации политическое объединение должно удовлетворять определенным требованиям. Так, не могут быть зарегистрированы партии, создание которых запрещено конституцией и законами страны. Для развивающихся стран одним из основных требований является общенациональный характер политического объединения (Эфиопия: из 15000 членов-учредителей не более 40% могут быть членами одного региона, остальные – жители по крайней мере 4 регионов, причем в каждом они должны составлять не менее 15% общего числа членов-учредителей). Требования к численности политического объединения предусматривают определение минимального предела количества членов. Но в некоторых государствах такой предел не установлен (Сенегал). В других странах определяется минимальное число

членов-учредителей (например, в Польше их 15).

Перечень документов, необходимых для регистрации, включает в себя, как правило, устав и программу партии, протокол учредительного собрания, список учредителей и членов руководящих органов с подробными сведениями о них, список членов (если законодательно установлена минимальная численность). В некоторых странах, например в Мексике, в этот перечень включаются также документы, свидетельствующие о том, что политическое объединение осуществляло политическую деятельность на протяжении четырех лет.

К числу дополнительных можно отнести требования процедурного и материального характера, которые призваны обеспечить демократизм и гласность (так, Закон Туниса предусматривает обязательность публикации устава и программы партии).

Что касается запрета на образование и деятельность политических объединений, то под него подпадают объединения, имеющие целью насильственное ниспровержение существующего конституционного строя (такого рода объединения запрещены законодательством всех государств); деятельность которых ставит под угрозу независимость и территориальную целостность страны либо ее национальное единство (такой запрет можно найти, например, в законодательстве Грузии, Молдовы, Ганы). Кроме того, в некоторых странах (к примеру, в Португалии) существует запрет на образование и деятельность региональных и местных политических партий.

По тем же причинам не разрешается создание партий на этнической (в ряде стран – племенной) и религиозной основе. Этот запрет наиболее популярен в законодательстве развивающихся африканских стран, но существует он и в законах ряда постсоциалистических государств, например, Болгарии и Молдовы. Так, болгарский закон запрещает создание политических объединений «на религиозной или этнической основе либо для разжигания расовой, национальной, этнической и религиозной вражды».

В некоторых государствах запрещается создание политических объединений на «классовой основе» (ст. 4 Закона о политических партиях Египта). Близок по своей трактовке и запрет на образование

политических объединений, чья деятельность направлена на «разжигание социальной розни или вражды» (Грузия, Молдова).

В ряде стран существует запрет на деятельность крайне правых и левых экстремистских политических объединений. В первую очередь, это относится к фашистским и профашистским организациям. Согласно Закону Португалии 1978 г. организация признается фашистской, если она «открыто придерживается, защищает, стремится распространять и действительно распространяет принципы, учения, установки и методы, присущие известным в истории фашистским режимам, а именно: ведет пропаганду войны, насилия как формы политической борьбы, колониализма, расизма, корпоративизма и превозносит видных фашистских деятелей».

Закон о партиях Албании запрещает деятельность объединений, имеющих «фашистский, сталинский, энверо-коммунистический и марксистско-ленинский характер».

К числу экстремистских нередко относят военизированные и тайные организации (Болгария, Испания, Италия), а также политические объединения, имеющие параллельные тайные и военизированные организации (Ангола, Украина). В конституции Италии этот запрет формулируется так: «запрещаются тайные общества и такие объединения, которые, хотя бы косвенно, преследуют политические цели посредством организации военного характера». Закон о партиях Анголы причисляет к числу военизированных организации, имеющие униформу, склады оружия и проводящие военное обучение своих членов.

Таким образом, очевидно, что свобода образования политических объединений ограничивается с целью не допустить установления тоталитарного режима, свержения существующего конституционного строя, обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина.

Получив легальный статус, политическое объединение приобретает права и обязанности, исходя из принципа равенства. Все права являются коллективными. В их число входят, прежде всего, политические права и свободы, а именно: право участвовать в формировании и деятельности государственных органов; свобода распространения информации о своей деятельности; свободный доступ к средствам массовой

информации (Бразилия, Беларусь, Португалия) и право создавать собственные СМИ; право на установление связей с зарубежными и общественными политическими и общественными объединениями и др.

Выделяются имущественные права, к которым относятся право заниматься разрешенной законом предпринимательской деятельностью, право собственности, право на государственную материальную поддержку (прямое и косвенное финансирование, предоставление различного рода льгот).

Что касается обязанностей политических объединений, то, к примеру, конституция Франции обязывает их «уважать принципы демократии и национального суверенитета».

