

Кочкарова Э.А.

ФОРМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

E.A. Kochkarova

OF LEGAL FORMS OF FIXING THE INSTITUTE OF POLITICAL PARTIES IN LAW

УДК: 34.028+340.11+329.1

Партии политико-правовой практике стали самостоятельным объектом правового регулирования в законодательстве и, в связи с развитием специального законодательства регулирование партийной деятельности стало более детальным, и более эффективным с точки зрения возможностей воздействия государства на партии и партийные системы в целом и наоборот.

Parties in political and legal practice became an independent object of legal regulation in legislation and the development of special legislation made the regulation of party activity more detailed and more effective in terms of impact of state on parties and party systems as a whole and visa versa.

Для построения правового государства и развития гражданского общества огромное значение имеет проблема правового положения политических партий, так как без ясной правовой их институционализации невозможен процесс демократического формирования политической воли народа и его представительства в выборных органах государственной власти.

В КР многопартийная система находится на начальном этапе своего становления (ст.4 Конституции КР (принята на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010г.), и именно поэтому для законодателя особенно важно найти необходимые формы правового регулирования политических партий и пути их совершенствования путём внесения изменений и дополнений, основанных на анализе право применительно практики.

Тем более, что правовое поле, на котором действует партия, очень широко и ограничивается рамками многих законов, так как партия является не только субъектом собственно партийного законодательства, но и выступает в роли хозяйствующего субъекта, участвует в гражданско-правовых отношениях, является неотъемлемой частью избирательной системы государства, активно пропагандирует свою идеологию. В связи с этим изучение процессов их институционализации приобретает особое значение¹.

В целом, правовую институционализацию политических партий можно определить как «процесс превращения партий в правовой институт путём всё более широкого регулирования правом комплекса отношений, связанных с их образованием, организацией и деятельностью».²

Тот факт, что политическая партия является политическим институтом, даёт основания включить в понятие «институционализация политических партий» не только правовое регулирование данного института, но и его регулирование партийными (корпоративными) нормами (устав, внутренний регламент и т.д.)

В начале XX века усиливается вмешательство государства в жизнь общества, и соответственно расширяются пределы конституционного регулирования. В этот период, в конституции впервые были включены первые положения о политических партиях (Австрия, Германия, Чехословакия), правовую регламентацию политических партий стало осуществлять избирательное и парламентское право. В целом, на этом этапе правовому регулированию подлежали не сами партии как организации, а лишь некоторые виды их деятельности, тесно связанные с осуществлением государственной власти.

В 70-90-е годы XX века начался новый этап конституционного строительства, связанный с крушением во многих странах тоталитарных и авторитарных режимов. Этот этап отличается не только повышенным вниманием к партиям, но и более детальным подходом к определению основ их конституционного статуса. В конституциях количество статей, посвященных политическим партиям³ не только увеличилось, но они стали более развернутые, затрагивали наряду с общими и более менее конкретные вопросы (порядок деятельности партий, некоторые условия членства в партиях, организационные аспекты, вопросы финансирования). В этот период почти все новейшие конституции закрепили основы правового положения политических партий, во многих странах принимаются специальные законы о партиях (Швеция 1974 г., Греция 1975, Австрия 1975 г., Испания 1978 г., Португалия 1975 г.).

Говоря о стадиях институционализации партий, стоит отметить тот факт, что по этому вопросу существует несколько точек зрения. Одна группа учёных, занимающихся вопросами многопартийности (В.Н. Березовский, А.П. Бутенко, И.М. Бунина, Б.И. Макаренко)⁴ связывает стадии организационного развития

³ Например, в конституции Португалии 1975 г. Содержится 10 статей, посвященных политическим партиям.

⁴ См., например: Березовский В.Н. Российская многопартийность в конце XX века.: процесс возникновения: Автореф. дисс....канд.ист.наук. М, 1993.; Бутенко А.П. Советская многопартийность: проблема формирования. М., 1991; Бунина И., Макаренко Б. Политические партии: испытание выборами// Формирование партийно-политической системы в России /Под ред. М. Макфола,

¹ Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Издат. группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. С. 5.

