

партийность

Игорь БОРИСОВ
Сергей ЗАСЛАВСКИЙ



**ПАРТИИ
НА БУДУЩИХ
ВЫБОРАХ**

НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

европа

Игорь Борисов Сергей Евгеньевич Заславский Партии на будущих выборах

Текст предоставлен изд-вом

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=165960

Партии на будущих выборах. Новое законодательство : Европа;

Москва; 2005

ISBN 5-9739-0021-5

Аннотация

Работа представляет собой справочное издание, содержащее сведения по вопросам, связанным с созданием и деятельностью политических партий, их участием в выборах и референдуме, деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти. В книге, изданной с учетом последних изменений федерального законодательства в июле 2005 г., приводятся ответы на практические вопросы, возникающие в правоприменительной практике. Настоящее издание адресовано широкому кругу читателей: и юристам, политикам, политологам, активистам политических партий, и всем, кто интересуется вопросами избирательного права и законодательством о партиях.

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Условные сокращения и обозначения	8
ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАРТИИ	10
СОЗДАНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ	35
Конец ознакомительного фрагмента.	49

Игорь Борисов, Сергей Заславский Партии на будущих выборах. Новое законодательство

ПРЕДИСЛОВИЕ

Признание Конституцией России политического и идеологического многообразия предполагает создание государством надежных правовых гарантий реализации политических прав и свобод граждан, в том числе их права на объединение, на участие в выборах и референдуме. Решению данных задач способствует правовое регулирование отношений, связанных с созданием и деятельностью политических партий.

Институт политических партий играет важнейшую роль в политической системе общества. Ведь партии – это не только общественные объединения, создаваемые гражданами для защиты социальных интересов, но и субъекты властеотношений. Не будучи составной частью государственного механиз-

ма, партии функционально включены в процесс формирования и воспроизводства власти. Их участие в политической жизни не сводимо к выдвижению и поддержке кандидатов на выборах. Это также и деятельность представителей политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления по отстаиванию и реализации положений партийных программ, политическое образование и воспитание граждан, формирование общественного мнения, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти.

В правовом, цивилизованном¹ государстве партии создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом. Однако в правоприменительной практике постоянно возникают вопросы, связанные с толкованием, правильным и точным пониманием смысла правовых норм. Бывает, что нормы, содержащиеся в различных нормативных правовых актах, не всегда согласуются между собой.

Правовое регулирование создания и деятельности политических партий – крайне сложная задача. С одной стороны, все многообразие общественных отношений, связанных с деятельностью политических партий, не может быть охвачено законодательными нормами. С другой стороны, любое действие в сфере общественных отношений, связанных с политическими партиями, имеет свое правовое измерение. Да-

¹ Выражаясь языком статьи 38 Статута Международного Суда.

же в тех случаях, когда законодатель сознательно уклонился от предметного регулирования вопросов создания, организации и деятельности политических партий, предоставив его решение самим гражданам. Ведь свобода деятельности общественных объединений – важнейшая гарантия, закрепленная в статье 30 Конституции Российской Федерации.

Работа «Партии на будущих выборах» интересна тем, что в ней в доступной и емкой форме даны ответы на наиболее злободневные и актуальные вопросы, связанные с созданием и деятельностью политических партий, их участием в избирательном процессе. Тем самым она может быть полезна широкому кругу читателей: и юристам, политикам, политологам, активистам политических партий, и всем интересующимся публичной политикой.

Широко известна поговорка: «Два юриста – три мнения». Позиции специалистов по отдельным вопросам правового регулирования политических партий могут не совпадать либо изменяться со временем. И это нормально. Практика применения обновленного федерального законодательства, с учетом новелл принятого в июле 2005 года федерального закона², еще только формируется. Жизнь вносит и будет в дальнейшем вносить свои коррективы. В мире политики неизбежны и правовые споры, в которых точку ставит тот,

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 161 от 26.07.05.

кому это право дано законом. Но мнение ученых-правоведов по вопросам толкования и применения законодательства о политических партиях здесь играет далеко не последнюю роль.

