

Кочкарова Э.Л.

ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

E. L. Kochkarova

PRINCIPLES AND FORMS OF INTERACTION BETWEEN THE GOVERNMENT AND POLITICAL PARTIES

УДК:342.5+329

Природа государства, как сложного органа управления общественными процессами предполагает наличие у него особых механизмов управления различными социальными процессами, в том числе и в сфере деятельности политических партий.

A nature of state as a complicated body of management of public processes is supposed to have special mechanisms of administering different social processes including processes in the sphere of activity of political parties.

Вопрос о взаимодействии государства и политических партий является стержнем, определяющим не только основы правового статуса политических партий, но во многом и содержание конкретных правовых норм, регламентирующих деятельность политических партий в различных сферах общественной жизни. Государство, обладая монопольным правом на издание и санкционирование общеобязательных правовых норм, определяет комплекс прав и обязанностей политических партий. Однако принципиальное значение здесь имеет вопрос о пределах правового регулирования. Главное - может ли регулятивная роль государства распространяться на вопросы функционирования партийной системы, необходимые для выражения государственных интересов, или законодательство должно регулировать лишь минимум вопросов деятельности партий.

В ответе на этот вопрос следует исходить из выбора объектов правового регулирования и совокупности тех правовых средств и механизмов, которые используются для достижения поставленной задачи. Особая роль государства в правовом регулировании политических партий вытекает из его природы официального представителя общества, выразителя интересов всех социальных групп населения, инструмента социального компромисса между ними. Обладая 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.

Как отмечал Ю.А. Дмитриев - «природа государства как сложного органа управления общественными процессами предполагает наличие у него особых механизмов управления различными социальными процессами, в том числе и в сфере деятельности партий»¹. Это выражается в тесной связи государства

с правом, посредством которого ценности общества трансформируются в правовых предписаниях органов власти.

Государство не всегда в состоянии чутко улавливать быстро меняющиеся тенденции общественного развития. В связи с этим можно отметить два принципиально различных подхода в регулировании создания и деятельности партий.

Первый подход - директивное определение количества политических партий, легально функционирующих в рамках политической системы.

Второй подход - закрепление определенных специальных требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий в части закрепления требований к их организационной структуре, численности и масштабу деятельности, длительности существования. Подобные требования, несомненно, также ограничивают свободу создания политических партий. Такое публично-правовое регулирование партий, осуществляемое на законодательном уровне, в целом не противоречит принципам свободы союзов и народовластия. Но в оценке правомерности и допустимости конкретных механизмов правового регулирования решающее значение имеют как цели, которыми руководствуется законодатель, так и средства, с помощью которых они реализуются. В самом общем виде они отражаются в принципах взаимодействия государства и политических партий.

Ряд основополагающих принципов закреплен в статье 12 Закона КР «О политических партиях». К ним, в частности, относятся:

1. 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. 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 указанных 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 заявлениях, резолюциях, проводимых публичных массовых акциях и т.д. В свою очередь, органы государственной власти и должностные лица в соответствии с действующим законодательством наделены рядом полномочий по контролю за соответствием деятель-

¹ Дмитриев Ю. А. Партии в России и партийная система. //Право и политика. М., 2001. С. 137 лиц.

ности партий требованиям законодательства. В рамках своей компетенции и в установленном порядке они вправе принять решение о приостановлении и даже о ликвидации партии (например, в случае осуществления партией экстремистской деятельности).

Так что правовое содержание взаимодействия политических партий и государства в лице представляющих его государственных органов не только не исключает, но, напротив, предполагает воздействие партий на деятельность государственных органов, а государственных органов - на деятельность партий. Однако такое воздействие возможно и допустимо исключительно в тех формах и в том порядке, которые предусмотрены Конституцией КР (принята на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010г.) и действующим законодательством, прежде всего Законом «О политических партиях». Например, если государство и должностные лица оказывают давление на партийный актив при решении вопросов о кадровых назначениях на должности, замещаемые в руководстве партии, или отдают «ценные указания» относительно содержания программных и уставных документов партии, то это однозначно должно расцениваться как вмешательство в деятельность партии. Соответственно, под вмешательством партий в деятельность государственных органов подразумевается не критическая оценка их деятельности или публичные требования принять то или иное решение, а присвоение осуществляемых ими функций (например, формирование военизированных структур по охране общественного порядка) либо права фактического принятия управленческих решений.

В частности, правовой механизм создания и государственной регистрации политических партий предполагает активное взаимодействие органов государственной власти и политических партий в этом процессе. В рамках действующего избирательного законодательства партии вправе участвовать в решении вопросов по организации и проведению выборов, в том числе посредством внесения предложений, касающихся формирования персонального состава избирательных комиссий, по направлению наблюдателей на участки для голосования и др.

В зависимости от характера правоотношений порядок рассмотрения вопросов, затрагивающих интересы политических партий, с участием партий или по согласованию с ними может быть расширен и детализирован в отраслевых законодательных актах.

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 при решении вопросов, затрагивающих интересы политических партий².