² Заславский С. Е. Политические партии России. Проблемы правовой институционализации. М.: Институт права и публичной политики, 2003. С. 8

политических партий с важнейшими общественно-политическими событиями, в корне изменившими их статус и функциональное назначение. Другие исследователи считают, что основаниями для выделения стадий развития партий являются прежде всего качественные изменения внутренней структуры и функций. Изучив различные мнения по этому вопросу, необходимо заметить, что применительно к исследованию процессов политической институционализации наиболее эффективным является разумное сочетание обоих подходов.

Процесс организационного оформления политических партий начался на рубеже XIX-XX веков, когда существенные изменения в механизме политического процесса сделали партии органической составной частью общества и государственного устройства.⁵

В 1989-1993 годах на фоне противоречивых и деструктивных изменений в системе социальных отношений и государственном механизме страны в КР происходит переход от однопартийной системы к многопартийности. В этот период принимается Декларация «О государственном суверенитете Республики Кыргызстан» (ст.8 от 15 декабря 1990 г.), провозгласившая правовые гарантии равенства возможностей всех политических партий и Закон СССР от 17 октября 1990 года № 1708-1 «Об общественных объединениях», ставший правовой основой деятельности общественно-политических объединений и официально закрепивший особенности создания и деятельности политических партий.

В 1999 году принимается Закон КР от 12 июня №50 «О политических партиях», являющейся в настоящее время базовым нормативным актом, регулирующим положение политических партий в нашем государстве.

Вполне обоснованным после проведенного исторического анализа процесса институционализации политических партий будет переход к правовому исследованию этого института.

Целесообразно выделить следующие формы регламентации организации и деятельности партий:

Конституционное регулирование, которое является фундаментом правовой институционализации политических партий, как правового института. Конституционные законодательство не содержит развернутых формулировок о политических партиях, однако именно в его рамках решаются основные вопросы, предопределяющие функционирование партий в целом.

При этом, вопрос о целесообразности и допустимости закрепления статуса политических партий в нормах конституции до настоящего времени является предметом достаточно острых споров в науке. Против включения института политических партий в основной закон государства отдельными авторами

выдвигаются аргументы, как конституционные положения о партиях могут рассматриваться как государственное вмешательство и контроль, конституционные положения будут способствовать включению их в сферу государственности.

Однако, по мнению других исследователей, конституционный статус – это не угроза свободе образования и деятельности политических партий, а напротив, важнейшая гарантия, защищающая их от произвола государства и парламентского большинства. И с этим нельзя не согласиться, ведь именно включение и развитие конституционных положений о политических партиях создаёт предпосылки для укрепления партий, как самостоятельного института, повышает их эффективность как важного звена в политическом механизме и закладывает основу для разработки развёрнутой, систематизированной правовой базы деятельности политических партий в рамках специального законодательства о партиях, призванного конкретизировать исходные конституционные нормы.

В различных странах масштабы конституционализации политических партий различны. Например, в конституциях Австрии, Дании, Люксембурга вообще нет положений о политических партиях, в основных законах Франции, Испании, ФРГ, Чехии, Болгарии, Венгрии, Румынии, Белоруссии положению политических партий уделяется всего одна или несколько статей, а в конституциях государств, находящихся на этапе перехода к демократии есть даже специальные разделы, посвященные этому институту (Бразилия). Содержание статей, посвященных положению политических партий различно и связано со своеобразием национальных условий (соотношением внутривнутриполитических сил, историческими традициями, особенностями конституционного механизма, временем принятия конституции)⁶.

Второй по значимости важнейшей формой институционализации политических партий является закрепление их статуса и порядка деятельности в конституционных законах, конкретизирующих конституционные принципы, касающиеся политических партий, и обеспечивающих их реализацию и развитие.

К таким законам можно отнести законы о финансировании партий Швеции (1965 г.), Финляндии (1969 г.), Италии (1974 г.), законы о политических партиях ФРГ от 24 июля 1967 г. с дополнениями 1969 г. и 1983г., Португалии от 7 ноября 1974 г. с дополнениями 1975 г., Австрии – от 2 июля 1975 г., Испании от 4 декабря 1978 г. В числе данных актов выделяется Западногерманский закон о партиях (1967 г.), остающийся примером наиболее детального и развернутого законодательства о партиях, опыт которого очевидно принимается и во внимание в других странах.

