

Г. Г. Каримова,

аспирант.

Типология конституционно-правовых споров в процессе создания и деятельности политических партий¹.

Любые процессы, происходящие в обществе, сопровождаются спорами (конфликтами). Однако само понятие спора (конфликта) в конституционном праве используется редко и исследовано недостаточно, нежели, например, понятие конституционно-правовой ответственности². Чтобы понять, что представляет собой конституционно-правовой спор, необходимо обратиться к понятию «юридический конфликт».

Юридическим конфликтом следует признать любой конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон (их юридически значимыми действиями или состояниями) и, следовательно, субъекты, либо мотивация их поведения, либо объект конфликта обладают правовыми признаками, а сам конфликт влечет юридические последствия³. К тому же, юридический конфликт является разновидностью социальных конфликтов, которые являются «одной из наиболее распространенных форм проявления и материализации (актуализации) противоречий»⁴. Таким образом, конфликты в современном обществе представляют собой порождение и проявление объективно существующих социальных противоречий⁵. В то же время какие бы конкретные причины ни лежали в основе поведения противоборствующих сторон, в конечном счете они упираются в их интересы, которые в случае конфликта оказываются несовместимыми или

¹ Статья подготовлена в ходе работы научно-учебной группы 2012 г. над темой: «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» (грант № 12-05-0006) при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ.

² См.: *Виноградов В.А.* Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2003, *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000.

³ Основы конфликтологии: Учебное пособие / А. В. Дмитриев, Ю. Г. Запрудский, В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев. М., Юристъ, 1997. С. 55.

⁴ Конфликтология: Учебник / О. З. Муштук, А. Ю. Деев, О. С. Которова, М. В. Цыбульская. М., Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 44.

⁵ Основы конфликтологии: Учебное пособие / А. В. Дмитриев, Ю. Г. Запрудский, В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев. М., Юристъ, 1997. С. 64.

противоположными⁶. Таким образом, конституционно-правовые споры, будучи юридическими конфликтами, являются разновидностью социальных конфликтов. Существует мнение, что конституционно-правовые споры (конституционные конфликты) являются политическим типом социальных конфликтов, которые посредством конституционных процедур могут быть трансформированы в юридически значимые, порождающие правовые последствия⁷, поскольку конституционные процедуры регулируют конфликты политических институтов. Это утверждение отчасти верно, поскольку право и политика тесно переплетены, особенно в конституционном праве, и право в этом случае призвано урегулировать конфликты в сфере властных отношений. Однако не верно относить конституционно-правовые споры к политическим только ввиду указанной причины, так как в первую очередь спор возникает вследствие нарушения правовых норм, устанавливающих какое-либо право или интерес (например, права избирателей). Опять же, и разрешение конфликтов происходит на основании правовых норм. Поэтому более верным представляется то, что конституционные споры имеют политико-правовую форму.

Власова К.Б., определяя конституционно-правовые споры как особый вид противоречий, возникших в публичных отношениях, считает, что специфика конституционно-правовых споров заключается в том, что они связаны с исполнением, реализацией либо нарушением тех или иных норм, а также возникновением, изменением или прекращением правовых отношений между органами власти, физическими или юридическими лицами⁸. Однако данное определение не дает полного представления того, что представляет собой конституционно-правовой спор, поскольку под указанные характеристики может подпадать любой другой правовой спор, например, административный или финансовый.

⁶ Основы конфликтологии: Учебное пособие / А. В. Дмитриев, Ю. Г. Запрудский, В. П. Казимирчук, В. Н. Кудрявцев. М., Юристъ, 1997. С. 64.

⁷ Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право, 2004, № 11/ СПС Гарант.

⁸ Власова К. Б. Конституционные споры как предмет судебного разрешения (по страницам одной диссертации) // Конституционное и муниципальное право. 2011, № 10. С. 49.

