

Кочкарова Э.А.

ФУНКЦИИ, ЦЕЛИ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

E.A. Kochkarova

THE FUNCTIONS PURPOSE, TITLE AND DUTIES OF POLITICAL

УДК:340.114.3+329.1

Деятельность политических партий, будучи специфичной формой социального взаимодействия в сфере публичной политики, требует оптимального правового регулирования, с одной стороны - не препятствующего реализации в обществе идеологического и политического многообразия, а с другой - придающего этой деятельности упорядоченность, устойчивость, новые импульсы к развитию.

Activity of political parties, being a specific form of social interaction in the sphere of public policy, requires an optimal legal regulation not impeding the implementation of ideological and political variety in society, on one hand, and enabling this activity be in order, stable and have new impulses for development, on the other hand.

Под функцией партии обычно понимают одно из главных направлений деятельности этой организации, обусловленное ее внутренней сущностью и целями деятельности. Создание законченного портрета политической партии требует полного учета не только всех особенностей окружающих их организаций, но и формирования всестороннего представления о функциях, которые партии выполняют в политической системе общества.

Практическая важность этого направления исследования политических партий продиктована потребностью выделить из всего комплекса общественных отношений, связанных с их деятельностью, те, что являются юридически значимыми, нуждающимися в регулировании нормами права. Деятельность политических партий, будучи специфичной формой социального взаимодействия в сфере публичной политики, требует оптимального правового регулирования, с одной стороны - не препятствующего реализации в обществе идеологического и политического многообразия, а с другой – придающего этой деятельности упорядоченность, устойчивость, новые импульсы к развитию.

В структуре общественно-политических процессов политические партии выполняют двоякую роль: необходимого элемента политической системы, обеспечивающего воспроизводство политической элиты, организованное участие в выборах, и института политического представительства интересов определенной части общества. Тот факт, что политическая партия по своей внутренней сущности является организацией полифункциональной, объясняется, прежде всего, многомерностью института партии, выступающего, как в роли выразителя интересов части гражданского общества, так и в роли организации, включенной в отличие от других общественных объединений (профсоюзов, молодежных организаций, экологических движений и т.д.) в систему властных отношений.

В современной науке сложилось несколько подходов к функциональному назначению партий в политической системе. Так, например, Клаус фон Бейме выделяет четыре основные функции политических партий, как определение целей; легитимизацию социальной общности в пределах системы, выражение и определение общественных интересов; мобилизацию и социализацию граждан; рекрутирование элиты и формирование правительства.¹ К.Г.Холодковский, основываясь на мнении ряда исследователей, выделяет функции агрегирования политических интересов, мобилизации и ориентации граждан, политической социализации, выдвижения программ, списков кандидатов в депутаты, ведения избирательных кампаний, легитимации власти, отбора и ротации ее кадров².

К.Гаджиев предлагает выделять четыре группы функций: превращение множества частных интересов в совокупный общественный интерес; реализация представительства социальных групп в политической системе; институционализация политического участия граждан; выдвижение кандидатов, проведение выборов³.

На основе анализа различных точек зрения, высказанных в научной литературе, можно, выделить следующие функции политических партий:

Электоральная функция - т.е. деятельность, направленная на продвижение кандидатов в органы представительной и исполнительной власти посредством их выдвижения и поддержки на выборах.

Функция политического рекрутирования и социализации, посредством которой в политическом процессе осуществляется вовлечение, первичная селекция и последующая циркуляция политически активной части граждан.

Инновационная функция - выработка политическими партиями альтернативных предложений о возможном решении тех или иных проблем, а также методов реализации предлагаемых решений.

Аккумулятивная функция - усвоение, синтез и последующее политическое выражение интересов социальных, этнических, возрастных категорий населения в разрабатываемых партией идеологических доктринах и политических программах.

Конституирующая функция - обеспечение институциональных гарантий идеологического и поли-

¹ К. фон Бейме. Партии // Политология вчера и сегодня. Вып. 4. М., 1992. С. 64.

² Холодковский К. Г. Политические партии России //Гражданское общество в России.Сруктура и сознание. М., Наука, 1998. С. 175-176

³ Гаджиев К.С. Политическая наука. М.,1994, С.143-146.

тического многообразия, а также мирного разрешения социальных противоречий посредством деятельности по формированию политической воли граждан, участия в формировании и деятельности органов государственной власти.

