

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу ныне действующего российского законодательства о политических партиях как общественных объединениях граждан. В ней нашли свое отражение критерии, которыми должны соответствовать политические партии. Подробному анализу подвержены правовые позиции Конституционного Суда РФ по законодательным требованиям к политическим партиям. Приведены также правовые позиции Европейского Суда по правам человека в отношении критериев, которым должны соответствовать политические партии. Поставлена проблема соответствия правовых позиций Европейского Суда по правам человека Конституции РФ и роли Конституционного Суда РФ в оценке конституционности данных позиций. По всем рассматриваемым вопросам автор высказывает собственную точку зрения.

Ключевые слова: политическая партия, правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека.

N. Yu. Starkin

Postgraduate student

Penza State University, Penza, the Russian Federation

LEGAL REQUIREMENTS FOR POLITICAL PARTY

Abstract. This article analyzes the current existing Russian legislation on political parties as a public association of citizens. It reflected the criteria that must comply with the political parties. The author analyzes detailed the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the legal requirements for political parties, gives the legal position of the European Court of Human Rights in respect of the criteria to be met by political parties. The author defines problem of compliance with the legal positions of the European Court of Human Rights of the Russian Constitution and the role of the Constitutional Court in the assessment of the constitutionality of these positions. For all the issues the author expresses his own point of view.

Key words: political party, legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» политическая партия должна отвечать следующим требованиям: иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; в политической партии должно состоять не менее пятисот членов; руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Требования к политической партии были рассмотрены Конституционным Судом РФ. Так, в Постановлении от 1 февраля 2005 г. по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» Конституционный Суд РФ отметил, что политическая партия является особым видом общественных объединений. Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией политической власти, т. е. политические партии включены в

процесс властеотношений. Это обстоятельство дает возможность федеральному законодателю устанавливать дополнительные требования к политической партии в развитие конституционных положений о праве граждан на объединение [3, с. 30]. Среди них – требование о создании политических партий только лишь на федеральном уровне, требование о численности политических партий и их региональных отделениях, требование о нахождении руководящих органов партий только на территории Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в указанном Постановлении подчеркнул, что требование о создании политических партий только на общедоказательном уровне является по существу ограничением конституционного права граждан на объединение и в федеральном законе допустимо только в целях защиты конституционно значимых ценностей в смысле части 3 статьи 55 Конституции РФ. Здесь имеется в виду обеспечение единства государства в конкретных исторических условиях. Данное ограничение носит временный характер и с отпадением породивших его обстоятельств должно быть снято [3, с. 33]. Этими обстоятельствами могут быть вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, направленные на нарушение государственной целостности Российской Федерации.

Следует отметить, что ныне действующая редакция Федерального закона «О политических партиях» не содержит требования о создании политических партий только на федеральном уровне. Однако это не означает, что в Российской Федерации могут создаваться региональные политические партии, поскольку статья указанного закона требует наличия региональных отделений политических партий в не менее чем половине субъектов РФ. Буквальное толкование приведенной нормы неизбежно приведет нас к выводу о создании политических партий только на федеральном уровне.

В Российской Федерации были случаи лишения регистрации политической партии по причине несоответствия требованиям к политическим партиям, установленным указанным Федеральным законом. Так, в 2007 г. была лишена регистрации Республиканская партия России в связи с тем, что ее региональные отделения имелись менее чем в половине субъектов РФ, и численность партии составляла менее 50 тысяч членов (требование Федерального закона на момент вынесения решения Суда). Верховный Суд РФ 23 марта 2007 г. удовлетворил иск Федеральной регистрационной службы о ликвидации Республиканской партии России. Суд согласился с позицией Федеральной регистрационной службы, что численность партии, а также количество ее региональных отделений не соответствуют российскому законодательству [8].

Республиканская партия России не согласилась с этим решением Верховного Суда РФ и обратилась в Европейский Суд по правам человека, который 12 апреля 2011 г. вынес решение по делу «Республиканская партия России против России». Европейский Суд по правам человека в своем решении подчеркнул, что любые действия, предпринятые против политических партий, учитывая их важную роль для надлежащего функционирования демократии, затрагивают как свободу на объединение, так и демократию в соответствующем государстве.

Вынося свое решение, Европейский Суд выдвинул следующие правовые аргументы. Он указал, что требования к минимальной численности политических партий установлены во многих европейских государствах, однако в Российской Федерации они являются самыми высокими. При этом они в федеральном законодательстве неоднократно менялись, что может расцениваться как попытка манипулирования избирательными законами в пользу правящей партии.

Европейский Суд в качестве аргумента привел и тот факт, что политические партии должны обязательно участвовать в выборах в органы публичной власти.

Европейский Суд не принял доводы о том, что после роспуска данная партия могла преобразоваться в общественное объединение. Он в этой связи указал на недопустимость навязывания объединению организационно-правовой формы, которая не отвечает стремлениям его учредителей и членов. Кроме того, такое преобразование лишило бы политическую партию возможности выдвигать кандидатов для участия в различного уровня выборах.