*Е. П. Дубровина,
член Центральной избирательной комиссии Российской
Федерации,
кандидат юридических наук*

Условные сокращения и обозначения

АПР – Аграрная партия России

АО – Автономный округ

Государственная Дума – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

«Единая Россия» – Всероссийская политическая партия
«Единая Россия»

кандидат – лицо, выдвинутое в законном порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата

КПРФ – Коммунистическая партия Российской Федерации

ЛДПР – Либерально-демократическая партия России

Народная партия – Народная партия Российской Федерации

партия – политическая партия в терминологии Феде-

рального закона «О политических партиях», если не указано иное п. – пункт.

пп. – подпункт.

РКРП – Российская коммунистическая рабочая партия

РПК – Российская (позднее – революционная) партия

коммунистов

«Родина» – Политическая партия «Родина»

Росрегистрация – Федеральная регистрационная служба

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

СМИ – средства массовой информации

СПС – Политическая партия «Союз правых сил»

ст. – статья

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ФЗ — Федеральный закон

Ф. И. О. – фамилия, имя, отчество

ФКЗ – Федеральный конституционный закон

ч. — часть

«Яблоко» – Российская демократическая партия «Яблоко»

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАРТИИ

Что такое политическая партия, каковы ее задачи

ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИЕЙ ЯВЛЯЕТСЯ общественное объединение, характеризующееся уставной дисциплиной, общностью ценностей, интересов и политической воли ее членов, выражающее интересы части общества и ставящее целью борьбу за обладание властью.

Партия является разновидностью общественного объединения. Это означает, что партии, равно как и иные виды общественных объединений (профсоюзы, молодежные, национально-культурные и иные объединения), представляют собой добровольные, самоуправляемые формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей.

По своей организационно-правовой форме партия представляет собой объединение, основанное на членстве. В основе партийной организации лежит система взаимоотношений между членами партии, предусматривающая наличие определенных иерархических связей, партийной дисциплины.

ны и субординации, добровольно соблюдаемых ее членами. Партию отличает организационная устойчивость – она создается на длительный, неопределенный срок.

Партия является субъектом публичной политики, которому присущ идеологический образ действий. Цели и задачи партии формулируются в программных документах и предвыборных платформах и реализуются в ее политической деятельности. Сочетание программно-мировоззренческого и активно-деятельностного компонентов отличает политическую партию, с одной стороны, от сообществ единомышленников (клубов, кружковых объединений), а с другой – от лоббистских структур, руководствующихся в основном конъюнктурными интересами.

Партия нацелена на обретение своего политического представительства в органах государственной власти посредством выборов, на участие – через своих представителей – в управлении государством. Способом, обеспечивающим политическое влияние партии, является обращение к поддержке граждан, осуществляемое открыто и на состязательной основе.

Юридическое определение политической партии дано в статье 3 Федерального закона «О политических партиях». **«Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической**

воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления»³.

Основными целями политической партии являются:

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Когда в России появились партии

ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ведет свое начало с античных времен. Первые протопартийные образования

³ Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях // Собрание законодательства РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

возникли еще в Древней Греции, однако как организационно оформленные и автономные группировки партии сформировались значительно позднее. В науке выделяют три основных этапа в развитии партий:

- 1) этап феодальной демократии (в качестве партий выступают различные группировки правящей элиты);
- 2) этап либеральной демократии (клубы, в рамках которых обсуждались и принимались решения, фиксируемые парламентом);
- 3) этап массовой демократии с несколькими конкурирующими политическими партиями⁴.

Со второй половины XIX в. в большинстве стран Западной Европы партии становятся организациями, обеспечивающими участие своих представителей в выборах.

В России же, в силу особенностей ее исторического развития, процесс организационного оформления политических партий начался на рубеже XIX-XX вв. С принятием Манифеста 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» населению были дарованы «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». В 1905—1906 гг. создаются партии «Союз 17 октября», «Прогрессивная партия», Конституционно-демократическая партия. Партии принимали активное

⁴ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. С. 672—676.

участие в выборах депутатов Государственной Думы четырех созывов: ряд партий имели в них свои фракции.

