

Кочкорова Э.А.

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ПРАВИТЕЛЬСТВА

Е.А. Kochkarova

THE LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN POLITICAL PARTIES AND THE GOVERNMENT

УДК:340+329.1+342.518

В парламентарных государствах и многих государствах со смешанной формой правления политические партии играют решающую роль в формировании правительства, его отношениях с главой государства и парламентом.

In parliamentarian states and many states with a mixed form of governance the political parties play a crucial role in information of government and its relations with the head of state and parliament.

В большинстве современных государств взаимодействие политических партий с государственным механизмом наиболее наглядно проявляется в отношениях, складывающихся между партиями и правительством. При всем значении для партий парламентской деятельности главной их задачей является овладение правительственной властью - и это обуславливает решающую роль политических партий в образовании и деятельности правительства.

При этом следует иметь в виду различия между предусматриваемыми конституциями формами правления. В парламентарных государствах и многих государствах со смешанной формой правления политические партии играют решающую роль в формировании правительства, его отношениях с главой государства и парламентом. В президентских же республиках и ряде государств со смешанной формой правления политические партии либо вообще не участвуют в процедуре формирования правительства и контроле за ним, либо участие их ограничено и всегда опосредованно осуществлением парламентом, в котором они представлены, соответствующих полномочий¹.

Стоит заметить, что ранее в первой группе государств, несмотря на решающую роль, которую в них играли политические партии в соответствующей сфере отношений, правовая регламентация этих отношений была ограничена. В основном она сводилась к регламентации участия партий в процедуре формирования правительства. Причём в течение длительного времени во многих странах такое участие признавалось лишь правовым обычаем².

С признанием современным конституционным правом политических партий, как важнейшего политического и правового института, для новых и новейших конституций многих государств характерной чертой стало включение норм, регламентирующих в той или иной форме участие политических партий в процедуре формирования правительства (Греция, Болгария, Монголия, Румыния, Португалия, ЮАР и др.).

Стоит отметить, что характер и объем такой регламентации может быть различным. В парламентарных государствах конституции обычно содержат норму о том, что глава государства назначает премьер-министром лидера партии, имеющей большинство в парламенте, или кандидатуру, выдвинутую коалицией партии (Болгария). Но формулируется эта норма далеко не одинаково. В одних конституциях указывается, что кандидатура премьер-министра выдвигается партией большинства (конституция Монголии). В других - прямо говорится о руководителе партии большинства (конституция Греции). Так, в ст. 37 конституции Греции предусмотрены следующие положения: если ни одна из политических партий не располагает абсолютным большинством мест, президент поручает руководителю партии, обладающей относительным большинством, выяснить возможность формирования правительства, пользующегося доверием палаты; в случае неудачи и этой партии президент может поручить такую же миссию руководителю партии, занимающей по численности второе место в палате.

В государствах со смешанной формой правления участие политических партий в формировании правительства осуществляется согласно конституциям в иной форме (Португалия). Президент должен обсудить кандидатуру премьер-министра с политическими партиями, представленными в парламенте, принимая при этом во внимание результаты парламентских выборов. Таким образом, конституции указанных стран не только признают участие политических партий в официальной процедуре формирования правительства, но и отводят им решающую роль.

При этом вполне естественно, что, отнюдь не вся деятельность партий, связанная с осуществлением ими этой роли, является предметом правового регу-

¹ Например, в США сенат утверждает кандидатуры членов правительства, назначенных президентом, в России Государственная Дума утверждает кандидатуру председателя правительства, назначенного президентом, и может выразить вотум недоверия правительству.

² Так, в Великобритании на основе статута сложился правовой обычай, согласно которому монарх назначает премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства членов палаты общин, т. е. лидера победившей на

всеобщих выборах политической партии. Эта конвенционная норма была воспринята конституционной практикой многих государств - членов Содружества (Австралия, Канада, Новая Зеландия, Индия и др.) и действует там и поныне. В Швейцарии места в федеральном исполнительном совете.

