

УДК 342.075.8

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ**

*А.В. Курочкин*

### **Аннотация**

В статье на основе анализа российского и зарубежного действующего законодательства рассматриваются принципиальные положения о политических партиях, которые свидетельствуют о существующих различиях в регулировании правового статуса политических партий. Наиболее подробно характеризуется законодательство о политических партиях России, Украины, ФРГ, Франции и Мексики.

---

Государственная регистрация политических партий – это тот процесс, который с течением времени, изменением политической ситуации в стране и с учетом накопившихся проблемных вопросов подлежит постоянному, непрекращающемуся совершенствованию. Для совершенствования существующего в Российской Федерации механизма государственной регистрации политических партий необычайно важно учитывать в этих вопросах опыт зарубежных стран.

Характеризуя законодательные акты иностранных государств, регулирующие порядок регистрации и деятельности политических партий, необходимо отметить тот факт, что многообразие политических партий в России возникло сравнительно недавно и, как следствие, история многопартийности в нашей стране не может сравниться с многолетним и богатым опытом развития зарубежных политических систем. Соответственно, и законодательство по этому вопросу в нашей стране достаточно молодое. История же зарубежного законодательства, регулирующего порядок государственной регистрации и деятельности политических партий, как и история становления и развития самих партий, более глубока.

Основные принципы создания и деятельности политических партий получили закрепление в нормах международного права. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в ст. 22 закрепил положение о том, что каждый человек имеет право на свободу ассоциаций с другими. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции (см. [1]).

В большинстве демократических государств массовое юридическое оформление статуса политических партий произошло в 60–70-е годы XX века. Действительно, Закон Федеративной Республики Германии «О политических партиях» принят одним из первых – в 1967 г., Португалия приняла аналогичный закон в 1974 г., в 1975 г. «партийный» закон вступил в силу в Австрии, а в 1978 г. – в Испании, и даже в Тунисе имеется специальный закон, регулирующий порядок создания и деятельности политических партий, принятый в 1988 г., но «первой ласточкой», бесспорно, считается Франция, где законом об ассоциациях от 1 июля 1901 г. разрешено свободное образование союзов некоммерческого характера, а в 1910 г. были впервые определены юридические условия участия политических партий в избирательных кампаниях.

Таким образом, анализ иностранного «политического» законодательства может наглядно показать положительные и отрицательные моменты современного российского законодательства и выявить предпосылки для улучшения отечественного механизма государственной регистрации политических партий.

Исключением из общего числа демократических государств является, пожалуй, только законодательство Соединенных Штатов Америки, Великобритании и иных стран – сторонников англосаксонской правовой системы, имеющих в силу своего исторически сложившегося особенного правового развития и социально-политического устройства достаточно специфичное законодательство о политических партиях. Характерно, что в этих странах упоминание о политических партиях в законодательных актах конституционного характера полностью отсутствует. Достаточно заметить, что Конгресс США вопросам законодательного регулирования деятельности политических партий почти не занимался. Максимум, чего до сих пор касались федеральные законодатели, это вопросов финансирования избирательных кампаний и коррупции. «Вряд ли вскоре может появиться обширное федеральное регулирование партий» – и, как мы видим, этот прогноз Б. Хеннесси, политолога из Пенсильванского университета, пока оправдывается [2, р. 10].

Деятельность политических партий в США регулируется прежде всего гражданским и избирательным законодательством отдельных штатов. Совершенно необходимо отметить одну из специфических особенностей, а именно: порядок образования политических партий в США законодательно не урегулирован ни на федеральном уровне, ни на уровне штатов. Изучая законодательство этого государства, можно сделать уверенный вывод о том, что в США государственная регистрация политических партий в том общем виде, как это традиционно происходит в России и большинстве других европейских государств, отсутствует. Почти двести лет на политической арене страны безраздельно господствуют две главные партии – демократическая и республиканская. Третьей массовой партии в Соединенных Штатах Америки не существует. Господство двухпартийной системы – национальная политическая традиция этой страны, ведущая свою историю со времен гражданской войны.

