

Кочкарова Е.

Политические партии как институциональный фактор становления гражданского общества и их конституционно-правовой статус в Кыргызской Республике

В статье исследуется основа правовой базы политической партии, критерии, которые отличают ее от других организационных и правовых форм общественных фондов в качестве общественного и правового характера целей деятельности, позволяющих гражданам участвовать в политической жизни общества; конкретные средства выполнения этих целей, формирование и выражение их политической воли, участия в политических акциях, выборах и референдумах.

Ключевые слова: гражданское общество, избирательное определение, структурный анализ, институционализация, функциональное определение, правовое определение, общественные группы.

Kochkarova E.

Political party as an institutional factor of formation of civil society and their constitutional and legal status in the Kyrgyz Republic

The basis of legal framework of a political party is the criteria that distinguish it from other organizational and lawful forms of public foundations as the public and legal nature of activity goals enabling citizens to participate in the society's political life; specific means of fulfilling those goals, formation and expression of their political will, participation in political actions, elections and referendums.

Key words: civil society, electoral definition, structural determination, institutionalization, functional definition, legal definition, community groups.

Кочкарова Е.

Кыргыз Республикасындағы саяси партиялар азаматтық қоғам қалыптасуының институционалдық факторы ретінде және олардың конституциялық-құқықтық мәртебесі

Автор мақалада саяси партияларды азаматтық қоғам қалыптасуының институционалдық факторы ретінде қарастырады және Кыргыз Республикасындағы олардың конституциялық-құқықтық мәртебесін айқындайды. Саяси партиялардың құқықтық институтталуының аса маңызды формасы саяси партияларға конституциялық-құқықтық мәртебесін беру болып табылады. Негізгі заңға саяси партиялар туралы заң ережелерін енгізу олардың мемлекеттік билікті ұйымдастыру мен жүзеге асырудағы рөлін мойындау болып саналады.

Түйін сөздер: партия, саясат, қоғам, билік, Конституция

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ПАРТИИ КАК
ИНСТИТУЦИОННЫЙ
ФАКТОР
СТАНОВЛЕНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА И ИХ
КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЙ СТАТУС
В КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ**

Политическая структура современного гражданского общества чрезвычайно сложна, она включает в себя множество взаимодействующих с государством общественных объединений. Политические партии – лишь один из их видов [1, 2]. Следовательно, основополагающее значение для их правового регулирования имеет формулирование такого юридического определения самого понятия «политическая партия», которое позволило бы отграничить партии как специфический субъект права от всех иных видов общественных объединений. Было затруднительно юридически оформить институт политических партий, так как по своему происхождению, сфере своей деятельности, функциональному предназначению и т. д., партии представляют собой в большей мере общественно-политическую, чем государственно-правовую категорию. В различных определениях, содержащихся как в конституциях, так и, чаще всего, в специальных законах о политических партиях отдельных стран [3], можно выделить ряд общих признаков, которые в совокупности придают общественному объединению качество политической партии. Следует подчеркнуть, что соответствующие нормативные положения исходят из определений политических партий, сформулированных социологами и политологами, изучающими партии как элемент социальной и политической систем общества.

Природа политической партии имеет свои особенности. С одной стороны, политическая партия является добровольным, самоуправляющимся, негосударственным общественным объединением, создаваемым по инициативе граждан. С другой стороны, тот факт, что основным предназначением партии является ее участие в политической жизни общества, обуславливает потребность в более жестком, по сравнению с иными общественными объединениями, правовом регулировании порядка создания и деятельности политической партии.

Сущностные признаки политической партии находят свое сжатое выражение в ее различных определениях. При этом общепризнанного определения политической партии в правовой и политической науке нет. Среди множества определений партии в мировой политической науке наибольшее распространение получили электоральное (Д. Сартори и др.) [4], структур-

ное (М. Дюверже [5], М. Я. Острогорский [6]), функциональное, структурно-функциональное (С. Нойман [7]). К примеру, Д. Сартори определяет политическую партию как «политическую группу, активно участвующую в проведении выборов и имеющую благодаря этому возможность проводить своих кандидатов в органы публичной власти» [4]. В данном случае сущность политической партии видится, прежде всего, в ее связи с электоральным процессом, обеспечивающим приход к власти определенной группы политиков.