Также Европейский Суд обратил внимание и на то, что такая мера как ликвидация партии может применяться только к тем партиям, которые используют незаконные или недемократические методы, подстрекают к насилию или проводят политику, направленную на разрушение демократии.

Опираясь на приведенные правовые аргументы, Европейский Суд выработал правовую позицию, суть которой состояла в том, что партия, которая никогда не отстаивала региональные или сепаратистские интересы и никогда не обвинялась в попытках подорвать территориальную целостность России, была ликвидирована только по формальным основаниям, а именно - невыполнения требований Федерального закона о минимальной численности и региональной представительности.

На основе этого вывода Европейский Суд посчитал, что ликвидация Республиканской партии России нарушила статью 11 Европейской Конвенции о защите прав человека [1].

Выработанная Европейским Судом по правам человека правовая позиция вошла в противоречие с правовой позицией Конституционного Суда РФ, содержащейся в его Постановлении от 16 июля 2007 г. по жалобе политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов», в соответствии с которой положения законодательства, закрепляющие требования к численности политической партии и ее региональных отделений с учетом конкретно-исторических условий становления в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления устойчивой многопартийной системы, – нельзя признать чрезмерно ограничивающими право на объединение в политические партии [6].

Здесь мы уже имеем дело с исполнимостью решений Европейского Суда по правам человека. С одной стороны, требования к численности политической партии и ее региональным отделениям, выдвинутыми Федеральным законом «О политических партиях», признаны Конституционным Судом РФ соответствующими Конституции РФ, а, с другой стороны, ликвидация политической партии по причине не соответствия критериям, установленным указанным законом, признана Европейским Судом по правам человека нарушающей Европейскую Конвенцию.

В юридической науке мнения на этот счет разделились. Так, В. Е. Чуров и Б. С. Эбзеев указывают на более высокую юридическую силу Конституции РФ по отношению к Европейской конвенции по защите прав человека и вносят предложение о том, что Конституционный Суд РФ необходимо наделить правом оценивать решения Европейского Суда по правам человека на предмет их соответствия Конституции РФ [10, с. 11].

К. М. Худoley считает это предложение некорректным. По его мнению, проверяя конституционность исполнения решения Европейского Суда, Конституционный Суд РФ неизбежно будет осуществлять толкование самого решения данного Суда, а значит, и положений Конвенции о правах человека 1950 г., в чем видится нарушение статьи 46 указанной Конвенции [9, с. 101]. Кроме того, Российская Федерация в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1998 г. «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» признает и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней [4].

А. Н. Кокотов считает, что решение Конституционного Суда РФ, которым может быть признано соответствующим Основному Закону регулирование, оцененное Европейским Судом по правам человека как несовместимое с Европейской Конвенцией, вовсе не означает «блокировку» исполнения решения ЕСПЧ, поскольку проблема регулирования, приведшая к установленным ЕСПЧ нарушениям, заключается не в самом законе, а в практике его применения [2, с. 27].

Оценивая приведенные выше точки зрения, необходимо учесть следующие обстоятельства. Безусловно, права В. Е. Чуров и Б. С. Эбзеев в том, что Конституция РФ имеет более высокую юридическую силу по сравнению с Европейской Конвенцией. В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Следовательно, Европейская Конвенция в соответствии с указанным выше федеральным законом стала составной частью правовой системы России, которую возглавляет Конституция РФ. Правовая норма о том, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (часть 4 статьи 15 Конституции РФ), означает не надконституционный, а надзаконный характер таких договоров.

К. М. Худoley прав в том, что Россия признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней.

А. Н. Кокотов, высказывая свою позицию, различает решения Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека по видам судопроизводства.

Нам представляется, что Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека рассматривают в разных видах судопроизводства различные предметы. Конституционный Суд рассматривает конституционность закона в порядке конституционного судопроизводства. Европейский Суд по правам человека проверяет законность правоприменительной практики в порядке гражданского судопроизводства. Однако, проверяя законность правоприменительной практики в конкретном деле, Европейский Суд дает оценку национальному законодательству, примененному в данном деле. Отсюда – выполнение решений Европейского Суда по правам человека, в случае его расхождения с высказанной ранее правовой позицией Конституционного Суда РФ, возможно при условии оценки этого решения на предмет соответствия Конституции РФ Конституционным Судом РФ.

19 апреля 2012 г. на основании решения Европейского Суда по правам человек Верховный Суд РФ вынес определение о восстановлении государственной регистрации Республиканской партии России [5].

Были внесены изменения и в Федеральный закон о политических партиях в части, касающейся требований к политической партии. Однако эти изменения нельзя считать ответом на решение Европейского Суда по правам человека по делу Республиканской партии России. О необходимости либерализации законодательства о политических партиях говорилось в ежегодном послании Президента РФ в 2008 г., т.е. задолго до решения Европейского Суда по правам человека [7].