В законодательстве других стран должное поведение политических объединений расписано более подробно. Им может быть вменено в обязанность соблюдать конституцию и законы, придерживаться в своей деятельности принципов демократии и гласности, сообщать в регистрирующий орган обо всех внутренних структурных изменениях, уважать права и свободы человека и гражданина, принципы политического плюрализма и многопартийности и др. В государствах, где по-прежнему сильна межэтническая рознь и сепаратизм (Бенин, Конго), политические объединения должны уважать территориальную целостность и заботиться об укреплении национального единства страны.

За неисполнение обязанностей или нарушение прав установлена *юридическая ответственность* не только политических объединений как коллективных субъектов права, но и их лидеров. К политическим объединениям могут быть применены такие меры, как приостановление или прекращение деятельности. В законодательстве специально оговаривается, что приостановление деятельности политобъединения является временной мерой, применяемой в строго определенных случаях (нарушение конституции, законов и уставных целей,

банкротство, серьезное нарушение общественного порядка). При этом запрещается любая публичная деятельность политического объединения, оно лишается права на участие в выборах, ограничивается его право распоряжаться финансовыми средствами.

Другая возможная санкция – прекращение деятельности политического объединения. Законода-



тельство почти всех стран предусматривает такую возможность и тщательно регламентирует ее.

Эта процедура может быть осуществлена в форме принудительного прекращения деятельности или ликвидации по следующим основаниям: создание и деятельность таких политобъединений, которые запрещены законом (Болгария, Бразилия); неисполнение закрепленных за политобъединениями обязанностей (Гана, Сенегал); невыполнение требований, касающихся организационного строения политобъединения; недостаточная численность членов (Португалия); банкротство (Мозамбик, Ангола); совершение финансовых правонарушений, а именно: регулярное получение средств из-за рубежа, непредставление отчетов о финансовой деятельности (Чехия, Уругвай). В качестве основания для применения указанной санкции может служить также длительное неучастие в выборах (Ангола – в течение 7 лет, Уругвай и Эфиопия – в течение двух последовательных выборных циклов). Оно влечет за собой утрату качества политического объединения, а в некоторых странах – правового статуса (ФРГ). Факт ликвидации политического объединения не означает в этом случае ликвида-

цию общественной организации или объединения.

По закону, решение о прекращении деятельности политобъединения выносится, как правило, в судебном порядке. Оно может быть принято как судом общей юрисдикции, так и избирательным трибуналом или конституционным судом. Но бывают и исключения: в Буркина-Фасо политобъединение

может быть ликвидировано главой государства, в Камеруне и Тунисе – министром внутренних дел, в Малайзии и Сингапуре – регистратором. Однако и в этих случаях принятое решение может быть обжаловано в судебном порядке. Решение высшей судебной инстанции, рассматривавшей дело о роспуске политобъединения, в большинстве стран является оконча-

тельным, но в Словакии, Чехии и Венгрии оно может быть обжаловано в конституционный суд.

Кроме гражданско-правовой и финансовой ответственности, отдельные члены политического объединения могут быть привлечены и к уголовной ответственности.

Процедура прекращения деятельности политобъединения может быть осуществлена и в форме добровольного прекращения деятельности путем самороспуска, разделения или слияния. Соответствующее решение принимается компетентным партийным органом на основании устава – таково общее требование законодательства.

Самороспуск политического объединения, так же как и его ликвидация, влечет за собой ряд правовых и имущественных последствий. Вопрос об имуществе, как правило, решается специально создаваемым внутрипартийным органом.

Кроме того, политическое объединение может утратить статус или регистрацию. Это означает, что оно лишается всех преимуществ и привилегий, связанных со статусом легально существующей политической партии, но может продолжать деятельность в качестве общественной организа-

ции неполитического характера. Причиной утраты статуса может быть, например, неучастие в выборах на протяжении установленного законом срока (ФРГ). Утратить регистрацию политическое объединение может, если не будет выдвигать кандидатов на выборные должности в течение двух лет (Швеция), предоставлять сведения об источниках финансирования (Гана) или если оно не получит 1,5% голосов на выборах в целом по стране (Мексика).

Еще один важный вопрос, который регламентируется в партийном законодательстве, — о финансировании деятельности политических объединений и об их финансовой деятельности. Общими целями законодательного регулирования этого вопроса являются создание условий для равноправного соперничества различных объединений в борьбе за власть, оздоровление политической жизни и предотвращение коррупции, содействие эффективному выполнению политическими объединениями их общественной роли.