Сторонники функционального подхода исходят из того, что политическая партия – это организация индивидов, которая стремится путем выборов или помимо выборов продлить полномочия парламента или его части, чтобы осуществить политическое господство над данным учреждением.

Электоральное определение партии, фактически являющееся разновидностью функционального определения, основано на выделении электоральной функции как наиболее значимой из всех функций, осуществляемых партией. Из отечественных исследователей подобного подхода придерживается Г.М. Михалева, определяющая политические партии как «общественные объединения, участвующие в выборах на различном федеральном, региональном и местном уровне, формулирующие политические цели и стремящиеся к участию в органах власти» [8].

Современной науке известны также структурные определения, выводящие сущность партии из специфики ее организационного устройства. Традиции структурного подхода восходят еще к работам М.Я. Острогорского и Р. Михельса, исследовавших закономерности развития современных им политических партий и тенденции их огосударствления в условиях демократического общества. В современной политической науке это направление представлено, прежде всего, М. Дюверже, выделившим в качестве важнейших атрибутов партии такие характеристики, как особенности их структуры, длительность существования, факторы организационного устройства [9].

Оригинальное структурное определение политической партии предлагает Р.Ф. Матвеев, считающий, что партия есть организация, соединяющая общественное движение и течение общественно-политической мысли.

Близким к структурно-функциональному подходу является и определение Ю.С. Гамбарова, содержащееся в его известной работе «По-

литические партии в их прошлом и настоящем» («политические партии – свободные общественные группы, образующиеся внутри правового государства для совместного действия на почве общих всем объединяемым индивидам интересов и идей») [10].

При анализе современного законодательства Кыргызской Республики можно выделить три основных квалифицирующих признака, при отсутствии хотя бы одного из которых общественное объединение теряет юридическое качество партии. Одно из которых, завоевание политической власти (в рамках и на основе Конституции Кыргызской Республики), как главная цель участия в политическом процессе, объединение индивидов на основе общности политических взглядов, признания определенной системы ценностей, находящихся воплощение в партийной программе, и наличие формализованной постоянно действующей партийной структуры.

Можно согласиться с мнением, что при определении понятия партии существуют четыре образующих партию признака: идеологическая направленность партийной деятельности, длительный и многоуровневый характер объединения, нацеленность на завоевание и осуществление власти и апелляция к поддержке народа [11].

В работах современных исследователей, посвященных сравнительному праву, встречаются и более детализированные варианты перечня юридически значимых признаков политической партии. В числе существенных признаков политической партии, находящихся отражение в законодательстве, выделяются ее добровольный, самоуправляемый, устойчивый и автономный характер, общность убеждений и целей ее членов, как фактор образования партии, отсутствие целей извлечения прибыли, содействие формированию и выражению политической воли народа путем участия в выборах, осуществляемое на демократических принципах и на основе гласности, публичности и открытости [12].

С учетом вышеприведенных точек зрения можно выделить следующие основные признаки политической партии.

Партия является разновидностью общественного объединения. Это означает, что партии, равно как и иные виды общественных объединений (профсоюзы, молодежные, женские, национально-культурные объединения), являются добровольными, самоуправляемыми формированиями, созданными по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих уставных целей. В

правовой системе КР соотношения политической партии с родовым понятием общественной организации выражается в том, что на партии распространяются требования законодательства об общественных объединениях в части, не урегулированной специальным законом о политических партиях.

По своей организационно-правовой форме партия представляет собой общественную организацию, основанную на институте членства. Таким образом, в основе партийной организации лежит система взаимоотношений между членами политической партии, предусматривающая наличие определенных иерархических отношений между различными звеньями организации, партийной дисциплины и субординации, добровольно соблюдаемых ее членами. Кроме того, партию отличает устойчивость организации во времени – она создается на длительный, как правило, неопределенный срок, в этом и отличие от коллективных политических субъектов (избирательных блоков), состав и длительность существования которых меняется в зависимости от поставленной задачи.

Партия является субъектом публичной политики, которому присущ идеологический образ действий. Партийные цели и задачи формулируются в программных документах и предвыборных платформах и реализуются в ее политической деятельности. Наличие четко обозначенной программы политической партии отличает партию, с одной стороны, от сообщества единомышленников (клубов, кружковых объединений), а с другой – от лоббистских структур, руководствующихся в основном изменчивыми, «конъюнктурными» интересами.

