

Ю.А. Дмитриев. КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ “О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ” (Постатейный). М.: “Деловой двор”, 2013. 272 с.

Вышел в свет Комментарий к Федеральному закону “О политических партиях”, подготовленный доктором юрид. наук, проф., заслуженным деятелем науки РФ, чл.-корр. Российской академии образования, доктором философии, профессором права Оксфордского университета (Великобритания) Ю.А. Дмитриевым. Ю.А. Дмитриев – известный специалист в области конституционного права, теории государства и права, политологии, теории власти и практики ее реализации, автор проекта Закона о политических партиях 1991 г. (с учетом последних изменений в законодательстве), что в значительной мере определило его высокое качество.

В рецензируемом Комментарии, в частности, отмечено, что принцип многопартийности закреплен в ст. 13 Конституции РФ. Он предполагает свободу деятельности политических партий, равенство их перед законом. Правовые формы взаимоотношений политических партий с государством являются выражением основных характеристик взаимодействия государства и гражданского общества, государственной власти и граждан.

Эта принципиальная позиция обусловлена тем, что политические партии в своей деятельности реализуют следующие функции: представительства, выражая интересы различных групп населения; социализации, вовлекая граждан в число своих членов, а также сторонников; идеологическую, разрабатывая политические платформы и взгляды, разделяемые отдельными слоями общества; борьбы за власть через подбор, выдвижение и расстановку кадров, обеспечение необходимых условий для их деятельности; участия в формировании политической системы, включая ее принципы, элементы и структуру.

Ю.А. Дмитриев считает, что важнейшая функция партий заключается в выполнении роли средства обратной связи между гражданским обществом и государством, обеспечении политического партнерства между ними. Политические партии имеют возможность реально участвовать в формировании органов государственной власти, оказывать влияние на внутреннюю и внешнюю политику государства.

Автор обратил внимание на то, что главная задача политических партий состоит в легитимном приходе к государственной власти, что позволит партии на деле реализовать важнейшие положения своей политической программы.

В Комментарии к преамбуле Закона подчеркнуто, что важнейшим для его понимания является принцип многопартийности, который означает, что государство гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных документах и программах целей, задач и идеологий. Действие этого принципа ограничено запретом на создание партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, нарушение ее государственной целостности, подрыв безопасности Российского государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

На высоком теоретическом уровне прокомментирована и ст. 3 Закона, из чего следует, что политические партии – это общественные объединения, создаваемые с целью участия граждан в политической жизни через формирование и выражение их политической воли, участия в различных политических акциях, выборах, референдуме, представлении интересов определенных групп граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Ю.А. Дмитриев также отмечает, что, несмотря на то что в ст. 5 и иных нормах комментируемого им Закона не используется понятие “региональная политическая партия”, это не означает запрета на создание таковых в принципе, тем более что прямого запрета на сей счет Закон не устанавливает, а потому региональные партии могут создаваться на основании конституций, уставов и законов субъектов Федерации. Это будет способствовать более эффективному разрешению региональных проблем, повышению политической активности населения российских регионов. Справедливости ради следует заметить, что многие деятели науки и практики, включая В.Д. Зорькина, данной позиции не разделяют.

По мнению автора Комментарии, политические партии должны ставить своей целью не только формирование общественного мнения, но в еще большей мере содействовать формированию и выражению политической воли граждан с целью воплощения ее в конкретных решениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В целях деятельности политических партий, определенных в комментируемом автором Законе, упор сделан на общественный характер их деятельности. Эта функция более присуща неполитическим общественным объединениям, а для партий основной является политическая деятельность. С точки зрения Ю.А. Дмитриева, законодатель таким образом ограничивает цели их деятельности. Хотя партии признаются общественными объединениями, их статус имеет существенные особенности.

Интерес представляя также выводы автора применительно к ст. 8 Закона о деятельности политических партий, основанной на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Они свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, но с учетом ограничений, установленных законодательством. Их деятельность не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

Ю.А. Дмитриев детально рассматривает установленные ст. 9 Закона ограничения на создание и деятельность политических партий, отмечая, что запрещается создание и деятельность партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение территориальной целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Однако включение в программы и уставы политических партий положений о защите социальной справедливости, равно как и их деятельность, направленная на защиту таковой, не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, под каковыми, как отмечает автор Комментария, следует понимать указание в программе и уставе партий на цели защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение таких целей в наименованиях политических партий. Создание партий по национальному или расовому признаку действительно чревато конфликтами. В остальном же законодатель, видимо, стремился развести политические партии и профсоюзы, а также религиозные организации.

В соответствии с п. 1 ст. 10 комментируемого Закона вмешательство органов государственной власти, их должностных лиц в деятельность политических партий (равно как и обратный процесс) не допускается. Правда, следует учитывать, что государственное регулирование деятельности партий, включая их регистрацию, как раз и является вмешательством государства в партийную деятельность. Поэтому Ю.А. Дмитриев предлагает данную норму Закона не понимать буквально. Запрет на вмешательство органов государственной власти, должностных лиц в деятельность партий есть гарантия реализации конституционных положений о многопартийности, свободе деятельности политических партий, их равенстве перед законом. Вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц он расценивает как смещение государственных и общественных функций, что грозит присвоением партиями властных полномочий.

