

Кочкарова Э.А.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ  
ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ**

*E.A. Kochkarova*

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM OF GOVERNMENT RELATIONS AND  
POLITICAL PARTIES**

УДК:34.028+342.211+329.1

*Правовой формат взаимоотношений политических партий и государства в лице представляющих его государственных органов не только не исключает, но и предполагает, как воздействие партий на деятельность государственных органов, так и государственных органов - на деятельность партий.*

*A legal format of relationships between political parties and state, represented by the state bodies, not only excludes but envisages both the impact of parties on state bodies and of state bodies on the political parties.*

В оценке возможного выбора направлений взаимоотношений государства и политических партий, правомерности и допустимости конкретных механизмов правового регулирования решающее значение имеют принципы взаимоотношений государства и политических партий, ряд которых закреплен в ст. 10 Закона КР "О политических партиях" (от 12 июня 1999 г. №50).

"Идущие снизу и сверху социальные инициативы должны встречаться на почве права и законности, соединяться и усиливаться"

Исходным принципом является недопустимость вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц. В контексте данной формулировки особую важность имеет правильная трактовка термина "вмешательство", т.к. действующее законодательство не содержит его дефиниции. Поскольку партии являются объединениями, призванными участвовать в политической жизни общества посредством участия в выборах в органы государственной власти и в деятельности указанных органов, очевидно, что реализация данных функций невозможна без оказания партиями воздействия на них. Такое воздействие осуществляется в публичном выражении партиями своего отношения к политике, реализуемой органами государственной власти, к действиям отдельных должностных лиц в принимаемых ими заявлениях, резолюциях, проводимых публичных массовых акциях и т.д. В свою очередь органы государственной власти и должностные лица наделены рядом полномочий по контролю за соответствием деятельности партий требованиям законодательства, в установленном порядке они вправе принять решение о приостановлении деятельности и даже о ликвидации партии.

Таким образом, правовой формат взаимоотношений политических партий и государства в лице представляющих его государственных органов не только не исключает, но, напротив, предполагает,

как воздействие партий на деятельность государственных органов, так и государственных органов - на деятельность партий. Однако такое воздействие возможно и допустимо в формах и в порядке, предусмотренных Конституцией КР (принята на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010г.) и действующим законодательством. В этой связи недопустимость вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, следует расценивать, как запрет на применение ими антиправовых форм и методов воздействия на решение вопросов, находящихся вне сферы их компетенции, присвоение несвойственных им функций.

Принцип совместного решения органами государственной власти вопросов, затрагивающих интересы политических партий, имеет универсальный характер и должен учитываться органами государственной власти и должностными лицами при разработке подзаконных актов, а также в практике управленческой деятельности. В зависимости от характера правоотношений порядок рассмотрения вопросов, затрагивающих интересы политических партий, с их участием или по согласованию с ними может быть расширен и детализирован в отраслевых законодательных актах. Так, решение вопросов, затрагивающих интересы политических партий, с их участием либо по согласованию с ними дополнительно обеспечивается за счет ряда норм, содержащихся в административном, гражданском, гражданско-процессуальном, уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве, закрепляющих право партий выступать истцом и ответчиком в суде с целью защиты своих законных интересов. Предусмотренная Законом КР «О политических партиях» процедура создания и государственной регистрации политических партий предполагает активное взаимодействие органов государственной власти и политических партий. В рамках избирательной кампании партии вправе участвовать в решении вопросов организации и проведения выборов, в т.ч. посредством внесения предложений, касающихся формирования персонального состава окружных и участковых избирательных комиссий, по направлению уполномоченных представителей политических партий в состав избирательных комиссий и наблюдателей - на участки для голосования, по обжалованию решений избирательных комиссий в установленном законом порядке.

Третьим принципом является недопустимость использования в интересах политических партий

преимуществ служебного положения лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, и лицами, находящимися на государственной или муниципальной службе. Данный принцип приобретает особо важное значение в условиях, когда политические партии нередко создаются по инициативе лиц, занимающих должности в органах государственной власти, а впоследствии и возглавляются ими. Соблюдение указанного принципа должно исключать использование возможностей одной политической партии в ущерб другим. Вместе с тем, законодательство должно четко ограничивать противоправное использование преимуществ должностного и служебного положения от правомерного и добровольного использования представителями политических партий в органах государственной власти имеющихся у них властных полномочий в целях реализации положений программ политических партий.