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

Указанные юридически значимые признаки не всегда воспроизводятся в полном объеме в законодательстве о политических партиях. Логика законодателя, нацеленная на фиксацию юридически значимых сторон деятельности партий, которые могут расходиться с некоторыми научными подходами. Удачное концептуальное определение политической партии может в мельчайших нюансах передать все ее качественные

характеристики, но вместе с тем, эти характеристики могут и не иметь правовой нагрузки, например, определение партии как политической организации, выражающей интересы общественного класса или социального слоя, объединяющей их наиболее активных представителей.

Кроме того, юридическое определение политической партии может иметь место только в законодательстве тех государств, где существует специальное законодательство о партиях. Определение политической партии содержится в большинстве конституций, принятых во второй половине XX века. В ряде зарубежных государств (Бельгия, Португалия, Финляндия, Швеция) статус политических партий непосредственно увязан с закреплением на уровне конституции пропорциональной модели избирательной системы.

Вопрос о целесообразности и допустимости закрепления статуса политических партий в нормах конституции до настоящего времени является предметом достаточно острых споров в науке. Против включения института политических партий в основной закон государства выдвигаются такие аргументы, как конституционные положения о партиях могут рассматриваться как государственное вмешательство и контроль, конституционные положения будут способствовать включению их в сферу государственности.

Однако, конституционный статус – это не угроза свободе образования и деятельности политических партий, а напротив, важнейшая гарантия, защищающая их от произвола государства и парламентского большинства. И с этим нельзя не согласиться, ведь именно включение и развитие конституционных положений о политических партиях создаёт предпосылки для укрепления партий как самостоятельного института повышает их эффективность как важного звена в политическом механизме и закладывает основу для разработки развёрнутой, систематизированной правовой базы деятельности политических партий в рамках специального законодательства о партиях, призванного конкретизировать исходные конституционные нормы.

В различных странах масштабы конституционализации политических партий различны. Например, в конституциях Австрии, Дании, Люксембурга вообще нет положений о политических партиях, в основных законах Франции, Испании, ФРГ, Чехии, Болгарии, Венгрии, Румынии, Белоруссии положению политических партий уделяется всего одна или несколько статей, а в конституциях государств, находящихся на этапе перехода к демократии

Включение института политических партий в Конституцию нужно однозначно позитивно расценивать, так как это свидетельство признания той роли, которую играют партии в организации, есть даже специальные разделы, посвященные этому институту (например, Конституция Бразилии). Содержание статей в Конституциях государств, посвященных положению политических партий, различно и связано со своеобразием национальных условий (соотношением внутривластных сил, историческими традициями, особенностями конституционного механизма, временем принятия конституции).

В некоторых странах вопросы правового регулирования деятельности политических партий и порядка организации и проведения выборов объединены в рамках единого закона (например, в Мексике – федеральный закон о политических организациях и избирательном процессе). Определение политической партии может быть как лаконичным (например, в Конституции Швеции под партией понимается «любое объединение или группа избирателей, которые выступают на выборах под особым наименованием»), так и развернутым, с выделением ряда квалифицирующих признаков.

Согласно закону о политических партиях Федеративной Республики Германии, партии представляют собой объединения граждан, которые постоянно или длительное время оказывают влияние на формирование политической воли в рамках федерации или одной из ее земель, желают участвовать в представительстве народа в Бундестаге или в одном из ландтагов при условии, что такие партии в достаточной мере гарантируют серьезность намерений своим фактическим отношением к делу и, в частности, численностью и постоянством организации, числом членов и активной общественной деятельностью. Германский закон также установил, что членами партии могут быть только физические лица.

Безусловно, в Кыргызской Республике с принятием Закона «О политических партиях» (от 12 июня 1999 г. № 50) в системе законодательства Кыргызской Республики появилось и юридическое определение партии. В соответствии со статьей 1 указанного Закона, под партией подразумевается добровольное объединение граждан, которые имеют общие цели и задачи, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимают участие через своих представителей в управлении делами государства.

В основе правовой конструкции политической партии в законе заложены критерии, отличающие ее от иных организационно-правовых форм общественных объединений, а именно: публично-правовой характер целей деятельности, выражающийся в обеспечении участия граждан в политической жизни общества; особые средства реализации этих целей (формирование и выражение их политической воли, участие в политических акциях, выборах и референдумах, представление интересов в органах государственной власти и органах местного самоуправления).