Недопустимость использования в интересах политических партий преимуществ служебного положения лицами, замещающими государственные или му-

ниципальные должности, и лицами, находящимися на государственной или муниципальной службе.

Таким образом, анализ приведенных принципов взаимодействия государства и политических партий показывает, что позиция законодателя в вопросе о взаимоотношениях государства с партиями имеет двойственный характер. С одной стороны, законодатель декларирует безоговорочное невмешательство государства в деятельность политических партий, оговариваясь при этом относительно права государства регулировать создание и деятельность политических партий. С другой стороны, Закон КР «О политических партиях» создает предпосылки для расширения сферы фактического влияния государства на партийную жизнь. Так, закон о партиях допускает возможность членства в политических партиях лиц, замещающих государственные или муниципальные должности (в том числе и Президента, (согласно п.3 ст. 63 Конституции КР «... на период осуществления своих полномочий приостанавливает свое членство в политической партии...»), хотя в законодательстве, регламентирующем правовой статус этой категории лиц, данный вопрос не получил четкого правового решения.

Функции обеспечения взаимодействия с политическими партиями возложены на соответствующие структурные подразделения государственных органов, ответственные за взаимодействие с политическими партиями. Анализ деятельности органов государственной власти, а также положений нормативных актов, регулирующих их деятельность, позволяет выделить следующие формы взаимодействия органов государственной власти и политических партий:

- 1) Совместное нормотворчество;
- 2) Взаимответственное сотрудничество, основанное на соглашении;
- 3) Правотворческая инициатива политических партий, представленных в органах публичной власти;
- 4) Совместная деятельность в рамках создаваемых консультативно-совещательных органов.

Первая форма - вовлечение представителей политических партий в работу временных рабочих органов по разработке проектов законодательных и договорных актов.

Вторая форма - заключение между органами государственной власти и политическими партиями договоров и соглашений о взаимодействии. Предметом договорных отношений, как правило, являются обязательства органов государственной власти проводить с партиями консультации и учитывать их рекомендации по широкому кругу вопросов. Взамен политические партии обязуются оказывать политическую поддержку и содействие органам государственной власти.

Третья форма - инициирование политической партией процедуры принятия соответствующего нормативного правового акта. Поскольку Конституция КР не наделяет политические партии правами субъекта законодательной инициативы, последние могут

² Коргунюк П.А., Заславский С.Е. Российская многопартийность. М., 1996. С. 127-143

внести соответствующий законопроект через своих представителей в ЖК КР.

Четвертая форма - участие политических партий в выработке решений, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках постоянно действующих консультативных органов, как советов, «круглых столов», общественных советов и т. д.

Одним из приоритетных направлений взаимодействия политических партий с государством является государственная поддержка деятельности политических партий. Обязанность оказания государственной поддержки Закон возлагает на органы государственной власти органы местного самоуправления. Государственная поддержка оказывается партиям на равных условиях, что предполагает единые условия доступа к материально-техническим, финансовым и иным ресурсам, предоставляемым государством как на платной, так и на безвозмездной основе.

К ним относятся:

1. Обеспечение равных условий и гарантий доступа к государственным средствам массовой информации. Эта норма, закрепляющая возможность пользоваться государственными СМИ для обнародования информации о партиях и их структурных подразделениях, распространяется на все зарегистрированные политические партии и их структурные подразделения.

2. Обеспечение равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях. В рамках избирательного и референдумного процесса обеспечение разных условий выражается в предоставлении политической партии, участвующей в выборах, одинакового объема эфирного времени и печатной площади в СМИ. Во избежание возможности проявления какого-либо неравенства по отношению к политическим партиям, участвующим в выборах (например, при определении момента выхода в эфир), избирательное законодательство предусматривает проведение процедуры жеребьевки.

Необходимо отметить, что в зарубежных демократических странах, в частности, Германии, Испании, Италии, Австрии довольно богатый опыт государственного финансирования политических партий. Но, с нашей точки зрения, осуществлять финансирование политических партий из государственного бюджета преждевременно. Сегодня, когда в КР много серьезных социально-экономических проблем, в числе которых крайне низкий уровень жизни большей части населения страны, установленный размер пенсий, пособий и стипендий ниже прожиточного минимума, полагаем, что выделять средства из бюджета политическим партиям пока не совсем оправдано.

Кроме этого, тот факт, что само государственное финансирование политических партий, по сути, не является средством финансового обеспечения их деятельности, а представляет собой институт государственной компенсации избирательных затрат партий. То есть средства бюджета, выделяемые по итогам выборов партиям, способны лишь компенсировать понесенные ими финансовые затраты в ходе избирательной кампании, при этом они не являются основным источником формирования финансовой базы политических партий, в отличие от пожертвований и взносов.

Существенным компонентом взаимодействия государства и политических партий выступает государственный контроль за деятельностью политических партий. Анализ законодательства позволяет судить о трех видах государственного контроля за деятельностью партий:

- контроль за соблюдением политическими партиями законодательства КР;
- контроль за соответствием деятельности политических партий положениям, целям и задачам, предусмотренным их уставами;
- контроль за финансовой деятельностью политических партий.

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