Соответствующие ограничения, можно было бы предусмотреть в Законе "О политических партиях". При этом к использованию должностного или служебного положения в интересах политической партии следует отнести привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, для осуществления в служебное время деятельности, направленной на оказание содействия партии в какой-либо форме (проведение партийных мероприятий, подготовка программных документов и тезисов публичных выступлений, экспертная проработка уставных документов и т.д.); использование для осуществления деятельности политической партии, ее отделений помещений, занимаемых государственными органами, органами местного самоуправления, обеспечивающих их деятельность телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники (кроме парламентских фракций); бесплатное или на льготных условиях использование для осуществления партийной деятельности транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности; проведение партийных мероприятий государственными или муниципальными служащими в ходе служебных (оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок; обеспечение за счет своего служебного положения преимущественного доступа к средствам массовой информации своего должностного и служебного положения для пропаганды своего отношения к политическим партиям, принуждение лиц, находящихся в подчинении или служебной зависимости, к вступлению в члены и сторонники партий.

Взаимоотношения государства и политических партий осуществляются по нескольким направлениям, различающимся в зависимости от круга вопросов, по которым указанные взаимоотношения складываются. В их числе следует особо выделить нормативное регулирование деятельности политических партий, внешний и внутренний контроль, государственную поддержку их деятельности, взаимодействие государства и политических партий. Указанные направления различаются не только

предметом, но и правовым положением органов государственной власти и политических партий как субъектов правоотношений.

Определяющая роль государства в правовом регулировании деятельности политических партий вытекает из его природы официального представителя общества, выразителя интересов всех социальных групп населения, инструмента социального компромисса между ними. Обладая внешним и внутренним суверенитетом, имея верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях, государство является единственным из институтов, который способен реализовать на национальном уровне баланс интересов личности, общества и государства. Принципиальное значение здесь имеет вопрос о пределах правового регулирования, может ли регулятивная роль государства распространяться на вопросы моделирования партийной системы, или законодательство должно регулировать лишь минимум вопросов деятельности партий. В ответе на него следует исходить не только из выбора объектов правового регулирования, но и из совокупности используемых правовых средств, механизмов, а также целей, которыми руководствуется законодатель. В этой связи можно говорить о двух принципиально различных подходах, выбор одного из которых во многом предопределяет водораздел между авторитарным и демократическим характером политического режима.

Первый подход подразумевает директивное ограничение количества политических партий, легально функционирующих в рамках политической системы. В 60-80 гг. XX века он использовался в ряде стран "третьего мира", в т.ч. в Нигерии, Верхней Вольте, Сенегале, ЮАР. Крайней формой регулирования является официальное закрепление однопартийной системы (в СССР до 1990 г., в Германии, Италии до 1945 г.). Подобное регулирование является ничем иным, как закреплением монополии на власть, причем обычно оно является не первопричиной, а следствием авторитарной деформации политической системы. Второй подход - установление специальных требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий в части закрепления требований к их организационной структуре, численности, масштабу деятельности, длительности существования. Подобные требования, несомненно, также ограничивают свободу создания и деятельности политических партий. Однако они распространяются на юридически неопределенный круг организаций, не содержат персональных изъятий. Такое публично-правовое регулирование партий в целом не противоречит принципам свободы деятельности общественных объединений при условии, что все ограничения направлены на достижение конституционно закрепленных, общественно полезных целей и являются соразмерными.

Одним из инструментов воздействия государства на партийно-политическую сферу является контроль за деятельностью партии. Следует различать государственный контроль за деятельностью политических партий и внутренний контроль, осуществляемый самой политической партией за

деятельностью ее органов, структурных подразделений и членов партии. Предметом государственного контроля является анализ и проверка правомерности действий, совершаемых партией, ее структурными подразделениями и представителями и также нормоконтроль - соответствие уставов и иных актов, принимаемых политическими партиями, требованиям действующего законодательства. Показательно, что сфера контроля, осуществляемого государственными органами в отношении партий, значительно шире, чем в отношении иных общественных объединений.

