

УДК 321.01

ФОРМАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПАРТИЙНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Р.Ф. Гарипов

Аннотация

В статье анализируются признаки политической ответственности партий, получившие формально-юридическое закрепление на примере Российской Федерации. В центре внимания автора – проблема объективных форм политической ответственности партийных организаций. Установлены три варианта формализации политической ответственности: законодательное установление её оснований, отдельных условий и возможности применения негативных мер.

Ключевые слова: политическая ответственность, политическая партия, политические санкции, государственная политика, публичная политика.

Политическая ответственность в современной России построена по институциональной модели с определяющим значением субъективных критериев [1, 2]. Каждый участник политических отношений обременён возможностью наступления для него негативных последствий в результате нарушения политико-правовых норм. В этом проявляется действие ключевого принципа – индивидуализации политической ответственности.

Поскольку основным субъектом политики выступает государство, большинство исследований в данной области посвящено ответственности публично-правовых образований и их официальным представителям в лице органов власти и должностных лиц. Однако не меньший интерес вызывают особенности привлечения к ответственности иных акторов современной публичной политики, среди которых особое место отводится политическим партиям. При этом зачастую любой вид социальной ответственности данных организаций исследователи воспринимают как проявление политической ответственности, руководствуясь, прежде всего, предметом их деятельности [3, с. 105; 4, с. 44; 5, с. 285].

Роль партий в современной политической системе Российской Федерации не подвергается сомнению, в отличие от возможности применения к ним мер ответственности за различные нарушения. Как правило, большинство исследователей выдвигают на первый план юридическую ответственность партийных организаций как единственный инструмент поддержания порядка в отношениях, в которых они принимают участие [6, с. 58; 7, с. 131]. Любые иные средства воздействия на политические партии, в том числе негативного характера, расцениваются как нарушение фундаментальных принципов правового регулирования их деятельности. Данный тезис получил отражение в действующем законода-

тельстве Российской Федерации. Так, в силу положений п. 1 ст. 10 Федерального закона № 95-ФЗ «О политических партиях» государству, а равно его органам и должностным лицам запрещается вмешательство в деятельность партийных организаций. При этом содержание данной нормы необходимо рассматривать расширительно, поскольку те ограничения и запреты, которые имеют законодательную форму, тем не менее допустимы в современном механизме правового регулирования партийной деятельности.

Использование правовых форм является единственным способом закрепления оснований и условий юридической ответственности. Однако применение политической ответственности также может сопровождаться правовой регламентацией отдельных её элементов, что вкладывается в понятие *формы ответственности*. У политической ответственности следует выделять как субъективные, так и объективные компоненты. Последние выражаются в формальном закреплении её оснований и условий. Исходя из этого форма политической ответственности партийных организаций выступает средством отражения содержательной части политических норм, которые регламентируют их деятельность.

В Российской Федерации сложилась законодательная база, в которой находит выражение целый комплекс политических норм, в том числе по вопросам привлечения к политической ответственности. В некоторых нормативных актах установлены условия ответственности, возникающей за нарушения не юридического, а политических свойства. К числу таких нормативных документов следует отнести и Федеральный закон № 95-ФЗ.

Например, среди оснований для приостановления государственной регистрации партий, которые одновременно являются и основаниями для отказа в регистрации партийных организаций, можно обнаружить случаи как юридической, так и политической ответственности (п. 1 ст. 20 ФЗ 95). К последней, на наш взгляд, относится отказ в связи с непредставлением документов, необходимых для совершения акта государственной регистрации партии, либо наличие в данных документах сведений, не соответствующих требованиям закона. С одной стороны, в указанных случаях наблюдаются внешние признаки правонарушения, влекущего определённое законом негативное последствие ввиду невозможности приобретения статуса политической партии. С другой стороны, отказ в регистрации не обозначен в законе в качестве санкции или меры ответственности. Примечательно при этом то обстоятельство, что в данное основание входят не только нарушения документационного оформления грубого характера, которые традиционно рассматриваются как повод для отказа в регистрации любому виду юридических лиц, но и нарушения незначительного плана, при которых очевидных барьеров для функционирования партий нет. Вместе с тем в силу усмотрения уполномоченного регистрирующего органа данную формальность можно использовать как инструмент недопущения образования новых партийных организаций.