Правовую конструкцию понятия политической партии образует так же совокупность положений статьи 3 закона КР «О политических партиях». При том, что ряд характеристик политической партии не нашел непосредственного отражения в формулировке понятия политической партии, они заложены в ряде положений иных статей закона «О политических партиях».

В частности, идеологический образ политической партии отражен в требовании об обязательном наличии у партии устава (ст. 8). Положения о добровольном характере членства в политических партиях закреплены в перечне принципов деятельности партий, воплощены в ряде специальных норм. Ориентированность деятельности партии на участие в управлении делами государства выражается в их монопольном праве на самостоятельное участие в выборах в качестве коллективных субъектов избирательного процесса (ст. 11).

Таким образом, обобщая различные мнения в отношении определения понятия политической партии и принимая во внимание законодательно установленные признаки и требования к политическим партиям, представляется, что под политической партией понимается устойчивое во времени общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества, основной задачей которого является борьба за обладание властью посредством формирования и выражения политической воли, участия в формировании органов публичной власти, а также представление интересов граждан в данных органах власти и характеризуемое уставной дисциплиной, общностью ценностей и интересов.

Процесс развития политических партий и в целом политической системы связан с социальными закономерностями, зачастую не подвластными законодателю. Закрепление в законодательстве роли политических партий в политической системе государства предполагает

длительный процесс организационного и политического становления партий как субъектов публично-правовых отношений. В связи с этим особое значение приобретает изучение процессов институционализации политических партий.

Правовая наука определяет институционализацию партий как процесс их правового оформления, становления их роли в государственном механизме, регламентации порядка их образования и деятельности в качестве особого политического и правового субъекта. В отличие от конституционного права, ограничивающего сферу рассмотрения исключительно вопросами нормативно-правового регулирования партий, в политической науке предметом исследования является сама партия как институт политической системы и субъект политического процесса. Что же касается вопросов правовой регламентации деятельности партий, то они рассматриваются не в качестве основного объекта для изучения, а как одна из составляющих, раскрывающая только одну, но, несомненно, важную сторону политической системы.

В связи с этим заслуживают внимания предложения ряда исследователей, предлагающих выделять два уровня институционализации политических партий; правовую и политическую [13].

Исходным моментом в различии политической и правовой институционализации партий является качественное различие между понятиями правового института как совокупности норм, регулирующих однородную группу правоотношений, и политического института как самостоятельного элемента политической системы, оформленного в организационно-правовом отношении и предназначенного для решения определенных задач в управлении государством или государственными образованиями [14].

К тому же правовая институционализация политической партии охватывает и вопросы статуса, деятельности партии как субъекта политического процесса и вопросы ее функционирования как субъекта, осуществляющего хозяйственную деятельность. Последние в основном находятся за рамками политологического анализа, хотя некоторые аспекты (например, вопросы государственного финансирования партий, организации контроля за осуществлением партией разрешенных законом форм предпринимательской деятельности) могут иметь политический аспект.

Правовая институционализация осуществлялась в многообразных формах, главной из которых стало конституционное признание полити-

ческих партий. Такое признание – характерная черта послевоенных конституций и ряда западноевропейских государств (Греции, Испании, Италии, ФРГ, Франции, Португалии, Швеции) [15].

Важнейшей формой правовой институционализации политических партий является придание политическим партиям конституционно-правового статуса. Включение в основной закон положений о политических партиях свидетельствует о признании той роли, которую они играют в организации и осуществлении государственной власти.

Анализ положений закона КР «О политических партиях» позволяет выявить разновидности специальных статусов: партии, имеющие представительство в Жогорку Кенеше КР (в законодательном (представительном) органе государственной власти КР; партии, фактически участвующие или не участвующие в выборах и т.д.

Следует отметить, что в законе КР «О политических партиях», унифицировавшего требования к их организационной структуре, отсутствует конкретное положение, исключающее возможность создания региональных и местных партий и внесение конкретной данной нормы в закон, по нашему мнению, является правомерным.

Под персональным статусом партии следует понимать ее правовое положение с учетом персонализированных характеристик (наименование, момент создания, данные государственной регистрации, закрепленная уставом структура высших руководящих органов, численность членов, участие в выборах и представительство в органах государственной власти). В отличие от общего правового статуса персональный правовой статус значительно более динамичен: он меняется одновременно с теми юридически значимыми изменениями, которые претерпевает партия в процессе своей деятельности.