Правовое признание многопартийности в дореволюционной России было неполным: фактически создание партий имело разрешительный характер, гласный надзор за их деятельностью осуществлялся Министерством внутренних дел. **К началу XX века в Российской империи сложилось более 50 относительно крупных политических партий.**

После прихода к власти Временного правительства в 1917 г. порядок создания обществ и союзов значительно упростился: их регистрация была передана в ведение окружных судов, единственным основанием для отказа в регистрации стало противоречие устава нормам действующих законов. Положением о выборах в Учредительное собрание от 22 июля 1917 г. партиям было предоставлено право на выдвижение кандидатов, избираемых по пропорциональной системе. Процесс становления политических партий в России был прерван Октябрьской революцией 1917 г., в результате которой на 70 лет была установлена однопартийная система и тотальная идеологическая монополия.

Процессы общественных преобразований, затронувшие всю политическую систему общества в конце 1980-х гг., обусловили и переход от однопартийной системы к многопартийной. В конце 1980-х гг. в России возникают и формируются неформальные объединения, на базе которых создаются первые протопартийные образования.

В 1990 г. официально устанавливается, что в стране наряду с КПСС могут существовать и иные партии; возникают и организационно оформляются первые некоммунистические партии (Демократическая партия России, Либерально-демократическая партия и др.), принимается Закон СССР «Об общественных объединениях».

Неудавшаяся попытка путча и последовавший за ней в августе 1991 г. роспуск КПСС обусловили образование на базе ее структур ряда левых оппозиционных партий (Российской коммунистической рабочей партии, Российской партии коммунистов, Социалистической партии трудящихся), а в начале 1993 г. – и Коммунистической партии РФ. В декабре 1993 г. состоялись первые многопартийные выборы, проводившиеся по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. В дальнейшем парламентские выборы в Государственную Думу проходили в 1995, 1999, 2003 гг. В ходе избирательных кампаний формировались предвыборные блоки, на базе которых возникли новые партии: «Единство», Союз Правых Сил, «Яблоко».

В период 1993—2003 гг. партийная система России постепенно структурировалась и приобретала устойчивый характер. Однако рост численности и укрупнение политических партий, усиление объединительных тенденций сдерживались отсутствием законодательства о политических партиях. Федеральный закон «О политических партиях», принятый в 2001 г., установил дополнительные требования к чис-

ленности и уровню организации политических партий, определил меры их государственной поддержки, установил требование ликвидации партий, утративших необходимую численность и в течение 5 лет не принимавших участия в выборах. Принятие закона о политических партиях и внесение соответствующих корректив в избирательное законодательство способствовали существенному повышению значения партий в политической системе России.

Каков правовой статус партии, чем она отличается от иных общественных объединений

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ ЯВЛЯЕТСЯ добровольным самоуправляющимся негосударственным общественным объединением. Вместе с тем партии – это один из базисных институтов политической системы общества, способствующий воспроизводству и ротации политической элиты. Существование политических партий в равной мере невозможно как без общества, с его многообразными интересами, агрегирование и представительство которых осуществляют партии, так и без государства, олицетворяющего публичную власть в обществе. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т. п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и прави-

тельстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него – всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа⁵.

Двойственная природа политической партии имеет свое нормативное измерение. С одной стороны, принадлежность партии к общественным объединениям предполагает распространение на нее принципов организации и деятельности, общих для всех видов общественных объединений. С другой стороны, тот факт, что основным предназначением партии является ее участие в политической жизни общества, обуславливает потребность в более предметном по сравнению с иными общественными объединениями правовом регулировании порядка ее создания, деятельности и внутреннего устройства. Это может выражаться в дополнительных требованиях, предъявляемых к ее территориальному масштабу деятельности, численности, основам внутреннего устройства.

⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ, 20.12.2004, № 51, ст. 5260.

Какие требования предъявляет закон к политическим партиям

ВОЗМОЖНОСТЬ АЛЯ ГРАЖДАН свободно, на легальной основе объединиться в политическую партию для коллективного отстаивания политических интересов – одна из необходимых и наиболее важных составляющих права на объединение. Вместе с тем законодатель вправе урегулировать – на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, участницей которых является Российская Федерация, – правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения – создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, то есть такие ограничения должны быть необходимы-

ми и соразмерными конституционно значимым целям⁶.

В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» к партии предъявляются требования, связанные с ее уровнем организации, территориальным масштабом деятельности и численностью. Несоответствие партии законодательно установленным требованиям влечет отказ в ее регистрации либо прекращение ее деятельности.

Политическая партия создается и действует только в качестве общероссийского общественного объединения: создание межрегиональных, региональных, местных политических партий действующее законодательство не предусматривает.

Политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии. В случае образования нового субъекта Российской Федерации путем объединения двух и более субъектов Российской Федерации региональные отделения политической партии также подлежат объединению. Единственно допустимое исключение – создание объединенного регионального отделения на территории субъекта Российской Федерации и входящего в его состав автономного округа.

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ, 20.12.2004, № 51, ст. 5260.

В политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов, при этом она должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждом из этих отделений должно состоять не менее пятисот членов партии. Численность остальных региональных отделений не может быть менее двухсот пятидесяти человек.

Какие ограничения накладывает закон на создание и деятельность партий

СТАТЬЕЙ 9 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О политических партиях» установлены определенные ограничения на образование и деятельность политических партий, вытекающие из положений части 5 статьи 13 Конституции Российской Федерации. Так, запрещены создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Кроме того, не допускается создание политических партий по национальному, расовому и религиозному признаку. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности закон подразумевает указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Конституционность этих ограничений подтверждена постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации «Православная партия России» и граждан И. В. Артемова и А. А. Савина. Как указал в своем решении Конституционный Суд⁷, **«партия же в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Во всяком случае партия, исходя из своего политического предназначения, создается не для выражения и защиты тех или иных религиозных интересов, – в этих целях могут создаваться соответствующие общественные объединения в иных установленных законом организационно-правовых формах»⁸.**

Указанные ограничения отвечают положениям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, допускающим возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это

⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ, 20.12.2004, № 51, ст. 5260.

⁸ Там же.

необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. Они также согласуются и с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 2 статьи 22) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 11), из которых следует, что осуществление указанного права не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые необходимы в демократическом обществе и установлены законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Зачем устанавливается минимальная численность партии

Существуют ли примеры подобных требований в других странах

МИНИМАЛЬНАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ политической партии как условие признания ее статуса должна свидетельствовать о серьезности намерений ее учредителей, о том, что партия пользуется необходимой поддержкой в обществе, требу-

емой для выполнения ее основного предназначения в демократическом государстве, а именно формирования и выражения политической воли народа.

Данные количественные параметры регулирования деятельности партий обусловлены как задачами развития политической системы, решаемыми законодательными мерами, так и численностью населения конкретного государства. (В Латвии минимальная численность партии составляет 200, Литве – 400, Польше – 1000, Швеции – 1500, Казахстане – 50 000, Мексике – не менее 65 000 чел.). Жесткость подобных требований следует оценивать в соизмерении с численностью населения. Так, в Молдавии, где численность населения менее 5 млн. чел., а необходимая численность партии – 5000 членов – это условие более сложно выполнимое, чем в Мексике с населением более 93 млн. чел.

В некоторых зарубежных странах законодательство вместо минимальной численности партии в качестве условия признания ее статуса устанавливает требование сбора подписей в ее поддержку (в Португалии – 5000, Украине – 10 000, в ряде штатов США от 1500 (в Айдахо) и 1 % населения (в Миссури и Техасе) до 25 000 в Иллинойсе и 10% населения – в Дакоте)⁹.

С 2006 г. в Российской Федерации минимальная численность политической партии должна состав-

⁹ Автономов А. С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. – М., 1999.

лять не менее пятидесяти тысяч членов, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии. Ранее, в 2001—2004 гг., для регистрации партии требовалось не менее десяти тысяч членов – в пять раз меньше по сравнению с действующим порядком. Политические партии, зарегистрированные в тот период, до 1 января 2006 года должны привести свою численность в соответствие с новыми требованиями (увеличив ее до 50 тыс. членов), а при невыполнении данного требования – обязаны до 1 января 2007 года преобразоваться в общественное объединение иной организационно-правовой формы в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» либо ликвидироваться.

Какова территориальная сфера деятельности политических партий

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ структура политической партии отражает два различных аспекта ее

деятельности: функциональный и территориальный¹⁰. Если в функциональном плане партия может осуществлять свою уставную деятельность в пределах всей Российской Федерации, то в территориальном плане пространственный охват ее деятельности ограничен теми субъектами Российской Федерации, где она имеет региональные отделения и иные структурные подразделения. Устанавливая требования к численности региональных отделений и числу членов в каждом из них, законодатель стремился стимулировать сбалансированное развитие отделений политических партий в субъектах Российской Федерации.

