

Атамкулова Е.Т.

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ КАК ОРГАНИЗАЦИИ

E. T. Atamkulova

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF POLITICAL PARTIES HOW ORGANIZATIONS

УДК34153 (575.2)

В статье рассматриваются вопросы прав и обязанностей политических партий в контексте гражданско-правовых, представляющие собой права и обязанности партий как юридических лиц, и конституционно-правовых, включающие права и обязанности партий как общественных объединений.

In this article the questions of rights and obligations of political parties in the context of civil law, representing the rights and obligations of parties as legal entities, and constitutional law, including the rights and obligations of parties as public associations are revealed.

Этот комплекс прав и обязанностей наиболее объёмен, поскольку включает в себя права и обязанности "политической партии как особого вида общественных объединений", а также права и обязанности партии как юридического лица. Соответственно сфера действия и сами эти права носят многообразный характер.

Можно выделить несколько видов прав и обязанностей "политических партий как организаций" - гражданско-правовые, представляющие собой права и обязанности партий как юридических лиц, и конституционно-правовые, включающие права и обязанности партий как общественных объединений. Если сферой действия первых является вся область гражданского оборота, то вторые - суть конституционно-правовое явление и действуют в сфере конституционного права. Также среди рассматриваемого комплекса возможно выделение прав и обязанностей административного и международного характера. Более подробно будут рассматриваться конституционные права и обязанности партий, меньшее внимание будет уделено правам партий в области хозяйственной и иной гражданско-правовой деятельности.

Среди прав партий в сфере гражданского права выделяются, например, следующие:

- право самостоятельно осуществлять хозяйственную деятельность, в том числе и некоторые виды предпринимательской деятельности;
- право иметь в собственности и на иных законных основаниях любое имущество, необходимое для обеспечения уставной деятельности партии;
- право принимать и осуществлять пожертвования;
- право на добровольную реорганизацию и ликвидацию, в том числе своих структурных подразделений;
- право создавать другие юридические лица, а именно, наделять правами юридического лица свои структурные подразделения.

Соответственно среди обязанностей партий в сфере гражданского права выделяются следующие:

- обязанность вести финансовый учет и отчетность в отношении осуществляемой хозяйственной деятельности, в том числе ежегодно направлять в регистрирующие органы копии представляемого в налоговые органы Кыргызской Республики сводного финансового отчета политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетов ее региональных отделений и иных структурных подразделений с правами юридического лица;
- обязанность осуществлять предпринимательскую деятельность с учетом ограничений, установленных для партий законодательством;
- обязанность использовать имущество политической партии только для реализации уставных и программных целей и задач;
- обязанность принимать и осуществлять пожертвования с учетом ограничений, предусмотренных законодательством для политических партий.

Наибольший интерес для данного исследования представляет комплекс конституционных прав и обязанностей "политической партии как организации".

Среди прав партий в сфере конституционного права выделяются следующие:

- право свободно пропагандировать взгляды, цели, задачи партии;
- право на создание организационной структуры;
- право создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;
- право на осуществление международных связей;
- право на государственную поддержку, кроме права на государственное финансирование;
- право на защиту прав партии.

Среди обязанностей партий в сфере конституционного права выделяются следующие:

- обязанность осуществлять свою деятельность в рамках, установленных законодательством и уставом партии;
- обязанность создавать соответствующую региональную структуру.

Итак, рассмотрим право свободно пропагандировать взгляды, цели, задачи политической партии. Данное право предполагает свободное распространение информации о взглядах, целях, задачах партии с использованием любых средств и способов, не запрещенных законом. Право на свободную пропаганду является основополагающим на протяжении всего осуществления деятельности партии - от её создания, в том числе создания региональной структуры, до участия в выборах. Преувеличить значение данного