лирования. В частности, вне его рамок остается определение персонального состава правительства, распределение между его членами министерских портфелей. Эти важные вопросы решаются самой правящей партией или партийной коалицией, т. е. относятся к сфере внутривнутрипартийных и межпартийных отношений, регулируемых соответственно партийными уставами и соглашениями о создании коалиций. Вмешательство права в сферу этих отношений было бы неоправданным и нецелесообразным, так как право не может, например, учесть отношение различных внутривнутрипартийных группировок, течений, определяющее, как включение тех или иных лиц в состав правительства, так и распределение между ними министерских портфелей; в еще большей мере это относится к формированию коалиционного правительства, в котором квоты отдельных партий и назначение на конкретные министерские посты их представителей устанавливаются межпартийными соглашениями.

В Кыргызской Республике особое значение роли партий в формировании правительства зафиксировано в ст. 122 Регламента ЖК КР, на выдвижение кандидатуры Премьер-министра имеют: фракции, имеющие более половины депутатских мандатов, или коалиции фракций с ее участием; коалиции фракций, сформировавших парламентское большинство.

В течение 15 рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием выдвигает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра представляет программу, структуру и состав Правительства.

Если по результатам выборов ни одна из фракций не получит более половины депутатских мандатов, не будут утверждена программа, определены структура и состав Правительства, Президент КР предлагает одной из фракций сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра. Процедура формирования парламентского большинства, выдвижения кандидатуры Премьер-министра и утверждения программы, определения структуры и состава Правительства должна быть завершена в течение 15 рабочих дней со дня поступления предложения Президента.

При истечении течение срока и не утверждении программы, структуры и состав Правительства, Президент предлагает другой фракции ЖК КР сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру Премьер-министра. Процедура формирования парламентского большинства, выдвижения кандидатуры Премьер-министра и утверждения программы, определения структуры и состава Правительства должна быть завершена в течение 15 рабочих дней со дня поступления предложения Президента.

Так же существуют конституционные положения и положения конституционного закона «О правительстве», непосредственно относящиеся к участию политических партий в процедуре смещения правительства. Правовой основой такого участия

служит принцип политической ответственности правительства перед парламентом. Реализация этого принципа в многопартийном парламенте всецело зависит от соотношения представленных в нем политических сил от достижения или не достижения ими соглашения по вопросам выражения недоверия или отказа в доверии правительству (в тех случаях, когда правящая политическая партия или обладает большинством, требуемым для принятия соответствующих резолюций, эти вопросы непосредственно решаются коалицией большинства).

В целом же, правовая регламентация взаимоотношений политических партий с правительством, хотя она значительно уже по объему, чем регламентация участия партий в избирательном процессе и парламентской деятельности, имеет важное практическое значение, так как речь идет об урегулировании отношений с одним из ключевых органов государственного аппарата, длительное время остававшихся вне правового регулирования. Можно утверждать, что выводы, к которым еще совсем недавно приходили некоторые исследователи, а именно, что "почти все современные конституции (за исключением конституции Греции) прямо ничего не говорят ни о роли политических партий в формировании правительства, ни о его деятельности"³, что осуществление партиями функции управлений не подлежит в принципе никакому правовому регулированию устарели.

Правовая регламентация взаимоотношений партий с правительством, особенно признание их решающей роли в процедуре его формирования, несомненно новая тенденция в развитии современного конституционного права многих государств, свидетельствующая о приведении его в соответствие с действующей политической практикой, а следовательно, и об упрочнении правовой государственности.

Наряду с политическими партиями в современных государствах, конституции которых провозглашают свободу объединения, существует огромное количество различного рода иных объединений (массовые организации, союзы, ассоциации). В демократическом обществе среди них следует различать политические и неполитические общественные объединения. Первые - это объединения, создаваемые политическими партиями или примыкающие к ним (молодежные, женские, профессиональные организации). Они формально не входят в организационную структуру партии, но проводят ее политику среди соответствующего населения и в той или иной мере подчиняются ее руководству. Такие организации создаются практически всеми политическими партиями. В качестве примера можно привести положения устава 1994 г. одной из крупнейших партий Германии Христианско-демократического союза (§38-39)⁴. Согласно уставу ХДС, учредила восемь объединений (Союз молодежи, Союз женщин, Объединение лиц

³ Евдокимов В.Б. Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск. 1990. С. 133.

⁴ Statut CDU. Stand: I. 1994. Bonn, 1994

наемного труда, Объединение средних слоев и др.), цель которых распространять идеологию ХДС среди этих групп, а так- же защищать их особые интересы в политике партии.