Политизированным следует считать основание в отказе в регистрации партии при несоответствии содержания документации партии требованиям законодательства. Учитывая, что подобных требований в Федеральном законе № 95-ФЗ достаточно много и они носят разрозненный характер, государство может использовать любое малейшее отклонение в качестве инструмента воздействия

на деятельность как существующих, так и создаваемых политических партий. Кроме того, критерии определения соответствия содержательного компонента партийной документации нормам права в указанном законе чётко не установлены. Такое положение позволяет регистрирующему органу вынести предупреждение партии в любой момент времени, поскольку срока давности для применения данного основания закон также не предусматривает, в противном случае законодательно предусматривает судебный способ приостановления деятельности партии.

Очевидно, что механизм приостановления и отказа в регистрации партийной организации по «размытым» основаниям может использоваться как реакция государства на нарушение партиями не только правовых, но и политических норм. Данный вывод подтверждается тем обстоятельством, что действующее законодательство не воспринимает отказ или приостановление как юридическую обязанность регистрирующего органа, то есть и фактически, и формально уполномоченный орган, осуществляющий регистрационный надзор над деятельностью политических партий, применяет указанные меры исключительно по своему убеждению без ограничения во времени.

Другим аргументом в наличии признаков политической ответственности при отказе (приостановлении) регистрации партий следует считать явное дублирование оснований. Так, к политической партии допустимо применение мер ответственности в случае противоречия положений её устава действующему законодательству. Более узким представляется основание, по которому иная необходимая для регистрации партийная документация не соответствует лишь Федеральному закону № 95-ФЗ. И в том и в другом случае наблюдается общий знаменатель – формальное нарушение закона. Вместе с тем, по мнению большинства исследователей, между указанными основаниями имеются наглядные отличия: сужение законодательных требований, предмет нарушения, несовпадение понятий *противоречие* и *несоответствие* закону [3, 8].

Однако с такими доводами, на наш взгляд, сложно согласиться. Прежде всего, требования к документации, необходимой для государственной регистрации партии, могут устанавливаться исключительно Федеральным законом № 95-ФЗ, поэтому фактически нарушения в их содержании всегда будут вступать в противоречие с его положениями. Кроме того, устав партийной организации является центральным документом при осуществлении регистрации факта её создания. Соответственно, при несовпадении положений устава с требованиями данного федерального закона имеется основание в отказе такой регистрации. Ещё одним доводом выступает необходимость ограничительного толкования норм, содержащихся в п. 1 ст. 20 ФЗ-95. Трудно представить ситуацию, при которой политическая партия может нарушить положения иного законодательства, кроме требований закона № 95-ФЗ, в рамках представленных на регистрацию документов и остаться при этом не подвергнутой мерам ответственности.

В силу данных аргументов следует признать, что основания отказа (приостановления) в регистрации партии, изложенные в п. «а» и «г» п. 1 ст. 20 ФЗ-95, являются идентичными. Однако подобное дублирование правовых норм имеет под собой политический подтекст. Очевидные нарушения законодательства в положениях партийного устава выступают основанием для привлечения партии

к юридической ответственности. Содержательные отклонения в иной документации, представленной для регистрации, при наличии «чистого» в правовом плане учредительного документа следует рассматривать как проявление политической ответственности партий. В частности, регистрация партийной организации, чей устав зарегистрирован в надлежащем порядке и не содержит прямых противоречий с действующим законодательством, может быть приостановлена государством за наличие несоответствий закону № 95-ФЗ в иной второстепенной регистрационной документации.

Возникает закономерный вопрос: почему ранее, в момент первичной регистрации политической партии, данные нарушения не послужили основанием для отказа? Ответ может иметь два варианта. В первом случае допустима небрежность регистрирующего органа, должностные лица которого не заметили признаки нарушений в представленной документации. Во втором случае необходимо вести речь о применении политической ответственности за иные деликты партии, не обладающие формально признаками состава правонарушения. Таким образом, при невозможности привлечения партийной организации к юридической ответственности, которая облачена в строгие правовые условия, её можно подвергнуть мерам политического характера.

Вместе с тем политическая ответственность партий, в отличие от юридической, не ограничивается только основаниями, которые получили прямое закрепление в Федеральном законе № 95-ФЗ. Из анализа содержания иных положений данного закона можно выявить другие случаи, при наличии которых государство вправе использовать меры негативного воздействия на партийные организации. В частности, при невыполнении партией круга обязанностей, закреплённых в ст. 27 ФЗ-95, очевидно наступление как юридической, так и политической ответственности. Первая возможна в виде приостановления деятельности и принудительной ликвидации партийной организации строго по тем основаниям, которые установлены законом. Второй вид ответственности заключается в усилении государственного надзора над деятельностью партии, поскольку формальных оснований для применения санкций законодательство не содержит. Равным образом не наблюдается и полного перечня мер негативного воздействия на политическую партию, вследствие чего использование инструментов политической ответственности значительно облегчается.