Определение конституционно-правовых споров, наиболее соответствующее специфике конституционного права, мы видим у Замотаевой Е. К. Ими являются разногласия, противоречия между участниками конституционно-правовых отношений. Причем, они возникают между участниками конституционных правоотношений не только «в процессе осуществления ими своих прав и обязанностей», но и полномочий. К тому же, порядок разрешения подобных разногласий может устанавливаться не только законом, но и иными правовыми актами⁹.

В зарубежных странах (Франция, Италия, Германия) субъектный состав конституционно-правовых споров является определяющим. В качестве субъекта называется «конституционный орган», под которым понимаются не только высшие органы государственной власти, но и элементы гражданского общества: политические партии, народ, внутригосударственные общности и иные. Факторами отнесения тех или иных субъектов к конституционным органам являются конституционный статус органа, законодательно определенные функции, характеристики юридического лица¹⁰. Таким образом, конституционно-правовые споры в зарубежных странах понимаются в широком смысле, поскольку его участниками является большое количество различных субъектов и разрешаются они не только органами конституционного контроля.

Почему же споры с участием политических партий являются конституционно-правовыми спорами? Отвечая на данный вопрос, необходимо выделить следующие признаки конституционно-правовых споров применительно к деятельности политических партий:

1. Предмет конституционно-правовых споров. Им является какой-либо нарушенный интерес или право субъектов конституционных отношений, которые являются социально значимыми. Пряхина Т. М. в качестве предмета

⁹ См. Замотаева Е. К. Конституционно-правовые споры // <http://www.hse.ru/org/persons/68536> (Дата обращения – 19 февраля 2012 г.).

¹⁰ См. подробнее: Власова К. Б. Конституционные споры как предмет судебного разрешения (по страницам одной диссертации) // Конституционное и муниципальное право, 2011, № 10. С. 49.

конфликта выделяет основное противоречие, которое и является причиной противоборства, противостояния сторон¹¹. На наш взгляд, предметом спора является право (интерес), при реализации которого противоречие возникает между различными субъектами.

В качестве примера можно привести спор, возникший в результате одинаковых билбордов партии «Единая Россия» и Московской избирательной комиссии. Однако, он рассматривался не как спор о нарушении прав избирателей, а как спор о нарушении авторских прав, что снизило ценность механизма защиты конституционных прав.

2. Субъекты конституционно-правовых споров. К ним относятся участники конституционно-правовых отношений: органы государственной власти, общественные объединения, народ, политические партии. Утверждение о том, что один из участников конфликта в обязательном порядке должен быть наделен властными полномочиями¹² сужает сферу конституционно-правовых споров, поскольку последние могут возникать и между политическими партиями.

3. Нормы, на основании которых разрешаются конституционно-правовые споры. Рассматриваемые споры разрешаются на основании источников конституционного права. К ним можно отнести, например: ФЗ от 11. 07. 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях», ФЗ от 18. 05. 2003 № 19-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ФЗ от 12. 06. 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.

В зависимости от предмета конституционно-правовых споров, можно выделить следующие основные их виды:

¹¹ См. подробнее: Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право, 2004, № 11. / СПС Гарант.

¹² См. подробнее: Пряхина Т. М. Конституционные конфликты // Государство и право, 2004, № 11 / СПС Гарант.

- конституционно-правовые споры в процессе регистрации политических партий, прекращения и приостановления их деятельности;
- конституционно-правовые споры в процессе участия политических партий в избирательном процессе;
- конституционно-правовые споры в процессе заключения соглашений между политическими партиями, политическими партиями и иными общественными объединениями и организациями.

Конституционно-правовые споры в процессе регистрации политических партий, прекращения и приостановления их деятельности.

Данные споры связаны с нарушением требований, установленных Федеральным законом от 11. 07. 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Статьей 3 установлены следующие требования к политическим партиям:

а) 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;

б) в политической партии должно состоять:

до 1 января 2010 года - не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, 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;

с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года - не менее сорока пяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот пятидесяти членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот членов политической партии;

с 1 января 2012 года - не менее сорока тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее четырехсот членов политической партии. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее ста пятидесяти членов политической партии.