С. Маркова, А. Рябова. М., 1998. (Науч. докл. /Моск. центр Карнеги; Вып. 22). С. 47-79

⁵ Зеленко Б.И. Политические партии и развитие гражданского общества в России. М., 2001. С. 37

⁶ Даниленко В.Н. Правовой статус политических партий буржуазных стран. М., МГИМО, 1985, С. 38-43

Но в то же время существует и ряд основополагающих моментов, характерных для конституционного закрепления данного института: принцип политического плюрализма, общее предназначение политических партий, задачи, функции, формы участия в избирательном процессе, положения, запрещающие сращивание партий с государственным аппаратом (Болгария, Венгрия); основные права и обязанности политических партий, определение видов партий, образование и деятельность которых запрещается на основании их идеологии, целей и методов деятельности (Россия); формы государственного контроля; некоторые вопросы организационного строения партий, демократические принципы их образования и функционирования. (Италия, Греция, Франция.). В некоторых конституциях закреплено «право на оппозицию», причем с указанием гарантий реализации этого права (Португалия, Бразилия)⁷.

Наряду с участием политических партий в избирательном процессе важнейшим видом их деятельности является их парламентская деятельность. Правовое регулирование парламентской деятельности политических партий осуществляется рядом нормативных актов, главным из которых регламенты палат, в котором определяется порядок образования парламентских фракций, их права и обязанности, связанные с формированием парламентских органов, парламентской процедурой т.д. В отдельных странах существуют отдельные законы о парламентских фракциях (Швейцария) или соответствующие положения включены в законы о депутатах (ФРГ).

Не маловажны с точки правового анализа партий акты, посвященные органам конституционного контроля, так как именно эти органы следят за соблюдением конституционной законности, в том числе и со стороны политических партий.

Следует заметить, что регулирование партийной деятельности, как правило, связано с одновременным использованием различных форм. Их комбинация, отражая специфику национальных условий, соотношения внутривнутриполитических сил, традиций и обычаев и является решающим фактором для предопределения своеобразия данного процесса в отдельных странах.

В КР правовое регулирование политических партий происходит на следующих уровнях:

- действующие в КР универсальные международно-правовые акты, кратко устанавливающих право каждого человека на свободу объединений и на участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей⁸

⁷ См.: Сборник законов о политических партиях стран Центральной и Восточной Европы. Киев. 1995.

⁸ См.: Всеобщая декларация прав человека 1948г., статьи 20 и 21, 30; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., статьи 22 и 25, 31; Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., статья 11.

- Конституция КР 2010 года, нормы которой составляют лишь часть механизма регулирования политического процесса, но они составляют основу его правовой базы. В то же время, анализ структуры Конституции КР показывает, что с одной стороны, она закрепляет международные общепринятые политические стандарты (политический плюрализм, принцип многопартийности, право граждан на объединение и гарантии свободы деятельности общественных объединений и др.), а с другой стороны не только не предусматривает реально действующих гарантий существования и функционирования многопартийной системы, но и делает политические партии в некоторой степени зависимыми от президента, который в соответствии со своими полномочиями имеет право роспуска парламента.

- конституционные законы. В отличие от ряда зарубежных стран (Румыния, Тунис и др.) правовые системы которых относят регулирование деятельности партий к предмету соответствующих конституционных законов, Конституция КР не предусматривает возможности комплексного регулирования деятельности политических партий конституционным законом.

Вместе с тем отдельные аспекты их деятельности всё-таки получили в них нормативное закрепление. Например, в конституционном законе «О военном положении» и в конституционном законе «О чрезвычайном положении» предусмотрены основания приостановления деятельности политических партий, законе «О статусе судей» установлен запрет на членство судей в политических партиях.

- законы. Проблема выбора одного из двух способов правового регулирования политических партий (создание специального закона о партиях или общее регулирование общественных объединений) встала и перед законодателем при переходе от однопартийной системы к многопартийности.