В качестве еще одной функции может быть рассмотрена и интегрирующая функция, выражающаяся в объединении людей на основе общности целей и интересов политического характера. Она одновременно является и важной составляющей аккумулятивной функции, однако имеет свое предметное наполнение, т.к. находит свое выражение не в синтезе идей и точек зрения, а в объединении граждан в единую структуру, вследствие чего появляется новый коллективный субъект публичной политики.

В литературе функции политических партий нередко делят на политические, связанные с системой властных отношений, и общесоциальные, затрагивающие иные составляющие общественно-политической жизни. Данный подход в определенной степени разделяется и автором, с той оговоркой, что дифференциация функций на политические и социальные не является достаточным основанием для дифференциации политического и социального статуса партии. Содержательная ценность подобного разделения функций, на наш взгляд, заключается в том, что политические функции партий могут быть более полно раскрыты в правовом механизме их реализации, в то время как общесоциальные функции партий нередко лишь декларируются в законодательстве в качестве целей деятельности партии.

Перечисленный комплекс функций, реализуемый политическими партиями, в обобщенной форме отражает фактическое содержание общественных отношений, в той или иной степени опосредуемых правом. Это выражается в закреплении в действующем законодательстве положений, определяющих основные цели политических партий, необходимые для их реализации субъективные права и корреспондирующиеся с ними обязанности. Указанные цели являются юридическим выражением наиболее значимых в правовом отношении функций политических партий, а также - средством выделения важнейших объектов правоотношений, на которые направлена деятельность партий как субъектов права.

Так, Федеральный закон ФРГ «О политических партиях» (1967 г.) определяет следующие 7 основных задач политической партии: оказание влияния на формирование общественного мнения, стимулирование активного участия граждан в политической жизни, воспитание граждан, способных принимать на себя ответственность за дела общества, выдвижение кандидатов на выборах в государственные органы Федерации, земель и общин, влияние на политическую деятельность парламента и правительства, внесение выработанных ими ориентиров в процесс формирования воли государства, забота о «постоянной живой связи между народом и государственными органами»⁴.

Согласно португальскому декрету-закону о политических партиях, партии призваны способствовать осуществлению гражданами политических прав и определению национальной политики, в том числе участвуя в выборах или привлекая какие-либо другие демократические средства; давать оценку программам правительства и администрации и критиковать их действия; участвовать в работе центральных и местных органов власти; способствовать воспитанию португальцев в духе гражданственности; изучать и обсуждать вопросы национальной и международной жизни и занимать по ним собственную позицию; вносить вклад в развитие политических институтов. Похожим образом формулируются функции политических партий и в законодательстве Латвии, Мексики, Польши.⁵

Общие требования к основным целям политической партии содержит Закон КР «О политических партиях» (от 12 июня 1999 г. № 50).

Так, в п. 1 ст. 3 указанного закона закреплено, что политические партии создаются «в целях реализации политической воли определенной части населения и ставят основной задачей участие в управлении делами государства в формах:

- выдвижения своих кандидатов для избрания в Жогорку Кенеш, на государственные должности и в органы местного самоуправления;
- формирования фракций в представительных органах.

Вместе с тем, в указанном законе есть определенные недостатки, обусловленные, на наш взгляд, причинами юридико-технического характера (разорванность положений статей создает видимость внутреннего противоречия), указанные в законе цели в целом корреспондируются с общепринятой классификацией функций политических партий. Так же, следует признать определенную несбалансированность целей политических партий и необходимость использовать двухуровневую схему правовой дефиниции функций политической партии, через определение общей цели партии (содействие в формировании и выражении политической воли граждан) и форм и методов ее достижения в конкретных направлениях деятельности.

Реализация статусных характеристик и функционального назначения партий обеспечивается посредством закрепления за ними комплекса субъективных прав и обязанностей. В научной литературе права общественного объединения оцениваются, как его возможности по организации своей внутренней деятельности, по влиянию на дела общества, государства, а также по информированию о своих целях и делах.⁶ В более широком раскрытии субъективное право партии - это возможность: а) практически осуществлять уставную деятельность в рамках, очерченных законодательством; б) требовать соответствующего поведения от правообязанных лиц (органов государственной власти, иных физических и юриди-

⁵ Там же.

⁶ Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 158.

⁴ Зарубежное законодательство о политических партиях. Сборник нормативных актов. М., 1998. С. 151.

ческих лиц); в) при необходимости обеспечивать правомерные притязания в надлежащем юрисдикционном порядке; г) пользоваться на основе этого права определенными благами и ресурсами.