Один из крупнейших исследователей американской партийной системы, У.Д. Барнхем, пояснил, что «если бы позволяли избирательный закон и политическая традиция США, мы уже некоторое время назад увидели бы появление отчетливо многопартийной системы» [3, р. 259]. Однако на сегодняшний день,

как и ранее, существуют две крупнейшие основные партии, имеющие многолетнюю историю, периодически сменяющие друг друга у власти и насчитывающие колоссальное число сторонников. Конгрессмены, не во всем согласные с политикой своей партии, создают в парламенте представителей США неформальные группировки, так называемые кокусы, которые формируются по различным убеждениям, но прежде всего на политической, религиозной, этнической, региональной и других основах. Свои кокусы обычно создают либеральные и консервативные крылья американских партий. Но подобные объединения имеют неформальный характер.

Что касается Великобритании, то здесь мы видим многопартийную систему, состоящую из консервативной партии (тори) и лейбористской партии, оттеснивших на периферию политики либеральную партию (виги) и некоторые другие. Однако в «политическом» законодательстве наблюдается практически аналогичная ситуация, имеющая место в США. Законодательные акты Великобритании избегают даже упоминания о политических партиях, используя понятия «правительство его (ее) Величества» и «оппозиция его (ее) Величества». Партии действуют на основе конституционного обычая о праве на объединения.

Опыт Великобритании и Соединенных Штатов, что называется «исключением из правил», нас интересует прежде всего с точки зрения изучения иностранного законодательного опыта в решении вопросов, связанных именно с государственной регистрацией политических партий.

Зарубежное законодательство о политических партиях исключительно разнообразно не только по своему характеру, но и по объему. Так, Закон Федеративной Республики Германии «О политических партиях» состоит из 41 параграфа и имеет более 120 статей, а аналогичный закон в Румынии включает всего 5 статей. В Венгрии, например, к тексту достаточно небольшого законодательного акта, регулирующего порядок создания и деятельности политических партий, прилагается массивный официальный комментарий, который содержит подробные разъяснения основных положений закона.

Для анализа механизмов государственной регистрации политических партий было выбрано законодательство четырех стран: нашего ближайшего соседа – Украины, а также трех стран, имеющих богатую и разнообразную политическую историю, а именно Германии, Франции и Мексики.

Выбор был остановлен именно на этих странах не случайно. Украина, являющаяся членом СНГ, имеет на сегодняшний день достаточно сложную внутри- и внешнеполитическую ситуацию. Во многом процессы, происходящие в этой стране, сходны с процессами, имеющими место и в России. Анализ законодательства, регулирующего порядок создания и деятельности политических партий в Украине, поможет России избежать ряда существенных ошибок, допущенных нашим соседом, и, как следствие, поможет не допустить или хотя бы свести к минимуму грандиозный политический раскол, сотрясающий сегодня Украину. Германия и Франция являются ведущими мировыми политическими и экономическими державами, имеющими богатую демократическую историю. Мексику еще не так давно относили к разряду «развивающихся» стран, а сегодня называют ведущей экономической державой латиноамериканского континента. Эти страны имеют достаточно развитое законодательство, касающееся

вопросов государственной регистрации политических партий. Их опыт, несомненно, пригодится и Российской Федерации при формировании более действенного и, возможно, более демократического механизма государственной регистрации политических партий.

Основополагающим нормативным актом, регулирующим порядок государственной регистрации политических партий в Украине наряду с Конституцией является принятый в 2003 г. Закон Украины «О политических партиях в Украине» [4], в соответствии с которым политическая партия – это зарегистрированное согласно с Законом добровольное объединение граждан - приверженцев общенациональной программы общественного развития, что имеет своей целью поддержку формирования и выражения политической воли граждан, которые принимают участие в выборах и иных политических действиях.

Анализируя вышеуказанное определение политической партии, изложенное в Законе Украины «О политических партиях в Украине», уже можно с уверенностью сказать о наличии в данном Законе антидемократических ограничений на объединение граждан в политические партии. Речь идет прежде всего о том, что политической партией может являться исключительно объединение граждан, которые являются приверженцами общенациональной программы общественного развития. Другими словами, политическую партию могут образовывать только те граждане, которые поддерживают официальный политический и экономический курс руководства Украины, ведь именно оно формирует общенациональную программу общественного развития страны. Подобное правоположение означает, что граждане, не поддерживающие деятельность Президента и Правительства Украины и, как следствие, не поддерживающие общенациональную программу общественного развития, объединяться в политические партии не могут. Иными словами, Закон Украины «О политических партиях в Украине» тремя строчками ст. 2 поставил всех оппозиционно настроенных граждан «вне закона», лишив их возможности объединения в политические партии, придания себе официального статуса и выступления в защиту интересов своих сторонников.