Необходимым условием регистрации партии как общероссийской общественной организации является наличие ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Таким образом, территориальная организация политической партии жестко детерминирована структурой государственного устройства Российской Федерации, в связи с чем невозможно создание укрупненных кросс-региональных отделений политической партии¹¹. Исключение сделано лишь для сложноустроенных субъектов

¹⁰ Выдрин И. В., Захаров В. А., Карпов В. Н. Политические партии России: от создания до ликвидации. – Екатеринбург, 2003. С. 12.

¹¹ В частности, длительное время существовавшая Ленинградская областная организация КПРФ, действовавшая на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области (наличие объединенной городской и областной партструктуры имело место еще во времена КПСС), была разделена на два региональных отделения партии (в г. Санкт-Петербурге и в Ленинградской области).

Российской Федерации, в состав которых входят автономные округа: в этом случае может быть создано единое региональное отделение.

Естественно, изменения в федеративном устройстве России оказывают непосредственное влияние и на изменения территориальной структуры партий. Возможное образование нового субъекта в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства либо его части порождает необходимость создания партиями, имевшими 45 региональных отделений, еще одного отделения. Объединение нескольких субъектов Российской Федерации (например, Пермской области и Коми-Пермяцкого АО) является основанием для директивного слияния региональных партийных организаций – вне зависимости от их готовности к такому объединению.

Возможна ли в России деятельность зарубежных партий

ЗАКОНОМ ЗАПРЕЩЕНЫ СОЗДАНИЕ и деятельность политических партий иностранных государств, а также структурных подразделений таких партий на территории Российской Федерации. Подобный запрет естественным образом вытекает из необходимости защиты национальных интересов страны и обеспечения нормального функционирования российского политического пространства. Наличие

структур зарубежных партий явилось бы скрытой формой внешней экспансии иностранного государства, узаконенным вмешательством во внутривнутриполитическую жизнь страны.

Данный запрет формально не затрагивает возможности членства в политических партиях иностранных государств лиц, постоянно или преимущественно проживающих на территории Российской Федерации. Однако такое членство не может сопровождаться соответствующей партийной деятельностью на территории России и созданием структур иностранной политической партии. Таким образом, можно сделать вывод, что право названной категории лиц на членство в зарубежных партиях сохраняется в сильно усеченном виде: будучи членами такой партии, они могут разделять ее устав и программу, но не могут оказывать какое-либо личное содействие ее реализации на территории России.

Законом специально не оговаривается запрет на создание и деятельность в России региональных отделений транснациональных политических партий (например, Радикальной партии, Партии Зеленых Европы). Однако **тот факт, что политические партии могут иметь исключительно общероссийский статус, уже является препятствием для официальной регистрации отделений транснациональных партий.** Кроме того, в каждом отдельном случае необходимо предметно определять: подпадает ли деятельность транснациональной организации, именующей себя партией, под признаки партийной деятельности или нет.

В первом случае правоприменительная практика идет по пути расширительного толкования понятия «партии иностранных государств», во втором же – не исключено признание структуры в качестве международного общественного объединения (при соблюдении условия о запрете на использование слова «партия» в его наименовании).

Какие установлены требования к наименованию и символике партии

В ОТНОШЕНИИ ПАРТИЙ законодательством не установлено ограничений на количество слов, используемых в их полном либо в кратком наименовании. В наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, не допускается использование наименований иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также экстремистских политических партий, прекративших свою деятельность вследствие ликвидации.

В наименовании политической партии не допускается использование наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также имени и (или) фамилии гражданина (в том числе лидера или основателя партии). Политическая партия может использовать в своем наименовании слова «Россия», «Российская Федерация» и образованные на их

основе слова и словосочетания.

Наименование политической партии должно соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности и авторских прав. Запрещается использовать наименование политической партии, оскорбляющее расовые, национальные или религиозные чувства.

Политическая партия может иметь свои эмблему и иные символы, точное описание которых должно содержаться в уставе политической партии. Символика политической партии не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации, государственной символикой субъектов Российской Федерации, символикой муниципальных образований, а также с государственной символикой иностранных государств. Это не препятствует заимствованию определенных элементов государственной символики, если такое заимствование осуществляется в косвенных формах (в частности, когда в каком-либо элементе эмблемы партии отражены цвета российского флага).