права в современном обществе трудно. Указанное право также состоит из ряда конкретных правомочий. Круг данных правомочий не ограничен рамками конституционного права. Например, одним из таких правомочий партии является возможность учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых. Кроме того, партии вправе заниматься информационной, рекламной, издательской и полиграфической деятельностью для пропаганды своих взглядов, целей, задач и обнародования результатов своей деятельности. Указанные правомочия по своему характеру стоят ближе не к конституционному, а к гражданскому праву. Право на информационно-пропагандистскую деятельность возникает у партии одним из первых - еще на первом этапе создания партии организационный комитет вправе осуществлять информационно-пропагандистскую деятельность для формирования региональной структуры партии. Право партии на пропагандистскую деятельность приобретает особенное значение во время ее участия в избирательном процессе. Здесь конкретные правомочия партии, входящие в состав указанного права, более четко урегулированы и представляют собой достаточно большую группу. Особенностью указанного права является его способность к трансформации в рамках избирательного процесса. На начальном этапе вступления партии в избирательный процесс (до регистрации кандидата или списка кандидатов партии) ее право на информационно-пропагандистскую деятельность остается неизменным. Участвуя в этом смысле в избирательном процессе, то есть выступая как "политическая партия во власти", партия не теряет своего общего права на пропаганду, осуществляя его в качестве "политической партии как организации". Однако, после регистрации кандидата или списка кандидатов партии данное право в избирательном процессе трансформируется в право "партии во власти" на предвыборную агитацию. В то же время "партия как организация" таким правом не наделена, но может параллельно реализовывать свое общее право на пропагандистскую деятельность. Разница между правом на предвыборную агитацию и правом на пропагандистскую деятельность идентична разнице между "партией во власти" и "партией как организацией". Так, если право партии на предвыборную агитацию состоит в публичном распространении лишь тех сведений, которые необходимы для успешной борьбы партии на выборах, то реализация права на пропагандистскую деятельность представляет собой популяризацию общих взглядов и идей партии, всей ее деятельности, в том числе не связанной с участием в выборах. Насколько право на предвыборную агитацию уже права на пропагандистскую деятельность, настолько и понятие "партия во власти" уже понятия "партия как организация" и беднее его по содержанию. Однако, как эти два права, так и оба данных понятия

представляют собой две взаимосвязанные стороны одного явления. Среди конкретных правомочий, входящих в состав права партии на предвыборную агитацию, можно назвать право партий на равный доступ к средствам массовой информации. До принятия Закона КР "О политических партиях" данное правомочие характеризовалось только как одно из правомочий партии в рамках избирательного процесса. На данный момент оно закреплено как общее право политической партии. Таким образом, право партий на равный доступ к государственным и муниципальным средствам массовой информации, по нашему мнению, может в настоящее время быть реализовано и за рамками избирательного процесса в связи с существованием абстрактного права партии на пропагандистскую деятельность.

Другим важным правом "партии как организации" является ее право на создание организационной структуры. Данное право понимается как право создавать различные структурные подразделения и делится на два направления его реализации - право на создание региональных отделений (одновременно существует и соответствующая обязанность) и право на создание иных структурных подразделений. Право партии создавать региональные отделения перестает быть обязанностью и переходит в разряд прав в том случае, если речь идет о создании региональных отделений.

Право на создание иных структурных подразделений подразумевает создание местных и первичных отделений. Указанные подразделения создаются в соответствии с уставом партии и только по территориальному признаку. Данное право обеспечивает углубление территориальной сферы деятельности партии. Право партии на создание региональных и иных подразделений самым тесным образом связано с осуществлением ею гражданско-правовой деятельности, поскольку такие подразделения зачастую наделяются правами юридического лица. Поэтому абстрактное право на создание организационной структуры (конституционно-правового характера) включает в себя более конкретное (и узкое!) право партии создавать структурные подразделения - юридические лица (гражданско-правового характера). Право партии на создание организационной структуры тесно связано с другим правом гражданско-правового характера - правом на осуществление добровольной реорганизации и ликвидации своих структурных подразделений. Процесс принудительной ликвидации относится к другому элементу конституционно-правового статуса партии - конституционной ответственности партий и будет рассмотрен ниже.

Вышерассмотренному праву соответствует обязанность партии формировать свою региональную структуру. Данная обязанность частично входит в состав такого элемента правового статуса партии как правоспособность, поскольку наличие региональной структуры является одним из обязательных требований создания политической партии. Однако,

содержание рассматриваемой обязанности более широкое, оно не ограничивается требованием о наличии региональной структуры как элемента правоспособности партии, поскольку данная обязанность влияет на деятельность партии и после ее создания.

Другим правом "партии как организации" является право создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица. Данное право также очень близко подходит к сфере действия гражданского права, поскольку согласно ст. 165 Гражданского кодекса КР общественные организации вправе добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций. Сильное влияние гражданского права на участие партий в различного рода союзах выражается в том, что порядок создания таких союзов, общие права и обязанности их членов регулируются гражданским законодательством. Цели же создания и конкретные права данных союзов обусловлены действием норм конституционного права. Так, союз нескольких политических партий создается, в широком понимании, для осуществления совместной политической деятельности - от совместной общей пропаганды партийных задач целей, идей до совместного участия в выборах. Данное право обеспечивает расширение сферы деятельности партии, за счет привлечения к решению соответствующих задач иных общественных объединений и политических партий. Закрепление права партий на объединение и недостаточно подробное регулирование его в рамках конституционного законодательства (в том числе в Законе "О политических партиях") породило ряд неясностей практического осуществления данного права.