Аналогичный подход справедлив и в отношении комментария к ст. 11 Закона, в соответствии с которой политические партии создаются свободно. Для этого не требуется разрешения органов государственной власти и их должностных лиц. Партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решения о ее создании и других связанных с этим документов.

Политические партии, их региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме с момента их государственной регистрации. Исходя из требований ст. 21 Закона, они действуют на основании своих уставов и в соответствии с ними. Каждая политическая партия должна иметь свою программу, определяющую принципы ее деятельности, цели, задачи и методы их реализации, к чему ее обязывает ст. 22 комментируемого Ю.А. Дмитриевым Закона.

В его работе обосновываются положения ст. 26 Закона о том, что политические партии вправе в установленном законодательством порядке свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать партийные взгляды, цели и задачи; участвовать в выработке решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, в выборах и референдумах; создавать региональные, местные и первичные отделения, реорганизовывать и ликвидировать их; организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, иные публичные мероприятия; осуществлять иную деятельность.

Наряду с правами политические партии, исходя из требований ст. 27 Закона, обязаны при осуществлении своей деятельности соблюдать Конституцию, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Ю.А. Дмитриев отмечает, что в упомянутой статье закреплен весьма ограниченный перечень обязанностей партий.

В собственности партий может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, предусмотренной ст. 28 настоящего Закона и партийными уставами. Автор Комментария обоснованно исходит здесь из того, что в условиях отсутствия у нас уголовной ответственности юридических лиц и их невинной финансово-административной ответственности в политических партиях следует назначать лиц, уполномоченных на ведение финансовой деятельности и несущих за это специальную юридическую ответственность. Видимо, сюда следует отнести и предусмотренные ст. 30 Закона пожертвования партиям и их региональным отделениям в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц, если они документально подтверждены и указан их источник.

Несомненным достоинством рецензируемой работы является обстоятельный комментарий гл. VI, в соответствии с требованиями которой органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления оказывают на равных условиях поддержку политическим партиям, их региональным отделениям и иным структурным подразделениям. Ю.А. Дмитриев обращает внимание на то, что поддержка партий осуществляется, в частности, исходя из содержания гл. VII Закона, посредством их государственного финансирования, которое приостанавливается в случае невыполнения политическими партиями требований ст. 34 Закона. Указанное финансирование производится по итогам участия партий в выборах с целью компенсации их финансовых затрат за счет средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном Законом.

Государственная поддержка призвана обеспечить политическим партиям равные условия участия в выборах и ослабить их зависимость от частного капитала. Партии вправе отказаться от государственного финансирования. По мнению автора Комментария, такие дотации усиливают зависимость политических партий от государства, ослабляют их позиции в отстаивании общественных интересов, укрепляют партийную бюрократию.

В соответствии с гл. VIII Закона политические партии являются единственным видом общественных объединений, обладающим правом самостоятельно выдвигать кандидатов или их списки в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Они вправе участвовать в выборах и референдумах. Здесь Ю.А. Дмитриев, в частности, верно отмечает, что только регистрация в установленном законом порядке превращает кандидата от партии или их список в официальных участников выборов. Комментируя гл. IX Закона, он, например, обращает внимание на ее положения о том, что в случае нарушения какой-либо партией Конституции и законодательства Российской Федерации федеральный регистрационный орган выносит ей письменное предупреждение с указанием на допущенные нарушения и устанавливает срок для их устранения. Если в установленные сроки нарушения не были устранены, а предупреждение не обжаловано в суде, деятельность политической партии может быть приостановлена решением Верховного Суда РФ на основании заявления федерального регистрационного органа.

Политическая партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа (съезда) либо по решению Верховного Суда РФ. Возможность приостановления деятельности партий и их ликвидация оговариваются в Законе рядом существенных условий. Так, автор Комментария обращает внимание на то, что в ст. 41 Закона определен исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых

Верховный Суд РФ вправе принять решение о ликвидации партии.

Закон о политических партиях по-прежнему все еще далек от совершенства. Он не в полной мере выполняет свою основную задачу развития чрезмерно кратких конституционных положений применительно к партиям, ограничивая права граждан на участие в политической жизни общества и государства. В нем не закреплён ряд важных принципов, в частности гарантии демократического внутреннего устройства политических партий. Необходимо дальнейшее развитие законодательной базы в данной сфере с учетом

“домашних” теоретических наработок, зарубежного опыта и российской практики.

В заключение следует отметить, что автор весьма оперативно и своевременно откликнулся на новые реалии касательно политических партий, подготовил и выпустил в свет добротный и полезный научный Комментарий, который, несомненно, найдет своего читателя.

**Василий Олегович Миронов, доктор юрид. наук,
проф. (E-mail: mironov-vo@yandex.ru)**