В качестве эмблемы и иных символов политической партии не могут быть использованы эмблемы и иные символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, а также эмблемы и иные символы организаций, деятельность которых на территории Российской Федерации запрещена.

Символика политической партии должна соответ-

ствовать требованиям законодательства Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности и авторских прав. Запрещается использовать символику, оскорбляющую или порочащую Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы, а также символы, оскорбляющие расовые, национальные или религиозные чувства. Под оскорблением в данном контексте следует понимать выраженное в неприличной форме унижение чести и достоинства граждан в связи с их расовой, национальной или религиозной принадлежностью. Оно может выражаться и в отрицательной оценке (дискредитации) расы, национальности, религии, в проявлении расовой, национальной или религиозной нетерпимости. Форма такого унижения должна быть явной, то есть находиться в явном противоречии с общепринятыми социальными нормами.

**Какими нормативными
правовыми актами регулируется
деятельность политических партий**

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ не упоминает о политических партиях. Вместе с тем основы их

правового положения закреплены в Конституции Российской Федерации, признающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной, провозглашение равенства общественных объединений перед законом, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Часть первая статьи 30 Конституции России закрепляет право граждан на объединение, гарантирует свободу деятельности общественных объединений, а часть вторая статьи 30 запрещает принуждение к вступлению в какое-либо объединение и пребыванию в нем.

Отдельные аспекты деятельности политических партий получили нормативное закрепление в федеральных конституционных законах. Так, основания приостановления деятельности политических партий предусмотрены федеральными конституционными законами «О военном положении» и «О чрезвычайном положении». Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» установлен порядок реализации партией права на участие в инициировании референдума, агита-

ции по вопросам, выносимым на референдум, общественном контроле за его проведением.

Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлен запрет на членство судей Конституционного Суда в политических партиях, а Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» – предписание о необходимости прекращения Уполномоченным членства в партии после назначения.

Основной формой правового регулирования политических партий является закрепление соответствующих норм в федеральных законах, прежде всего в федеральных законах «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации». Именно эти законодательные акты являются основными как по охвату важнейших предметов правового регулирования, так и по полноте содержащихся в них предписаний.

В последние годы в вопросах правового регулирования деятельности партий все большее значение приобретают и международно-правовые нормы, закрепленные в международных договорах, ратифицированных Российской Федерацией и являющихся частью ее правовой системы, а также

правовые позиции, содержащиеся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, которые своевременно указывают федеральному законодателю пределы конституционного поля, в которых он может осуществлять регулирование деятельности партий.

Процедура регистрации политической партии, порядок ведения ее финансовой отчетности детализируются в подзаконных актах: постановлениях Правительства, приказах Минюста России и др. Систему подзаконных актов дополняют нормы регламентов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок осуществления парламентской деятельности депутатских объединений.

В конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, нормативных актах муниципальных образований детализированы различные аспекты участия политических партий в региональных и местных выборах, а также вопросы деятельности депутатских объединений в представительных органах государственной власти и местного самоуправления.

Наконец, деятельность партии как самоуправляемого общественного объединения регулируется внутренними нормами самой политической партии – ее уставом, а также принятыми на его основе и в соответствии с ним иными актами: положениями о руководящих органах партии, об упла-

те членских взносов, об аппарате партии и т. п. Сочетание публично-правового регулирования и саморегулирования, основанного на внутренних корпоративных нормах, – важная особенность регулирования деятельности политических партий.

СОЗДАНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Как создать политическую партию

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ СОЗДАЮТСЯ свободно: их создание не требует санкционирования либо разрешения со стороны государственных органов. Будучи общественным объединением, партия создается только гражданами, имеющими право состоять в политических партиях. Однако процесс создания партии, ее «рождения» регламентирован федеральным законом и осуществляется по строго определенной формальной процедуре.

Законом предусмотрено два способа создания партий. В зависимости от выбора одного из них установлены различные требования к порядку и процедуре создания и регистрации таких организаций: образование ее на учредительном съезде и создание путем преобразования общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения. В первом случае партия создается непосредственно гражданами. Во втором случае ею становится ранее созданное общероссийское общественное объединение, зарегистрированное в качестве организации (объ-

единения, основанного на членстве) или движения (объединения, не имеющего членства).