Следующим правом "партии как организации" является ее право на осуществление международных связей. Данное право реализуется, во-первых, путем участия партии в работе международных конференций, семинаров, во-вторых, путем создания международных союзов (ассоциаций) и участия в деятельности уже созданных союзов (ассоциаций), в-третьих, путем налаживания прямых международных связей с иностранными политическими партиями и иными общественными объединениями. Данное право, как видно, вторгается в сферу действия международного публичного права. Для права партий на осуществление международных связей также существует трансформация в области деятельности "партии во власти". Данное право преобразуется для "партий во власти" в право парламентской фракции на осуществление международного сотрудничества. Право партий на установление международных связей также недостаточно урегулировано конституционным законодательством. Существуют правовые нормы с регулирующие международную деятельность общественных объединений в целом. Однако, к международной деятельности партий данные нормы не могут быть применены в силу партийной специфики. Так, существует общее право общественных

объединений создавать международные общественные объединения со структурными подразделениями в иностранных государствах. Для политических *партий* реализация данного *права* невозможна, поскольку ст.3 Закона КР "О политических партиях" прямо запрещает создание подразделений партии за пределами территории страны.

Другим правом партии является право на государственную поддержку, за исключением права на государственное финансирование, которое входит в группу прав "партии во власти". В широком смысле, государственная поддержка партий выражается в предоставлении различного рода гарантий деятельности партий. Обязанность оказывать государственную поддержку возложена на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право на государственную поддержку реализуется через обеспечение партиям равных условий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации, через создание равных условий предоставления помещений и средств связи, через обеспечение равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях. Другой составляющей права партий на государственную поддержку является государственное финансирование. Право на государственное финансирование является правом "партии во власти" и поэтому было рассмотрено выше. Как было замечено, право партий на пользование государственными и муниципальными средствами массовой информации было выведено законодателем за рамки избирательного процесса. Однако, отмечая прогрессивный характер такой новеллы нельзя не отметить и некоторых ее недостатков. В рамках избирательного процесса данное право было достаточно подробно и четко урегулировано.

Если говорить о закреплении права партий на государственную поддержку в целом, то саму формулировку этого закрепления нельзя признать удачной. В Законе КР "О политических партиях" законодатель раскрывает государственную поддержку через создание равных условий для осуществления соответствующей деятельности. Например, согласно указанному закону государственная поддержка оказывается посредством создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Однако, "создание равных условий предоставления" помещения это не есть реальное его предоставление. То же самое можно сказать и об обеспечении равных условий доступа к средствам массовой информации. Провозглашение равенства доступа к СМИ не означает реального получения партиями этого доступа. Равенство возникает и при равной невозможности партий реально получить какие-либо блага. По нашему мнению, указанные формулировки являются выражением принципа равноправия партий, в то время как они должны были конкретизировать содержание права на государственную поддержку.

Другим правом "партии как организации" является ее право на защиту собственных прав. Оно проистекает из закрепленного ст.40 Конституции Кыргызской Республики права каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Практически право партии на защиту своих прав выполняет по отношению ко всем остальным ее правам роль гарантии их реализации. Например, обладая правом на государственное финансирование, политическая партия также вправе оспаривать в суде размер выделенного финансирования либо требовать выплаты такого финансирования.

Абстрактной обязанностью "партии как организации" является обязанность непрерывно осуществлять свою деятельность в рамках, установленных законодательством и уставом партии. Данная обязанность двойная, с одной стороны, партия должна осуществлять свою деятельность непрерывно, с другой стороны, деятельность эта должна проходить в рамках законодательства и устава партии. Выполнение требования о непрерывности деятельности

партии обеспечивается ее обязанностью ежегодно предоставлять в регистрирующие органы информацию о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа. Однако, главное значение при исполнении рассматриваемой обязанности, то есть обязанности осуществлять свою деятельность непрерывно, имеет требование регулярного участия в выборах. При этом значение имеет объем такого участия.

С целью контроля за непрерывностью деятельности, а также за осуществлением деятельности партии в рамках законодательства и устава, партия обязана допускать представителей регистрирующих органов на открытые мероприятия, проводимые партией, ее региональными и иными структурными подразделениями, а также допускать на мероприятия, связанные с выдвижением кандидатов на выборные должности государственной и муниципальной власти, представителей соответствующей избирательной комиссии.

Рецензент: к.ю.н., доцент Татенов М.