Не совсем ясным с правовой точки зрения представляется и положение Закона, гласящее, что политические партии в Украине создаются и действуют только с всеукраинским статусом. Что хотел этим сказать законодатель? То, что политические партии Украины при создании должны получить поддержку в двух третях регионов страны? Или то, что при осуществлении своей деятельности они не могут выступать в поддержку отдельно взятых регионов, например, Автономной Республики Крым и города-героя Севастополя? Конкретизация данного положения в Законе отсутствует.

Однако в Законе Украины «О политических партиях в Украине» имеются не только отрицательные моменты. Он имеет ряд положений, на которые неплохо было бы обратить внимание и российскому законодателю. Например, в анализируемом Законе Украины в ст. 6 четко закреплено, что не могут быть членами политических партий судьи, работники прокуратуры, органов внутренних дел, службы безопасности Украины, а также военнослужащие.

Данная норма в Законе Украины «О политических партиях в Украине» представляется более системной, нежели правотворческий результат россий-

ского законодателя, проигнорировавшего эту информацию в Федеральном законе «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. (с изм.) [5], но включившего подобные ограничения в специальные законы [6–12], тем самым раздробив сведения о гражданах, не имеющих право состоять в политических партиях.

Достаточно прогрессивным в Законе Украины «О политических партиях в Украине» является также и то, что в отличие от российского Федерального закона «О политических партиях» удалось избежать досадных недоразумений с такими понятиями, как «создание политической партии» и «государственная регистрация политической партии». В ст. 10 Закона четко закреплено, что деятельность политической партии может осуществляться лишь после ее регистрации. Не допускается деятельность незарегистрированных политических партий. Однако здесь появляется иной «подводный камень». Ведь для осуществления регистрации украинской политической партии необходимо получить одобрение в двух третях регионов Украины и собрать подписи не менее десяти тысяч граждан Украины, что невозможно осуществить без крупномасштабной агитационной акции, но рекламная или иная призывно-агитационная деятельность незарегистрированной политической партии – незаконна. По-видимому, и в Украине при государственной регистрации политических партий широко применяются те же самые «грязные» политические технологии, что и при регистрации российских политических партий.

Отличительной особенностью украинского законодательства о политических партиях от законодательства российского является также и положение Закона Украины «О политических партиях в Украине» о том, что регистрацию политических партий в Украине осуществляет Министерство юстиции Украины, то есть в Украине до настоящего времени в неприкосновенности сохранен традиционный порядок государственной регистрации политических партий именно органами Министерства юстиции, имевший место и в дореволюционной России вплоть до 1917 г., и в Российской Федерации до момента вступления в силу Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (с изм.) [13]. Сохранится ли данная традиция в Украине еще какое-либо время, или украинские законодатели придут к выводу о целесообразности ее изменения – покажет время.

Одним из наиболее полных, подробных и всесторонних законодательных актов, регулирующих порядок создания и деятельности политических партий, безусловно, является Закон Федеративной Республики Германии «О политических партиях» (*Gesetz über die politischen Parteien*), принятый 24 июля 1967 г. (см. [14, с. 125–148; 15]).

В § 2 данного Закона дается определение понятия политической партии как объединения граждан, которое влияет на политическое волеформирование народа, желает участвовать в представительстве народа в бундестаге или ландтаге, делает это постоянно или в течение длительного времени, в пределах страны или земли, а также подтверждает серьезность своих целей объемом или постоянством своей организации, числом членов и характером выступлений в общественной жизни [16, с. 136]. Членами политических партий могут быть только физические лица.

Из приведенного определения понятия партии следует, что политические партии могут осуществлять свою деятельность как на территории всей Германии, так и на территории отдельных земель или даже одной земли, то есть могут представлять интересы как всего немецкого народа, так и людей, населяющих отдельные земли. Это положение существенно отличается от российского законодательства о политических партиях, в соответствии с которым партиям запрещено представлять интересы только каких-либо конкретных территориальных образований, входящих в состав Российской Федерации, ссылаясь при этом на норму, запрещающую создание политических партий по признакам национальной принадлежности.