Схема создания политической партии



В зависимости от того, какой способ создания политической партий избран, варьируется последовательность действий и объем процедурных требований. Различается и момент, когда партия официально признается созданной.

Так, партия, образованная на учредительном съезде, считается созданной с момента принятия им (съездом) решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии ее устава и программы, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов.

При создании политической партии путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения политическая партия считается созданной со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Что такое оргкомитет партии

Каков его статус

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ создается гражданами Российской Федерации, имеющими право быть членами

политической партии, для подготовки, созыва и проведения ее учредительного съезда.

В составе оргкомитета должно быть не менее 10 человек, имеющих право быть членами политической партии. Создание оргкомитета оформляется на их совместном собрании¹².

О своем намерении создать партию оргкомитет обязан уведомить уполномоченный орган Росрегистрации (Федеральной регистрационной службы). Вместе с уведомлением в указанный орган направляются:

- сведения о не менее чем 10 членах организационного комитета с указанием их данных (Ф. И. О., гражданство, контактные телефоны);

- протокол собрания оргкомитета, в котором указываются цель его создания, срок полномочий (не более года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, подробные (с указанием паспортных данных) сведения о члене организационного комитета, уполномоченном открыть счет для формирования средств оргкомитета и заключать гражданско-правовые договоры для обеспечения его деятельности.

Росрегистрации вменено в обязанность непосредственно в день получения ею уведомления о создании оргкомитета обеспечить выдачу документа о получении такого уведомления. Единственным основанием отказа может стать отсутствие либо ненадлежащее оформление необходимых доку-

¹² Ст. 12 ФЗ «О политических партиях».

ментов. После чего оргкомитет в течение месяца обязан опубликовать в одном или нескольких общероссийских периодических печатных изданиях сведения о намерении создать политическую партию и о представлении в Росрегистрацию соответствующих документов.

Организационный комитет самостоятельно определяет порядок своей деятельности. В течение срока своих полномочий он должен выполнить главную задачу – провести учредительный съезд партии. В этих целях комитет осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, направленную на формирование в субъектах Российской Федерации региональных отделений создаваемой партии, в том числе проводит собрания ее сторонников для избрания делегатов на учредительный съезд. Кроме того, организационный комитет через определенное им уполномоченное лицо открывает расчетный счет в одной из кредитных организаций Российской Федерации.

По своему правовому статусу оргкомитет не является юридическим лицом. Вместе с тем он де-факто обладает отдельными признаками юридического лица, определенными в статье 48 ГК РФ. Это, прежде всего, наличие у него самостоятельного баланса и сметы расходов, что вытекает из наличия у него расчетного счета в одном из кредитных учреждений. Кроме того, по смыслу пункта 3 статьи 13 ФЗ «О политических партиях» оргкомитет имеет в распоряжении

не только денежные средства, но и иное обособленное имущество. Однако вещные права оргкомитета по владению, пользованию и распоряжению имуществом носят ограниченный характер. В частности, оргкомитет обязан в случае создания партии передать ей денежные средства, иное имущество и финансовый отчет об их использовании с указанием источников их поступления.

Источник средств организационного комитета – пожертвования в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц. Сбор средств осуществляется оргкомитетом с учетом требований и ограничений, установленных для пожертвований политическим партиям.

Предельный срок деятельности оргкомитета не может превышать одного года. Если организационным комитетом в течение установленного срока его полномочий не будет проведен учредительный съезд партии, он прекращает свою деятельность. Оставшиеся денежные средства оргкомитета передаются жертвователям пропорционально внесенным пожертвованиям, иное имущество возвращается им же, а в случае невозможности возврата деньги и имущество обращаются в доход Российской Федерации.

Поскольку с января 2006 г. Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ существенно ужесточены требования к численности политических партий (минимальная численность увеличена с 10 тыс. до 50 тыс. членов), срок де-

тельности организационных комитетов, образованных для подготовки, созыва и проведения учредительных съездов политических партий до вступления закона в силу, был продлен на шесть месяцев.

Какие установлены требования к проведению учредительного съезда партии

ПОСКОЛЬКУ СОЗДАНИЕ политических партий происходит публично, то дата и место проведения учредительного съезда должны быть обнародованы заблаговременно. Сведения о месте и дате проведения учредительного съезда оргкомитет партии публикует в «Российской газете» или иных общероссийских периодических печатных изданиях. Указанные сведения публикуются не позднее чем за месяц до дня созыва учредительного съезда.