В КР политическая партия также имеет право на создание молодёжных политических крыльев партий со сходными задачами. Идеологическая работа с молодёжью способствует включению в общественную жизнь политически неактивных слоев населения, обеспечивает партию и государство кадрами. Кроме того, работа молодёжных политических организаций крайне важна для преодоления так называемого "абстинентного синдрома" - отказа от голосования по различным мотивам⁵. Но помимо создания собственных общественных организаций политические партии в целях расширения своего влияния на различные слои общества и электоральной поддержки стремятся к сотрудничеству с иными неполитическими общественными объединениями - особенно массовыми организациями (молодежными, женскими, профессиональными и т. д.).

Таким образом, между политическими партиями и иными общественными объединениями складываются два вида отношений - с объединениями, создаваемыми партиями, и неполитическими объединениями. Стоит заметить, что первый вид отношений в большинстве демократических государств полностью находится вне рамок правового регулирования и регламентируется только политическими нормами, содержащимися в партийных уставах, что же касается второго вида отношений, то лишь некоторые из них в последние годы становятся предметом правового регулирования, в том числе и конституционного.

Рассматривая правовую регламентацию взаимоотношений политических партий с национальными общественными объединениями, необходимо коснуться вопроса о международных связях партий. Свобода объединения включает не только право политических партий создавать различного рода партийные коалиции внутри страны (избирательные, парламентские, правительственные), но и устанавливать связи с зарубежными политическими партиями, их международными объединениями. В отличие от стран развитой демократии, законодательство которых не регламентирует эту сферу отношений (за исключением положений о запрете финансирования политических партий зарубежными организациями), в ряде развивающихся стран и бывших социалистических государствах эти связи также являются объектом правового регулирования (Латвия, Молдова). Такая регламентация свидетельствует о тенденции к регулированию отношений не только между институтами национальной политической системы, но и последних с институтами поли-

тических систем зарубежных стран, а также неправительственными международными организациями.

Вместе с тем это право в большинстве случаев ограничивается рядом условий. Во-первых, национальные политические партии могут устанавливать связи не с любыми, а только с "родственными" или "аналогичными" зарубежными партиями. Во-вторых, национальные партии могут вступать в международные объединения партий, которые являются "демократическими по своей структуре и характеру деятельности", не преследуют целей, противоречащих "политическому строю, установленному в стране" или целей, противоречащих "конституции и закону о политических партиях". В-третьих, вступление национальных партий в международное объединение не должно представлять "угрозу для их полной независимости". В этой связи им запрещается, как указывается в ангольском законе, "любое подчинение нормам, приказам или директивам, исходящим из-за рубежа".

В Кыргызстане, как было сказано выше, многие политические партии на основе двухсторонних соглашений о сотрудничестве также взаимодействуют с международными и иностранными политическими организациями, например партия "Ар-Намыс" сотрудничает с политической партией "Единая Россия" (РФ) и "Нур Отан" (РК).

В настоящее время также ряд российских партий входят в состав международных союзов и ассоциаций (например, "Яблоко" - в Либеральный Интернационал). А в марте 1993 года в г. Москве состоялся так называемый XXIX съезд КПСС, на котором было принято решение о реорганизации КПСС в Союз коммунистических партий КПСС (СКП-КПСС) - международное объединение коммунистических партий государств, образованных на территории бывшего СССР.⁶

Закономерным является тот факт, что, несмотря на то, что международное сотрудничество, осуществляемое по линии политических партий, не относится к сфере межгосударственных отношений, оно требует соблюдения определенных ограничений, установленных законодательством и нормами международного права. К числу наиболее важных из них следует отнести, невозможность заключения с зарубежными партиями соглашений по вопросам, решение которых отнесено к сфере деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, невозможность оказания соглашениями, финансовой либо иной материальной поддержки партиям со стороны иностранных юридических лиц, недопустимость вхождения политической партии в международный союз, признанный экстремистской организацией в порядке, установленном законодательством.

⁵ Молодые люди составляют сравнительно небольшое количество не голосующих, однако, по оценкам социологов и политологов, 15 из 100 человек в возрасте до 30 лет отказываются голосовать, в то время как в других возрастных группах количество не голосовавших составляет 11 человек.

⁶ См.: Копышев Е., Грызлов В. Союз коммунистических партий - КПСС // Политический маркетинг. 2002. №5. С. 39-45.