Следовательно, изменение требований к политическим партиям диктовалось не внешними причинами, а изменением социально-политической действительности внутри страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская Конвенция о защите прав человека / СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cqi/online.cqi?res=doc;base=arb;n=233192> (дата обращения: 07.11.2015).

2. Кокотов А.Н. Насущные вопросы регулирования деятельности Конституционного Суда Российской Федерации / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал. — Екатеринбург: Изд-во УрГЮА. — 2012. — № 2 (83). — С. 20–27.
3. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками), часть 3 статья 55 / СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/rf/chapter/2/> (дата обращения: 10.11.2015).
4. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федер. закон от 30 марта 1998 г. // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 14. — Ст. 1514.
5. Определение о восстановлении государственной регистрации Республиканской партии России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ryzkov.ru/index.php?catid=26:2012-01-24-07-46-59&id=31812:2012-05-10-09-07-25&Itemid=2&option=com_content&view=article (дата обращения: 07.09.2015).
6. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов»: постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 30. — Ст. 3989.
7. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. / СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/194176/#ixzz3yvZ9RqEm> (дата обращения 10.09.2015).
8. Республиканская партия России ликвидирована решением Верховного суда 23.03.2007 // РИА НОВОСТИ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20070323/62540050.html#ixzz3tSnkd1XN> (дата обращения 10.09.2015)
9. Худолей К. М. Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость / К.М. Худолей // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2013. — № 2 (20). — С. 93–101.
10. Чуров В.Е. Решение ЕСПЧ по делу «Республиканская партия России против России», или Утраченные иллюзии / В.Е. Чуров., Б.С. Эбзеев // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 12. — С. 23–38.

REFERENCES

1. *Europeiskaia Konventsii o zashchite prav cheloveka*, SPS «Konsul'tantPlius» (The European Convention on Human Rights, legal reference system «Garant»). Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cqi/online.cqi?res=doc;base=arb;n=233192> (access 07.11.2015).
2. Kokotov A.N. Actual issues of regulation activities of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal = Journal of Russian law*, Yekaterinburg, Izd-vo UrGUa Publ., 2012, no. 2 (83), pp. 20-27. (In Russian)
3. *Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii (priniata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabria 1993 g.) (s popravkami), chast' 3 stat'ia 55*, SPS «Garant» (The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote on December 12, 1993) (revised), part 3 of article 55, legal reference system «Garant»). Available at: <http://constitution.garant.ru/rf/chapter/2/> (accessed 10.11.2015).
4. Ratification of the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental freedoms and its Protocols to its feder. act of March 30, 1998. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation Bulletin of the Russian Federation*, 1998, no. 14, art. 1514.
5. *Opreделение o vosstanovlenii gosudarstvennoi registratsii Respublikanskoi partii Rossii* (Restoration concept of state registration of the Republican Party of Russia). Available at: http://www.ryzkov.ru/index.php?catid=26:2012-01-24-07-46-59&id=31812:2012-05-10-09-07-25&Itemid=2&option=com_content&view=article (accessed 07.09.2015)
6. In the case on the constitutionality of certain provisions of Articles 3, 18 and 41 of the Federal Law «On political parties» in connection with the complaint of a political party «Russian Communist Workers' Party - Russian Communist Party»: the Constitutional Court of the Russian Federation of 16.07.2007 № 11-П. *Sobranie zakonodatel'stva RF = Legislation Bulletin of the Russian Federation*, 2007, no. 30, art. 3989.

7. *Poslanie Prezidenta RF D.A. Medvedeva Federal'nomu Sobraniuu RF ot 5 noiabria 2008 g.*, SPS «Garant» (Message of the President of the Russian Federation D.A. Medvedev to the Federal Assembly on November 5, 2008, legal reference system «Garant»). Available at: <http://base.garant.ru/194176/#ixzz3yvZ9RqEm> (accessed 10.09.2015).

8. *Respublikanskaia partiia Rossii likvidirovana resheniem Verkhovnogo suda 23.03.2007*, RIANOVOSTI (The Republican Party of Russia is abolished by the decision of the Supreme Court of 23.03.2007, information agency RIANOVOSTI). Available at: <http://ria.ru/politics/20070323/62540050.html#ixzz3tSnkd1XN> (accessed 10.09.2015)

9. Khudolei K. M. The constitutionality of the decisions of the ECHR and their enforceability. *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki = Bulletin of the University of Perm. Jurisprudence*, 2013, no. 2 (20), pp. 93-101. (In Russian)

10. Churov V.E., Ebzeev B.S. ECHR descision on the case «Republican Party of Russia against Russia» or Lost Illusions. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2011, no. 12, pp. 23-38. (In Russian)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Старкин Никита Юрьевич — аспирант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: apoka-91@rambler.ru.

AUTHOR

Starkin Nikita Yur'evich — Postgraduate student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: apoka-91@rambler.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Старкин Н.Ю. Законодательные требования к политической партии / Н.Ю. Старкин / Н.Ю. Старкин // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Starkin N. Yu. Tthe legal requirements for political party. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2015, vol. 3, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).