«Российская газета» обязана на безвозмездной основе опубликовать сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии в течение двух недель со дня представления в издание данных сведений.

Учредительный съезд политической партии считается правомочным в случае, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие более чем половину субъектов Российской Федерации и преимущественно проживающие в этих субъектах Российской Федерации. Норма представительства делегатов учреди-

тельного съезда устанавливается организационным комитетом из расчета, что каждый из указанных субъектов Российской Федерации должен быть представлен не менее чем тремя делегатами.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о ее создании, об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии ее устава и программы, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов. Решения учредительного съезда партии по указанным вопросам принимаются большинством голосов делегатов учредительного съезда.

Учредителями политической партии являются делегаты учредительного съезда.

Каков порядок преобразования общественного объединения в политическую партию

В СЛУЧАЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения съезд общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения принимает решения о преобразовании соответствующих организации или движения в политическую партию, о преобразовании их региональных подразделений в субъектах Российской Федерации в региональные

отделения политической партии, о принятии ее устава и программы, о формировании ее руководящих и контрольно-ре-
визионных органов.

Сведения о месте и дате проведения съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию, соответствующая организация или движение публикует в «Российской газете» или иных общероссийских периодических печатных изданиях.

Указанные сведения публикуются не позднее чем за месяц до дня созыва съезда общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию.

Решение о преобразовании общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в политическую партию и иные решения принимаются съездом общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения в соответствии с их уставами. Съезд общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения считается правомочным, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие находящиеся на территориях более чем половины субъектов Российской Федерации региональные отделения общероссийской общественной организации

или общероссийского общественного движения и преимущественно проживающие в этих субъектах Российской Федерации.

Норма представительства делегатов съезда устанавливается из расчета не менее трех делегатов от каждого из указанных региональных отделений.

Существует ли возможность преобразования в партию регионального общественного объединения

НЕТ. ВОЗМОЖНОСТЬ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ в политическую партию предусмотрена только для общероссийских общественных объединений, созданных в организационно-правовой форме общественной организации (объединения, основанного на членстве) либо общественного движения (объединения, не имеющего членства). Межрегиональные, региональные, местные общественные объединения подобным правом не обладают.

Соответственно для того, чтобы непартийное общественное объединение (организация или движение) получило возможность преобразоваться в политическую партию, оно сначала должно получить статус общероссийского, что в свою очередь требует наличия региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Преобразование регионального либо межрегио-

нального общественного объединения в общероссийское требует проведения соответствующей перерегистрации в Росрегистрации. После того как факт преобразования будет официально подтвержден и документирован, общественное объединение может принимать решение о преобразовании в политическую партию в порядке, определенном статьей 14 Федерального закона «О политических партиях».

С какого момента партия считается созданной

ПАРТИЯ СЧИТАЕТСЯ СОЗДАННОЙ со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, о принятии ее устава и программы, о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями политической партии.

Со дня создания политическая партия осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность, связанную с формированием ее региональных отделений и получением ею документа, подтверждающего факт внесения записи о ней в единый государственный реестр юридических лиц.

При создании политической партии путем преобразова-

ния в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения партия считается созданной со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Каково предназначение устава и программы партии

ОСНОВНЫМИ ДОКУМЕНТАМИ политической партии являются ее программа и устав. Последний является основным организационно-правовым документом, определяющим деятельность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений.

Устав политической партии должен содержать положения, определяющие:

- цели и задачи политической партии;
- наименование политической партии, в том числе сокращенное, а также описание символов (если они имеются);
- условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности ее членов;
- порядок учета членов политической партии;
- порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;
- порядок избрания руководящих и контрольно-ревизи-

онных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенцию указанных органов;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу;

- права политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений в области управления денежными средствами и иным имуществом, финансовую ответственность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений и порядок отчетности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;

- порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах; основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией, региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, порядок исключения кандидатов из выдвинутых политической партией, региональным отделением, иным структурным подразделением, имеющими право участвовать в выборах, списков кандидатов.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.