К сожалению, представляется не совсем понятной формулировка Закона ФРГ «О политических партиях» о том, что только политические партии желают участвовать в представительстве народа в бундестаге или ландтаге постоянно или в течение длительного времени. § 2 Закона дает лишь частичный ответ, а именно: объединение приобретает свое правовое положение как партия только в том случае, если оно шесть лет подряд принимало участие в выборах в бундестаг или в каком-либо из ландтагов.

В данном случае мы имеем дело с одним из самых существенных различий в «партийном» законодательстве России и Германии. Помимо процедуры создания партии, требований к уставу и государственной регистрации, то есть элементов, общих для законов двух стран, немецкие законодатели сочли необходимым ввести дополнительное условие, определенный «временный ценз» в деятельность политических организаций. Наличие в Законе ФРГ дополнительного условия признания статуса политической партии позволяет такой партии подтвердить «серьезность своих целей... постоянством своей организации». Таким способом Германия пытается защитить свою политическую систему от влияния так называемых «партий-однодневок», ставящих своей целью мгновенное проникновение во власть и быстрое решение своих политических задач, собственно, от того, что мы так часто наблюдаем на российской политической арене.

Несомненные плюсы данного положения немецкого Закона очевидны. Вместе с тем введение в ближайшем будущем «временного ценза» для российских партий будет носить скорее отрицательный характер, чем положительный, так как подавляющее большинство российских партий не имеет даже десятилетней истории своего существования и, как в любой стране с еще не до конца оформившейся политической системой и достаточно низким уровнем правосознания граждан, процесс формирования в России политических партий бесконечно далек от своего финала.

Общим для российского и немецкого законов о политических партиях является то, что в своих наименованиях партии не могут использовать наименования иных уже существующих или ранее существовавших партий.

Закон ФРГ четко говорит о том, что политические партии являются необходимой конституционно-правовой составной частью основ свободного демократического строя. Они могут использовать различные способы для формирования политической воли граждан, такие как влияние на общественное мнение, организация политического образования, воспитание в гражданах чувства ответственности за дела общества, влияние на политическую деятельность пар-

ламента и правительства и так далее. Государство гарантирует наличие в Германии многопартийной системы.

Партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, являются противоконституционными. Однако таковыми их может признать только Федеральный конституционный суд Германии. Так, в 1952 г. объявлена антиконституционной и подлежащей роспуску Националистическая партия Германии, а 1956 г. – Коммунистическая партия. Относительно политической партии, действующей в пределах одной земли, запрещение может осуществиться и конституционный суд земли, руководствуясь федеральной Конституцией или конституцией земли.

Одним из существенных различий «партийного» законодательства России и ФРГ является также и положение иностранцев в политических партиях этих государств. Федеральный закон «О политических партиях» в ст. 23 четко указывает, что членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства.

§ 2 германского Закона «О политических партиях», в свою очередь, закрепляет правоположение, что не могут быть партиями политические объединения, если большинство их членов или членов их правлений иностранцы или их местопребывание либо руководящие органы находятся вне сферы действия настоящего Закона, то есть за границами ФРГ. Иными словами, немецкое законодательство допускает членство в политических партиях Германии иностранных граждан, ограничивая лишь количество таких членов.

Кардинальным отличием российской политической системы от германской является также и то, что в России единственным общественным объединением, созданным в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, может быть только политическая партия. Создание и деятельность иных политических объединений в настоящее время российским законодательством не допускается.

Для Германии же характерна многовариантность. Из положения, вытекающего из § 2 Закона ФРГ «О политических партиях», следует, что наряду с политическими партиями в этой стране действуют и иные политические объединения, которые влияют на политическое волеформирование народа.

Отдельно хотелось бы остановиться на положениях законодательства ФРГ о государственных служащих – членах политических партий. В отличие от Российской Федерации членство государственных служащих в политических партиях и их активная политическая позиция всячески приветствуется в Германии. Это нашло и свое законодательное закрепление, в частности, в Законе о государственной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Государственные служащие, желающие стать депутатами бундестага либо

одного из ландтагов, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании, а избранные в эти органы сохраняют за собой существенный процент своего заработка, который они имели в качестве государственных служащих. Данное законоположение свидетельствует о том, что государственные служащие в Германии представляют собой привилегированную прослойку, являющуюся определенным резервом для политиков всех уровней.