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Практически все споры возникают вследствие нарушения первых двух пунктов *а* и *б*. В 90-е гг. по еще действовавшему законодательству СССР для регистрации партий достаточно было иметь 5000 членов. В 2001 г. российским законодателем для партий увеличен минимум численности до 10 тысяч членов. К 2003 г. в стране осталось 46 партий. В 2004 г. планка была повышена до 50 000, после чего в 2007 г. осталось 15 партий¹³. На сегодня в России зарегистрировано 7 партий.

В настоящее время трансформация политической системы активизировалась. Так, в декабре прошлого года в Послании Федеральному Собранию Президент РФ Медведев Д. А. озвучил некоторые предложения по упрощению процедуры регистрации политических партий: по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 процентов регионов страны¹⁴. Соответствующие поправки в федеральное законодательство уже готовятся ко внесению в Государственную Думу. Анализ разумности требований к политическим партиям являлся предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ.

В Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6

¹³ Узунян Т. Т. К вопросу о численности политической партии // Конституционное и муниципальное право, № 22, 2009. С. 24.

¹⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» / СПС Гарант.

статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»¹⁵ Конституционный Суд РФ подтвердил конституционность нормы о том, что политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации и что в политической партии должно состоять не менее десяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее ста членов политической партии. Суд указал на то, что федеральный законодатель призван урегулировать вопросы правоспособности политических партий таким образом, чтобы, с одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой - чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е. в конечном счете должен руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П «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»¹⁶ указал, что федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации;

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П «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» / СПС Гарант.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П «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» / СПС Гарант.

данные требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение. То есть Конституционный Суд признал разумными и соразмерными требования к минимальной численности политических партий как в десять, так и в пятьдесят тысяч членов. Тогда не совсем понятно, какой, по мнению Конституционного Суда РФ, должна быть минимальная численность членов политических партий, когда будет нарушаться принцип соразмерности и разумной достаточности?

Требование к минимальной численности политической партии также являлось предметом рассмотрения Европейского суда по правам человека в деле «Республиканская партия России против России» [Republican Party of Russia v. Russia] (N 12976/07). В Постановлении от 12 апреля 2011 г. Европейский Суд признал ликвидацию партии по причине несоблюдения требований о минимальной численности и минимальном количестве региональных представительств незаконной. Суд отметил, что требуемое минимальное количество членов в партии в России – самое высокое в Европе, и что наряду с существованием 7 % избирательного барьера, установление высокого минимального количества членов партии является дополнительным ограничением¹⁷.

В соответствии со статьями 39, 41 ФЗ «О политических партиях» деятельность политической партии может быть приостановлена либо политическая партия может быть ликвидирована по решению Верховного Суда РФ.

¹⁷ См. подробнее: www/ryzkov.ru/publications.php?id=8690 (Дата обращения – 19 февраля 2012 г.).

Конституционно-правовые споры в процессе участия политических партий в избирательном процессе.

Данные споры связаны с проведением избирательных кампаний политическими партиями. В соответствии с ч. 1 ст. 36 ФЗ «О политических партиях» политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Участие в выборах является обязанностью политической партии, поскольку неучастие партии в выборах в течение пяти лет подряд влечет ее ликвидацию (ч. 2 ст. 37).

Указанные споры рассматриваются избирательными комиссиями, а также судами общей юрисдикции.

В качестве примеров можно привести споры по незаконной агитации. Например, Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ (далее – ЦИК РФ) от 30 ноября 2011 г. № 64/556-6 была удовлетворена жалоба регионального отделения Политической партии «Справедливая Россия» на незаконную агитацию, которая выражалась в размещении флага Всероссийской политической партии «Единая Россия» рядом с Государственным флагом РФ и флагом Волгоградской области на здании районного Дома культуры, в котором размещался избирательный участок.