Как говорилось выше, с 1990 г. по 1995 г. действовал Закон СССР «Об общественных объединениях» от 9 октября 1990 года № 1780-139, упростивший процедуру регистрации политических партий. Этот закон не выделял политические партии в качестве самостоятельного объекта правового регулирования, но укрепил правовую основу личных неимущественных прав граждан в сфере политической и общественной жизни («право граждан на объединение»)⁹.

В 2009 году был принят закон «О некоммерческих организациях», статьи которого также содержали нормы, касающиеся правового статуса политических партий.

До 1999 года регулирование правового положения политических партий происходило преимущественно с помощью конституционных норм и норм текущего законодательства. Наступает новый этап институционализации политических партий - этап регулирования нормами закона от 12 июня 1999

⁹ Ведомости СНГ и ВС СССР.1990.№ 42.Ст.839

года №50 закон «О политических партиях», который, стал важным шагом в процессе правовой легитимации деятельности политических партий, так как более чётко определил роль и место политических партий среди институтов гражданского общества.

Необходимо отметить, что вопрос о количестве политических партий в до сих пор является дискуссионным и до конца пока не решён. В теории конституционного права нет единого взгляда на эту проблему. Одна группа исследователей считает¹⁰, что с позиций конституционного права любые попытки ограничить число партий выглядят как незаконные, множественность политических партий – это практическая реализация конституционного принципа многопартийности.

Думается, что формирование стабильной и сильной партийной системы в КР будет реально только при корректировании уже существующих в Законе «О политических партиях» планок, которое требует внесения в него соответствующих изменений.

Кроме перечисленных выше отдельные аспекты деятельности политических партий в КР регулирует следующий закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов ЖогоркуКенеша Кыргызской Республики (В редакции конституционного Закона КР от 25 ноября 2011 года N221).

- Вопросы организации и деятельности политических партий регулируются Избирательным законодательством КР, рядом ведомственных нормативных актов Министерства юстиции КР, Министерства внутренних дел КР, Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдума.

- Локальные правовые нормы самой политической партии – положения её устава и программа, а также принятые на его основе и в соответствии с ним иные локальные акты, как положения о руководящих органах партии, об уплате членских взносов, об аппарате партии, должностные инструкции её работников и т.д. Эти нормативные акты регулируют такие важные аспекты организации и деятельности политических партий, как её цели и задачи, порядок вступления и выбытия членов, их права и обязанности, структуру, срок и полномочия руководящих органов и т.д.

Анализ развития институционализации политических партий КР показал, что, несмотря на введение института политических партий в законодательное поле, на постсоветском этапе политические партии превратились в своеобразные избирательные машины. Сейчас же всё чаще возникают некоторые элементы политической системы, неизбежно приводящей к формированию системы с одной доминирующей партией, так называемой «партией власти».

Суммируя вышесказанное, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, неустойчивость многопартийности, слабость институтов гражданского общества заставляет особенно тщательно относиться к нормативному регулированию партийной деятельности.

В связи с этим следует отметить недостаточность и неполноту конституционного регулирования политических партий в КР, так как в действующей Конституции КР весь спектр политических прав и свобод граждан применительно к их деятельности должного отражения не нашёл.

Во-вторых, принятие Закона КР «О политических партиях», стало необходимым этапом в институционализации политических партий в КР. В целом, содержание данного закона соответствует международным стандартам и механизмам в области обеспечения прав и основных свобод человека. Его главной задачей является создание правовых предпосылок для устойчивой партийной системы в КР. Но в настоящее время необходимо принятие нового закона в связи с изменившимися реалиями, с ясными причинами исключения из правового пространства непартийных объединений, сокращение числа партий и унификация их структуры, сосредоточения деятельности партий в едином столичном центре, и их прерогатива на участие в выборах как предпосылки к формированию «сильных» партий.

В-третьих, процесс институционализации политических партий в КР требует обращения к опыту правового регулирования организации и деятельности политических партий в современных странах с развитой демократией, однако при ориентации на него необходимо учитывать специфическое историческое развитие КР, недолгую практику многопартийности и политического плюрализма, особый менталитет ее населения, которые зачастую обуславливают невозможность применения чужого опыта и необходимость искать собственные пути.

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

¹⁰Юрьев С.С. Правовой статус общественных объединений. М. 1995. С.44