Германским законом о партиях предусмотрено обязательное принятие устава политической партии, содержание которого регулируется в законодательстве. Особенностью является то, что Закон обязывает политические партии в своем уставе определять характер мер, которые могут применяться к членам партии в случае каких-либо нарушений с их стороны, а также основания и процедуру их применения.

Законом ФРГ «О политических партиях» закрепляются также требования к структуре партии, которая, в соответствии с § 7, должна быть такой, чтобы создать возможность для отдельных членов партии соразмерно участвовать в волеобразовании партии. Подробно регулируется и порядок проведения съездов политических партий и ежегодных собраний.

Особым институтом германского законодательства о политических партиях является наличие совершенно особенных для российского «политического» права субъектов, как представителей членов партии. Согласно анализируемому Закону, члены партии могут делегировать свои полномочия по различным вопросам, в том числе и по вопросам голосования, своим представителям, которые и осуществляют эти полномочия на собраниях членов политической партии.

Несколько непривычное для российского законодательства положение, содержащееся в § 10 Закона ФРГ «О политических партиях», о том, что член политической партии может быть исключен из нее только в случае, если умышленно нарушил устав партии или существенно нарушил принципы (порядок) партии и причинил ей тем самым тяжкий вред. § 14 Закона обязывает политические партии создавать партийные третейские суды, члены которых могут избираться на срок не более чем на 4 года.

Кроме того, в специальном разделе «Внутреннее устройство партии» Закон ФРГ предусмотрел закрепление совершенно необычной для российского законодательства нормы, гласящей, что возможен роспуск и исключение из партии не просто отдельных членов, а целых территориальных организаций, а также положение о недопустимости того, чтобы направляемые на съезды и собрания представители партийных организаций были связаны решениями этих организаций, равно как и решениями каких-либо других органов. Возможно, данные положения были введены в Закон вследствие особо трепетного отношения немцев к культу партийных лидеров и желания предоставить максимальную возможность отдельным членам партий для выражения своего мнения по тем или иным вопросам.

Складывается впечатление, что закон ФРГ «О политических партиях» ставит внутреннее устройство и внутреннюю жизнь своих партий в очень жесткие рамки. Вероятно, такая позиция немецкого законодателя обусловлена боязнью возрождения в Германии партий авторитарного характера.

Отличительной особенностью германского законодательства о политических партиях является и возможность создания партий клерикальной (религиозной) направленности. Ярким примером такой партии может служить Христианско-демократический союз (ХДС), насчитывающий около 670 тыс. членов. Идеология этой партии, с точки зрения христианства, строится на религиозной основе. В противовес положениям немецкого законодательства Федеральный закон «О политических партиях» не допускает создания политических партий по принципу религиозной принадлежности, под признаками которой Закон понимает указание в уставе и программе политической партии целей защиты религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Относительно государственной регистрации политических партий в ФРГ, в отличие от России, следует заметить, что она не носит обязательного характера. Государственной регистрации подлежат только партии, желающие в установленном порядке приобрести статус юридического лица, и они, в отличие от партий российских, не связаны жесткими временными рамками, установленными Законом для государственной регистрации партий.

Порядок государственной регистрации политических партий подробно изложен в Германском Гражданском Уложении в разделе, регулирующем правовое положение союзов лиц (к которым относятся и политические партии). В § 21 Германского Гражданского Уложения указано, что «союз, не преследующий извлечение прибыли в качестве цели своей деятельности, приобретает правоспособность после регистрации в реестре союзов, который ведется в соответствующем участковом суде» [17, с. 19].

Таким образом, сразу бросается в глаза различие в механизме государственной регистрации политических партий двух стран, а именно: ведение реестра некоммерческих союзов, к которым отнесены и политические организации, возложено в Германии не на специально уполномоченные органы, как в Российской Федерации, а на органы, осуществляющие функции правосудия, на участковые суды (Amtsgerichte), являющиеся звеньями общих судов.

§ 27 Закона ФРГ «О судостроительстве» содержит положения, касающиеся дополнительных полномочий участковых судов, не являющихся функциями по осуществлению правосудия в узком смысле этого слова. Кроме того, эти полномочия могут возлагаться на участковые суды не только федеральным законодательством, но и правом земель. К таким полномочиям, в частности, относятся и государственная регистрация юридических лиц (в том числе и политических партий), и ведение реестра юридических лиц.