Вопрос о полномочиях органов прокуратуры в отношении оценки правомерности деятельности партий носит более сложный характер. С одной стороны, Закон КР "О политических партиях" не наделил прокуратуру функциями контроля за их деятельностью, с другой - в соответствии с законом КР "О прокуратуре", предметом прокурорского надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина органами управления и руководителями некоммерческих организаций (разновидностью которых являются партии). Осуществление органами прокуратуры надзора за партиями, на наш взгляд, правомерно в той части, в какой он непосредственно связан с соблюдением прав и свобод человека и гражданина и не подменяет контрольные функции органов юстиции.

Так, органы прокуратуры наделены рядом правомочий, связанных с предупреждением, выявлением и принятием мер к запрету создания и деятельности объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности государства, подрыв его безопасности, возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды и применять соответствующие меры (предостережение, предупреждение). Органы прокуратуры наряду с органами юстиции уполномочены вносить в суд представления о ликвидации общественных объединений, запрете деятельности общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, а также о признании экстремистскими распространяемых ими печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов. Осуществляемая налоговыми органами КР функция финансового контроля реализуется посредством проверки сводного финансового отчета политической партии. Основными объектами финансового контроля здесь являются соблюдение установленных для политических партий ограничений по источникам финансовых поступлений, целевого характера расходования финансовых средств, правильность и своевременность финансовой отчетности, а применительно к отчетам по итогам избирательной кампании - соблюдение требований, установленных избирательным законодательством в отношении образования и порядка расходования средств из избирательных фондов.

Органами, обеспечивающими государственный контроль за соблюдением политическими партиями правил участия в выборах, являются избирательные комиссии. Именно им принадлежит ведущая роль в правовой оценке юридически значимых действий по-

литических партий по принятию решений об участии в выборах, выдвижению кандидатов, выполнению условий, необходимых для их регистрации, по организации и ведению предвыборной агитации и др. Правам избирательных комиссий корреспондируют и соответствующие обязанности политических партий. Так, в период избирательных кампаний партии обязаны заблаговременно извещать соответствующую избирательную комиссию о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, допускать на них представителей избирательной комиссии.

Специфика взаимодействия политических партий и избирательных комиссий предопределяется тем, что последние не только обеспечивают контроль за соблюдением партиями публичных правил и ограничений, связанных с участием в избирательном процессе, но и представляют самим политическим партиям возможность принять участие в обеспечении законности выборов.

Приоритетным направлением взаимоотношений государства и политических партий также является государственная поддержка деятельности политических партий, которую можно определить, как комплекс мер государственной политики, направленный на оказание содействия развитию политических партий. Обязанность оказания государственной поддержки закон возлагает на органы государственной власти, и органы местного самоуправления. Государственная поддержка оказывается партиям на равных условиях, что предполагает единые условия диал-уш л материально-техническим, финансовым и иным ресурсам, предоставляемым государством, как на платной, так и на безвозмездной основе. Равенство условий в оказании государственной поддержки - важнейшая гарантия реализации законодательно закрепленного принципа равенства политических партий перед законом.

К формам государственной поддержки партий можно отнести:

1. Обеспечение равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации. Эта норма, закрепляющая возможность пользоваться государственными и муниципальными СМИ для обнародования информации о своей деятельности.

3. Обеспечение равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях. В рамках избирательного и референдумного процесса обеспечение равных условий выражается в предоставлении политической партии, участвующей в выборах, одинакового объема эфирного времени и печатной площади в СМИ.

Еще одним направлением взаимоотношений является взаимодействие государственных органов и политических партий, в данном контексте понимаемое, как партнерское (при отсутствии элемента подчиненности и подконтрольности) взаимоотношение, осуществляемое с целью совместного решения широкого круга вопросов.

Основным приоритетным направлением взаимодействия органов государственной власти с политическими партиями является обеспечение их политического диалога в рамках избирательного процесса и парламентской деятельности. Практика последних лет выявляет фактическое возрастание роли политических партий в принятии Президентом и Правительством важнейших политических решений.

Нормой стали регулярные встречи главы государства с лидерами депутатских объединений, в ходе которых проводятся консультации по актуальным вопросам внешней и внутренней политики. Очевидно, что после 2010 г. тенденция возрастания роли политических партий в политической жизни страны будет развиваться, причем в более весомых институциональных формах.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Ким О.Д.**

---