Каждая партия является одновременно носителем родового статуса политической партии и соответствующих ему прав и обязанностей, в силу наличия ряда признаков может обладать также специальным статусом и, наконец, собственным, неповторимым набором персонализированных статусных характеристик.

Могут быть и иные основания классификации правового статуса политических партий. Например, в зависимости от степени правового признания партий государством выделяются три вида статуса: легальный, полуполитический и нелегальный. В первом случае партия имеет возможность действовать публично и рассматривается в качестве субъекта прав, признаваемых законода-

тельством за всеми законными организациями, в том числе партиями. Во втором – партия либо формально не запрещена, но лишена ряда важных прав, либо, находясь под запретом, фактически не преследуется. В третьем – она запрещена властями, преследуется и потому действует тайно [16]. Хотя данная классификация, на наш взгляд, при применении не исключает субъективной оценки (особенно в части полуполюгального статуса), она также заслуживает внимания, особенно в контексте анализа партийных систем. Закрепленный в Конституции правовой статус политических партий является важнейшей гарантией, защищающей их деятельность от произвола государства и парламентского большинства. Соответствующие конституционные положения, определяющие этот статус, не могут быть изменены обычным законом, а только конституционным, принимаемым в порядке усложненной процедуры. Масштабы «конституционализации политических партий», то есть закрепление их конституционно-правового статуса в Конституции, далеко не одинаковы в различных странах. Многие конституции содержат одну или несколько статей, посвященных политическим партиям (например, Испания, Франция, ФРГ, Чехия), другие – десятки статей или даже специальные структурные разделы. Последнее характерно, главным образом, для Конституций стран, находящихся на этапе перехода от тоталитарных и авторитарных режимов к демократии.

В ряде стран Конституции ограничивают законодательные полномочия парламента, запрещая ему принимать законы о введении однопартийной системы (Гана, Марокко). Определяется общее предназначение политических партий, иногда их задачи и функции, формы участия в избирательном процессе, а в новейших конституциях также и в деятельности парламента (партийные фракции), в образовании правительства и других невыборных государственных органов.

Как известно, Конституция КР (принята референдумом (всенародным голосованием) 27

июня 2010 года) не содержит каких-либо специальных положений, раскрывающих конституционно-правовой статус политических партий. Статья 4, хотя и закрепляет принцип многопартийности, но при этом не упоминает отдельно о партиях и это приводит к необходимости принятия нового закона о политических партиях.

Принятие нового специального закона о партиях является в настоящее время необходимостью для закрепления конституционно-правового статуса политических партий. Такой закон дает возможность определить роль и статус политических партий в политической системе государства с учетом специфики этого вида общественных объединений.

Специальный закон о политических партиях – это своего рода конституция для политических партий. Его положения являются исходными для других нормативно-правовых актов, регулирующих те или иные стороны их деятельности.

Регулирование правового статуса политических партий находит свое проявление и в уголовном, и административном законодательстве, определяющем составы преступлений и административных правонарушений, связанных с деятельностью политических партий (например, членство в запрещенных партиях, политическая коррупция, финансовые правонарушения).

Некоторые авторы включают в состав правовых норм о политических партиях не только нормы, являющиеся результатом правотворческой деятельности государства, но и нормы, содержащиеся в принимаемых руководящими органами партий актах и регулирующие внутрипартийные отношения, связанные, главным образом, с формированием и деятельностью государственных институтов (например, процедура выдвижения кандидатов на выборные государственные должности и, деятельность парламентских фракций).

Следует, однако, подчеркнуть, что такие нормы могут иметь место только в том случае, если они в той или иной форме санкционированы государством (законом, судебным решением).

Литература

- 1 Юдин А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: Инфра, 1998.
- 2 Котляренский А.С. К вопросу об основах народного представительства. Политические институты, избирательное право в трудах российских мыслителей XIX-XX вв. – М.: Весь мир, 2003.
- 3 Зарубежное законодательство о политических партиях. Сборник нормативных актов. – М., 1993. – С. 10 – 267.
- 4 Sartori G. Parties and Party Systems. P. 64.
- 5 Дюверже М. Политические партии. – М.: Академический проект, 2002. – С. 30.