В соответствии с Германским Гражданским Уложением некоммерческие союзы вносятся в соответствующий реестр союзов по месту своего нахождения. Особенности германского механизма государственной регистрации выражаются также и в том, что в случае принятия участковым судом заявления о государственной регистрации политической партии участковый суд обязан сообщить о нем соответствующему административному органу. Последний, в свою очередь, может заявить возражение против регистрации партии, если такая партия в соответствии с нормами права является недозволенной или может быть запрещена. Политическая партия может быть внесена в реестр лишь не ранее

истечения 6 недель со дня сообщения административному органу о поступлении заявления о регистрации такой партии и только в случае отсутствия возражения со стороны административного органа. Шестинедельный срок соблюдается участковыми судами даже в том случае, если административный орган досрочно известит их о том, что возражение не будет заявлено.

При регистрации политической партии в реестр вносятся: наименование партии, данные о месте нахождения, дата принятия устава, а также имена членов правления партии. Достаточно необычным является тот факт, что при внесении в реестр юридических лиц регистрации подлежат также положения устава политической партии, которые ограничивают полномочия правления партии.

Законодательство Франции не содержит специального закона, регулирующего порядок создания и деятельности политических партий. До настоящего времени во Франции действуют законодательные акты, регулирующие отношения, достаточно косвенно связанные с государственной регистрацией именно политических партий и принятые около 100 лет назад.

Первым в мире законом, разрешающим свободное образование союзов некоммерческого характера, является Закон Франции «Об ассоциациях» от 1 июля 1901 г., а в 1910 г. в этой стране были впервые определены юридические условия участия политических партий в избирательных кампаниях. Юридическую силу данных законов подтвердил в 1971 г. Конституционный совет Франции, по решению которого свобода ассоциаций является частью основных принципов республики, гарантированных преамбулой Конституции, на которые закон не может посягать.

Основы статуса именно политических партий впервые определены в Конституции Франции 1958 г. (см. [18, с. 31]), в которой закреплено, что политические партии создаются свободно. Общим условием образования и деятельности политических партий во Франции рассматривается: соблюдение принципа национального суверенитета и демократии.

Закон Франции «Об ассоциациях» разрешил свободное образование союзов некоммерческого характера (в том числе и политических партий) на основании заявления в префектуру (орган, входящий в структуру Министерства внутренних дел). Необходимо отметить, что во Франции политические партии для осуществления своей деятельности не обязаны проходить процедуру государственной регистрации, однако для получения прав юридического лица партии должны соответствовать требованиям Закона «Об ассоциациях» и быть надлежащим образом зарегистрированы в органах Министерства внутренних дел.

Особенностью французского механизма государственной регистрации политических партий по сравнению с российским является то, что государственные органы, осуществляющие регистрацию, не вправе отказать политической партии в регистрации. Запрет деятельности политических партий возможен только в судебном порядке. Если не было соответствующего решения суда о запрете деятельности политической партии, то партия продолжает осуществлять свою деятельность свободно и без каких-либо ограничений.

Во многом сходным с российским законодательством и отличным от законодательства ФРГ является положение французской правовой доктрины о том,

что политическая партия во Франции не может быть образована иностранцами и финансироваться из иностранных источников.

Во Франции статус политических организаций, как и в Германии, имеют не только политические партии, но и иные объединения, ставящие себе цели политического характера. Это также является отличительным моментом французского и российского законодательства.

Партийный состав Франции достаточно разнообразен. Крупнейшими и влиятельнейшими на сегодняшний день являются: Социалистическая партия Франции, Объединение в поддержку Республики, Союз за французскую демократию, Республиканская партия, Центр социальных демократов и Радикальная партия.

Совершенно особая политическая и экономическая ситуация, во многом отличная от европейской, имеет место на южноамериканском континенте, что во многом повлияло на политические системы латиноамериканских государств и, как следствие, на развитие демократических основ законодательства, включая законодательство о политических партиях. Наиболее экономически устойчивым государством из всех стран этого континента, а также по своей сущности государством демократическим является Мексика.