В качестве объектов регламентации законодатель рассматривает источники финансирования, финансовую деятельность, связанную с участием в избирательном процессе, меры контроля финансовой деятельности, ответственность за правонарушения в данной сфере.

В настоящее время законодательство предусматривает три основные группы источников финансирования деятельности политических объединений.

Первая группа — собственные средства политических объединений. Это вступительные и членские взносы, отчисления в партийную кассу от заработной платы членов партии, занимающих общественные посты в правительстве, парламенте (Австрия, Бельгия, Турция), доходы от проводимых мероприятий, от предпринимательской деятельности, от различного имущества.

В большинстве государств законодательно закреплено право объединений на пользование, владение и распоряжение имуществом, как движимым, так и недвижимым. В законах о партиях ряда стран даже предусмотрены списки такого имущества, но они не являются исчерпывающими. Существуют и некоторые ограничения, касающиеся объектов собственности. Например, Закон Молдовы запрещает политическим объединениям иметь в собствен-

ности землю, производственные предприятия, кооперативы.

Вопрос о целях и направлениях предпринимательской деятельности политобъединений чаще всего предметно не регулируется. Но есть и исключения. Несмотря на общий запрет заниматься предпринимательской деятельностью, Закон Словакии разрешает политическим объединениям косвенное участие в ней посредством эксплуатации средств массовой информации, проведения лотерей, производства и продажи предметов, необходимых для функционирования самого объединения, культурной, рекреационной и образовательной деятельности.

Все доходы, получаемые политобъединениями, подлежат налогообложению на общих основаниях. Но во многих государствах предусмотрены специальные льготы. В частности, во Франции ставка налогообложения на доходы политобъединений почти вдвое ниже, чем аналогичная ставка для других объединений.

Вторая группа источников получения средств для деятельности политобъединений — частное финансирование (добровольные пожертвования физических и юридических лиц).

Этот вид финансирования регламентирован более полно, чем рассмотренные выше собственные средства партий. В большинстве стран запрещено финансирование политических партий международными организациями, зарубежными государствами, иностранными физическими и юридическими лицами. В ряде стран такое финансирование принципиально разрешено, но в оговоренных пределах (например, законодательство Болгарии не разрешает пожертвования от иностранных физических или юридических лиц, если они превышают соответственно 2000 и 500000 долларов).

Спорным остается вопрос об анонимных пожертвованиях и пожертвованиях юридических лиц. Анонимные пожертвования, как правило, либо полностью запрещены (Австрия), либо их размеры ограничены (в ФРГ — 1000 марок). Государственным юридическим лицам однозначно запрещено жертвовать деньги на деятельность политических объединений.

Третья группа источников — государственное финансирование. Оно может быть общим (нецелевым) и специальным (целевым).

Порядок выделения государственных средств может быть различным:

◆ финансируются только те политические объединения, которые имеют депутатов в представительном органе власти, субсидии распределяются пропорционально числу мандатов (Болгария) или в равных долях на каждый полученный мандат (Финляндия);

◆ финансируются только те объединения, которые представлены в парламенте, субсидии распределяются с учетом полученных на выборах голосов (Бельгия, Испания);

◆ финансируются все легально существующие политические объединения (Австрия, Чехия).

Различен и порядок распределения получаемых от государства средств — они могут распределяться представительным органом самостоятельно (Бельгия, Израиль) либо при помощи органов исполнительной власти (министерством внутренних дел — в Грузии, ведомством федерального канцлера — в Австрии). В большинстве государств субсидии выплачиваются раз в год, в Австрии, Бельгии — ежеквартально, в ФРГ — по частям.

Финансирование может быть прямым и косвенным — в форме предоставления налоговых льгот, бесплатного эфирного времени на телевидении и др.

Контроль за финансовой деятельностью осуществляют, во-первых, государственные органы со специальной компетенцией (во Франции — Национальная комиссия по контролю за расходами и отчетами политических партий), во-вторых, государственные органы общего финансового контроля (в Испании — Счетная палата), в-третьих, избирательные комиссии (Гана). Это могут быть также министерство финансов, министерство внутренних дел или регистрирующий орган.

Механизм контроля основан на принципах обязательной отчетности объединений, гласности и открытости финансовой деятельности, юридической ответственности за финансовое правонарушение.

Правовая регламентация деятельности политических объединений, осуществляемая во многих странах, — свидетельство стремления этих стран не только регулировать деятельность партий, но и оздоровить политическую жизнь, избавиться от коррупции.