По своей природе права политических партий тесно связаны с правами человека и гражданина, закрепленными в Конституции КР (принята на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010 г.), т.к. базируются на комплексе политических прав личности (на объединение, на выражение своего мнения, на свободу слова) и призваны обеспечить их полноценную реализацию. Вместе с тем, носителем прав, закрепленных за партией, является сама партия как коллективный субъект, а не совокупность граждан, состоящих ее членами. Соответственно, необходимо различать политические права граждан, включая право на объединение в политические партии, и комплекс субъективных прав политических партий.

Так, право распространять информацию о своей деятельности у политической партии по смыслу п. 1 ст. 11 Закона «О политических партиях» возникает непосредственно с момента ее создания. Тогда же партия впервые получает право на бесплатный доступ к средствам массовой информации. С момента своего создания политическая партия приобретает и право на проведение организационной и информационно-пропагандистской работы по формированию своих региональных и иных структурных подразделений. Очевидно, к указанной категории прав относится и право политической партии создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица (п. 2 ст. 11).

Обретение партией гражданских прав и обязанностей, связанных со статусом юридического лица, происходит с момента принятия решения о регистрации партии в уполномоченном государственном органе (Министерстве юстиции КР). С момента регистрации политическая партия имеет право учреждать информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации; осуществлять предпринимательскую деятельность и др. После регистрации политическая партия приобретает гражданскую правосубъектность и вправе в полном объеме осуществлять деятельность по защите своих прав и представлению законных интересов своих членов, а также устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации. И, наконец, с момента регистрации партия приобретает право на участие в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления (п. 6 ст. 11).

В качестве общественного объединения политическая партия является обладателем ряда субъективных прав, имеет ряд присущих лишь ей прав, которые, наряду с основными правами, присущими всем общественным объединениям. В перечне субъективных прав можно с высокой долей условности выделить две группы, первую из которых составляют права на осуществление основных направлений

уставной деятельности, а вторую - права на обеспечение, защиту и практическую реализацию в определенных правоотношениях.

Политическая партия самостоятельна в решении вопросов получения и использования денежных средств и иного имущества. В собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения деятельности, предусмотренной ее уставом и Законом КР «О политических партиях». Собственником имущества политической партии, в том числе имущества ее региональных отделений и иных структурных подразделений, является политическая партия в целом. Региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения обладают правом оперативного управления имуществом, имеют самостоятельный баланс или смету.

Классификация политических прав в зависимости от объекта соответствующих им правоотношений не является единственно возможной. В зависимости от ипостаси, в которой политическая партия выступает субъектом правоотношения, можно также выделить три группы субъективных прав: права партии как общественного объединения граждан, права партии как юридического лица и права партии, как субъекта властеотношений.

Возможность дифференцирования указанных трех групп в общем объеме субъективных прав политических партий определяется не только их содержанием, но и различиями во времени их возникновения. Субъективные права политической партии, как добровольного объединения граждан, базирующиеся на их конституционном праве на объединение, возникают с момента создания партии. С этого момента партия, еще не имея гражданской правоспособности и дееспособности, приобретает определенный комплекс прав и обязанностей, позволяющих рассматривать ее в качестве коллективного субъекта права. С момента регистрации политическая партия становится полноправным участником гражданско-правовых отношений.

Комплекс субъективных прав политических партий немаловажен без установления обязанностей, в принудительном порядке определяющих линию необходимого должного поведения политических партий. При этом всему корпусу нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений, присущ определенный дисбаланс предметно обозначенных прав и обязанностей, фиксируемых в законодательстве. В рамках этой уже успевшей сложиться правовой традиции юридические обязанности в основном реализуются за счет норм, закрепляющих юридическую необходимость действий определенным образом: обязанности политических партий предстают, как продолжение их прав, законодательно закрепляющих определенную возможность их действий, однако обязанностям присущ момент императивности, что отличает их от субъективных прав. Данная императивность проявляется в необходимости: а) совершать определенные действия либо воздерживаться от них; б) реагировать соответствующим образом на правомерные требования управомоченных субъектов; в) в установленных

случаях нести ответственность за неисполнение этих требований. В частности, политическая партия обязана:

соблюдать в своей деятельности Конституцию КР, конституционные законы, законы и иные нормативные правовые акты КР, а также устав политической партии;

- допускать представителей органов юстиции на открытые мероприятия (в том числе на съезды,

конференции или общие собрания), проводимые политической партией;

- заблаговременно информировать избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на эти мероприятия.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.