Споры об отказе в регистрации единого списка кандидатов в депутаты в связи с недостаточным количеством достоверных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения списка кандидатов. Например, жалоба Московского областного регионального отделения Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» по поводу признания всех подписей избирателей недействительными в связи с несоответствием формы подписного листа требованиям закона (Постановление ЦИК РФ от 25 ноября 2011 г. № 61/538-6).

Споры об исключении из списка кандидатов членов иных политических партий, что нарушает п. 31 ст. 36 ФЗ «О политических партиях» (например,

жалоба «Справедливой России» в связи с исключением кандидатов, являющихся членами «Единой России»; Постановление ЦИК РФ от 11 ноября 2011 г. № 56/491-6).

Многочисленны споры в связи с отказом в регистрации списка кандидатов в депутаты (например, по причине недостаточности подписей избирателей), споры в связи с нарушением равного доступа политических партий к освещению в средствах массовой информации. Так, в Москве действует Закон от 15 сентября 2010 г. № 39 «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Московской городской Думе, при освещении их деятельности региональным телеканалом и радиоканалом». Контроль за соблюдением требований указанного закона лежит на Московской городской избирательной комиссии. В соответствии с ч. 8 ст. 6, в случае если Московская городская избирательная комиссия установит факт нарушения требования об освещении деятельности политических партий, представленных в Московской городской Думе, в равном объеме в течение одного календарного месяца, она принимает решение о необходимости компенсировать недостающий объем эфирного времени в отношении соответствующей политической партии и направляет указанное решение соответствующей региональной организации теле- и (или) радиовещания.

Рассмотрение жалоб избирательными комиссиями происходит на основании своих регламентов. Центральная избирательная комиссия РФ действует на основании Регламента, принятого 28 июня 1995 г. Согласно ст. 54 Регламента ЦИК РФ рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов РФ и их должностных лиц, а также обращения о нарушении Федерального закона, федеральных конституционных законов, иных федеральных законов. Таким образом, установлен административный порядок рассмотрения конституционно-правовых споров в сфере участия политических партий в избирательном процессе.

Конституционно-правовые споры в процессе заключения соглашений между политическими партиями, политическими партиями и иными общественными объединениями и организациями.

Природа подобных соглашений исследована в науке конституционного права недостаточно. С помощью политических соглашений стороны оформляют создание избирательных блоков, скрепляют договоренности между участниками выборов о недопустимости использования «грязных» избирательных технологий, распределяют руководящие должности во внутренних структурах парламента¹⁸.

Заключение соглашений предусмотрено федеральным законодательством. Так, в соответствии с ч. 1.1. ст. 26 ФЗ «О политических партиях» политическая партия и зарегистрированное в соответствии с законом иное общественное объединение, не являющееся политической партией, создавшие объединение или союз, целью (одной из целей) деятельности которых является совместное формирование списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, заключают соглашение в письменной форме. Однако, законодательно остались не урегулированными вопросы процедуры заключения соглашений (условия договора), порядок внесения изменений, а также его расторжение.

На практике заключаются соглашения о сотрудничестве между партиями, партиями и иными объединениями. Например, соглашение между партией «Единая Россия» и «Справедливая Россия», заключенное в 2010 г., между «Единой Россией» и Общероссийским союзом общественных объединений «Союз потребителей Российской Федерации» в 2006 г.

Споры в сфере заключения политических соглашений на федеральном уровне должны быть подведомственны Верховному Суду РФ, на региональном – судам общей юрисдикции (областным и районным).

¹⁸ Васильева С. В. Политическое соглашение как акт свободного выбора его участников /<http://www.hse.ru/org/persons/68506> (Дата обращения – 19 февраля 2012 г.).

Массив конституционно-правовых споров в сфере создания и деятельности политических партий огромен: споры возникают как на федеральном, так и на региональном уровнях, могут разрешаться как в судебном, так и в административном порядке. Ценность для конституционного права представляет изучение тех споров, где предметом нарушения являются конституционные права и свободы, в первую очередь, права избирателей. Их изучение необходимо для выработки рекомендаций по дальнейшему развитию законодательства о политических партиях, механизмах разрешения споров с их участием.