Еще в 1977 г. (ранее, чем, скажем, в Испании и во всех восточноевропейских странах) в Мексике был принят Федеральный закон «О политических организациях и избирательном процессе» (см. [19, с. 136–217]), устанавливающий одно из основополагающих положений о возможности образования исключительно национальных (то есть общегосударственных) политических партий и ассоциаций. Другими словами, национальные политические партии и ассоциации – это основная и единственная форма политических организаций в стране. Образование каких-либо территориальных, местных политических партий недопустимо. Это положение коренным образом различается с нормами «политического» законодательства большинства западноевропейских государств, но исключительно идентично законодательству Российской Федерации.

В Федеральном законе Мексики «О политических организациях и избирательном процессе» дается следующая характеристика политической партии: «выполняя свои функции, они способствуют объединению политической воли народа и посредством своего участия в избирательном процессе содействуют установлению национального представительства» [20, с. 46].

Деятельность политических партий в Мексике направлена прежде всего на обеспечение общественной активности и демократического участия граждан, повышение идеологического уровня своих членов, координацию политической деятельности в соответствии со своими принципами и программами, проведение дискуссий по значимым политическим вопросам и обсуждение национальных задач для установления тесных связей между общественностью и публичными властями.

Для учреждения политической партии в качестве национальной необходимо иметь не менее трех тысяч членов не менее чем в половине мексиканских штатов либо не менее 300 членов, по меньшей мере, в половине из 300 существующих одномандатных избирательных округов. При этом общее число членов политической партии должно быть не менее 65 тыс. человек.

Национальные политические партии в Мексике пользуются правами юридического лица только после прохождения государственной регистрации. Необычным с точки зрения российского законодательства является орган, призванный осуществлять государственную регистрацию мексиканских политических партий, – это Федеральная избирательная комиссия.

Национальными политическими ассоциациями в Мексике признаются объединения граждан, созданные для обсуждения политических идей и распространения политической идеологии. Они могут участвовать в выборах только в блоке с политическими партиями. Статус юридического лица получают они, как и партии, только после государственной регистрации в Федеральной избирательной комиссии. Для этого политическая ассоциация должна иметь не менее 5 тыс. членов, руководящий орган национального значения и отделения не менее чем в 10 мексиканских штатах, осуществлять политическую деятельность в течение последних двух лет и иметь документы, отражающие ее идеологическую и политическую платформу и регламент внутренней жизни.

Представляется совершенно необычным и механизм государственной регистрации мексиканских политических партий, включающий условную и окончательную регистрацию, то есть процесс государственной регистрации политических партий как бы разбит законодателем на два этапа. При условной регистрации политическая партия должна подтвердить, что имеет обязательные для партии документы: декларацию принципов, программу действий и устав. Наряду с этим партия должна доказать, что выражает определенное направление общественного мнения, представляет определенную идеологию, характерную для какой-либо из общественных групп, составляющих национальное сообщество, причем это должно быть подтверждено партийными публикациями в средствах массовой информации. Политическая партия должна доказать осуществление политической деятельности на протяжении последних четырех лет либо функционирование в течение года в качестве национальной политической ассоциации. Основная сущность условной регистрации политических партий сводится к тому, что такая регистрация действует лишь до объявления результатов выборов, так как законодательством предоставлено партии право выдвигать своих кандидатов на общегосударственных выборах. Если на предстоящих выборах условно зарегистрированная партия получит 1.5% и более голосов избирателей, то она регистрируется окончательно, если же партия получает менее 1.5% голосов, то она утрачивает условную регистрацию.

При таком виде государственной регистрации политических партий налицо непривычный для российского права «временной ценз», а также вполне знакомый нам процентный барьер. Интересным представляется тот факт, что временной отрезок перехода политической партии от условной регистрации к окончательной может быть очень длительным. Ярким примером является путь длиною в несколько десятилетий, пройденный Коммунистической партией Мексики до окончательной регистрации.

Отличием мексиканского «партийного» законодательства от российского является то, что мексиканская организация, желая учредиться и зарегистрироваться национальной политической партией, должна иметь декларацию принципов, программу действий и устав. Российское же законодательство не требу-

ет от партий наличия декларации принципов, а ограничивается только уставом и программой политических партий.