В целом участие партий в международных организациях, объединяющих партии различных стран на основе сходства политико-мировоззренческих позиций и программных установок, следует оценивать позитивно, поскольку эта тенденция способствует сближению партийно-политических систем стран, обмену опытом в решении схожих задач в процессе политической деятельности, расширению сотрудничества стран в гуманитарной сфере.

Роль партий в общественной и политической жизни любого государства обуславливается теми функциями, которые они в нём выполняют и которые определяют основные направления их деятельности. Несмотря на то, что некоторые виды деятельности политических партий подробно урегулированы современным законодательством, остаётся достаточно много дискуссионных вопросов, требующих законодательного и практического разрешения.

Особенность правового регулирования программно-идеологической деятельности заключается в том, что с одной стороны при решении этого вопроса существует ограниченность сферы действия государственно-властных предписаний, которая обусловлена высокой степенью автономии духовно-идеологической сферы от государства, а с другой стороны необходимы эффективные и действенные механизмы, препятствующие необоснованному вторжению государства в вопросы идеологической деятельности партий.

Во-вторых, несмотря на то, что правовое регулирование финансовой деятельности в отдельных странах имеет свои особенности, существует ряд принципиально новых черт, присущих законодательству большинства современных государств и дающих представление о ведущих тенденциях развития правовой регламентации финансовой деятельности партий в целом. К ним относится включение в число финансовых источников политических партий государственного финансирования, законодательная регламентация частного финансирования партий, ужесточение государственного контроля за всей финансовой деятельностью партий и т.д.

В-третьих, существует много проблемных моментов, касающихся финансового отчёта политических партий. В действующем Законе КР "О политических партиях" (от 12 июня 1999 г. №50) не предусмотрено, что сводный финансовый отчет партии размещается уполномоченным органом на специальном сайте информационно-телекоммуникационной сети общего пользования в двухмесячный срок со дня представления партией отчета в налоговый орган. В то же время ни в Налоговом Кодексе КР, ни в Законе "О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)" (от 20 февраля 2009 г. №57) эта процедура также не предусмотрена. Именно поэтому для реализации этого требования необходимо внесение соответствующих дополнений, как в Налоговый

Кодекс КР, так и в Закон "О политических партиях" и "О государственной регистрации юридических лиц филиалов (представительств)".

Анализируя вопрос государственного финансирования политических партий, важно подчеркнуть, что это явление в КР не предусмотрено. В сущности, это институт государственной компенсации партиям затрат, связанных с проведением избирательной кампании. Выделенные при этом средства бюджета не являются основными источниками формирования финансовой базы партий в отличие от пожертвований и взносов. Такая форма финансирования политических партий достаточно широко распространена в мировой практике (Россия, Казахстан).

В связи с этим, целесообразно внести соответствующие изменения в Закон КР "О политических партиях", статью 16 формулировку:

Бюджетные средства ежегодно выделяются политическим партиям, представленным в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, по итогам последних выборов.

Размер бюджетных средств, выделяемых на финансирование деятельности политических партий, определяется в законе о республиканском бюджете на соответствующий год.

Контроль за расходованием бюджетных средств осуществляется в порядке, установленном бюджетным законодательством Кыргызской Республики.

В-шестых, законодательство КР о выборах нуждается в дополнениях, касающихся общих требований к организации и проведению выборов любого уровня. Так, необходимо усилить правовые гарантии общественного контроля за проведением выборов, подсчетом голосов избирателей, установлением итогов голосования, также следует предусмотреть в избирательном законодательстве обязанность кандидатов указывать сведения о снятой или погашенной судимости за тяжкие и особо тяжкие преступления. В качестве перспективного направления следует рассматривать введение возможности электронного голосования на выборах.

В-седьмых, существуют конституционные положения, непосредственно относящиеся к взаимодействию политических партий и правительства, в частности принцип политической ответственности правительства перед парламентом и роль партии в процедуре его смещения. Однако вопрос об участии политических партий и их региональных отделений в формировании правительства в нашей политической практике пока не стоит. В связи с этим с целью развития принципов парламентаризма было бы возможно введение механизма предварительного согласования с партией парламентского большинства кандидатур на должности вице-премьер министров, или разработать механизм согласования с парламентской оппозицией назначения одного из вице-премьер министров.

Рецензент: д.ю.н., профессор Керебеков К.К.