Указанные меры не вписываются в рамки юридической ответственности, потому что их основанием в отдельно взятых случаях являются нарушения не правового, а политического характера [9; 10, с. 21]. Вследствие этого предлагается расценивать данные примеры как проявление политической ответственности, имеющей нормативно-правовую форму закрепления.

Однако закон может содержать не только прямое основание для применения политической ответственности, но и её отдельные условия. В частности, наиболее наглядным выступает условие об абсолютизации ответственности за отдельные нарушения, что находит своё выражение в нивелировании виновности деяния. При наступлении юридической ответственности вина рассматривается как неотъемлемое условие, при отсутствии которого применение санкций законодательно запрещено. Напротив, политическая ответственность может наступать при отсутствии внешних признаков виновности в совершённом

нарушении. Примером этого следует считать законодательно закреплённое распространение ответственности партийной организации на ответственность уполномоченных в соответствии с её уставом лиц. По общему правилу абсолютизация ответственности организаций и их должностных лиц строится в прямо противоположном порядке: поведение официальных представителей юридического лица расценивается как поведенческий акт всей организации. В случае же с политическими партиями данная правовая традиция нарушена. В части осуществления партийной организацией финансовой деятельности ответственность может быть наложена на её уполномоченных лиц даже при отсутствии в их действиях признаков вины (п. 5 ст. 28 ФЗ 95).

Приведённые примеры демонстрируют три варианта формализации политической ответственности в законодательстве о партиях:

1) закрепление конкретной меры политической ответственности (приостановление/отказ в государственной регистрации, проведение внеплановых проверок в рамках государственного надзора, приостановление/ликвидация деятельности партии);

2) указание оснований возникновения политической ответственности без установления санкций;

3) установление отдельных условий политической ответственности.

Summary

R.F. Garipov. Formalization of Political Responsibility Imposed on Party Organizations.

The paper analyzes the legally enforceable attributes of political responsibility imposed on political parties in the Russian Federation. Attention is paid to the problem of objective forms of political responsibility incurred by political parties. Three variants for formalization of political responsibility have been suggested: legislative description of its bases, certain conditions, and potential application of negative measures.

Keywords: political responsibility, political party, political sanctions, state policy, public policy.

Источники

ФЗ 95 – Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г.) «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; 2014. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4237.

Литература

1. *Зазнаев О.И.* Политическая институционализация: концептуальный анализ // Вестн. Казан. гос. техн. ун-та им. А.Н. Туполева. – 2005. – № 4. – С. 70–73.
2. *Зазнаев О.И.* Политическая наука в Татарстане // Полит. наука. – 2001. – № 3. – С. 60–77.
3. *Барамидзе С.М.* Ответственность политических партий по российскому законодательству // Вестн. Удмурт. ун-та. – 2010. – № 2–1. – С. 105–107.
4. *Ерыгина В.И.* Проблема ответственности политических партий за экстремизм в российском законодательстве // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 8. – С. 41–44.

5. *Максимова О.Н.* Социальная ответственность политических партий как институционально-организационная основа формирования политической культуры населения // Изв. Оренбург. гос. аграр. ун-та. – 2011. – Т. 2. – № 30 (1). – С. 285–288.
6. *Хертуев Р.Ю.* Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2012. – 192 с.
7. *Джалилов Э.А.* Юридическая ответственность политических партий как межотраслевой институт права // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. Сер. Юрид. науки. – 2014. – № 1 (16). – С. 131–134.
8. *Хертуев Р.Ю.* Принудительная ликвидация как мера конституционно-правовой ответственности политических партий // Акад. юрид. журн. – 2010. – № 3 (41). – С. 61–66.
9. *Литинский Д.А.* О принципе законности юридической ответственности // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. – 2010. – № 7 (10). – С. 42–45.
10. *Литинский Д.А.* Позитивная юридическая ответственность и поощрительные санкции: проблемы взаимосвязи // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 19–26.

Поступила в редакцию
27.11.14

Гарипов Руслан Фаритович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры политологии, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: ruslanweb@bk.ru