В декларации мексиканской партии содержатся обязательства соблюдать Конституцию и законы Мексики, идеологические основы партии в политических, экономических и социальных областях, демократические принципы и действовать исключительно мирным путем, а также обязательство не заключать пакты или договоры, ставящие партию в зависимость от международных или иностранных организаций и иностранных политических партий.

Определенные требования Закон предъявляет и к партийной программе. В программе действий мексиканской политической партии должны содержаться меры, которые партия намерена предпринимать для реализации своих принципов, достижения своих целей, и политические предложения для решения национальных проблем, а также методы, используемые партией в связи с осуществлением своих целей по идеологическому руководству, политическому образованию и привлечению своих членов к участию в выборах.

В уставе политических партий должны содержаться обязательные положения, к которым относятся: требование открытого выдвижения кандидатов в выборные государственные органы и минимальные требования к системе партийных органов. Данная система должна включать в себя национальную ассамблею, национальный комитет (представляющий партию на всей территории страны), комитеты (не менее чем в половине субъектов – мексиканских штатов или избирательных округов). Допускаются региональные комитеты, деятельность которых распространяется на несколько штатов.

Необычным для нас является требование Федерального закона Мексики «О политических организациях и избирательном процессе» об обязательном представлении при государственной регистрации политической партии девиза партии и ее эмблемы. Российский законодатель относит наличие или отсутствие девиза и эмблемы политической партии на ее усмотрение и не требует их обязательного наличия. Кроме того, в Законе Мексики содержатся запреты на использование в символике партий национального герба и знамени, официальной символики иностранных государств, любых признаков расового и религиозного характера. Запрет мексиканского Закона на создание политических партий по религиозному признаку сближает его с соответствующим российским Законом и, в свою очередь, ставит в противовес с Законом ФРГ «О политических партиях».

При характеристике «партийного» законодательства Мексики совершенно необходимо отметить особенности мексиканской политической системы, а именно: при неоспоримом наличии в этой стране многопартийной системы и безусловной демократичности Федерального закона «О политических организациях и избирательном процессе» уже более 60 лет в Мексике бесспорно стоит у власти единственная партия – Институционно-революционная. Регистрируются новые политические партии, проводятся демократические выборы, но из-за ряда различных причин это не меняет положения в стране, ибо доминирующая партия не сдает своих позиций.

### Summary

*A.V. Kourochkin.* Comparative legal analysis of the current Russian and foreign legislation on political parties.

The principle statutes on political parties are viewed in the article basing on the analysis of Russian and foreign legislation in force. These statutes show the differences in regulation of political parties' legal status. The focus is made upon statutes on political parties of Russia, Ukraine, Germany, France and Mexico.

### Литература

1. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
2. *Hennessy B.* On the Study of Party Organization. Approaches to the Study of Party Organization. – Boston, 1968. – 315 p.
3. *Burnham W.D.* American Politics in the 1970s: Beyond Party? The Future of American Political Parties. – Beverly-Hills-L., 1975. – 420 p.
4. Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 728.
5. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; 2002. – № 12. – Ст. 1093, № 30. – Ст. 3029; 2003. – № 26. – Ст. 2574, № 50. – Ст. 4855; 2004. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5272; 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 9, № 30 (ч. 1). – Ст. 3104; 2006. – № 1. – Ст. 13; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 37, № 18. – Ст. 2118.
6. Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. от 17 нояб. 1995 г., 10 февр. и 9 нояб. 1999 г., 2 янв. и 27 дек. 2000 г., 29 и 30 дек 2001 г., 28 июня, 25 июля и 5 окт. 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 авг. 2004 г., 15 июля и 4 нояб. 2005 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 1999. – № 7. – Ст. 878; № 47. – Ст. 5620; 2000. – № 2. – Ст. 140; 2001. – № 1 (ч. 1). – Ст. 2; № 53 (ч. 1). – Ст. 5018; № 53 (ч. 1). – Ст. 5030; 2002. – № 26. – Ст. 2523; № 30. – Ст. 3029; № 40. – Ст. 3853; 2003. – № 27 (ч. 1). – Ст. 2700; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 29. – Ст. 2906; № 45. – Ст. 4586.
8. Закон РСФСР от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (с изм. от 18 фев., 1 июля 1993 г., 15 июня 1996 г., 31 марта, 6 дек. 1999 г., 25 июля, 7 нояб., 29 дек. 2000 г., 26 июля, 4 авг., 30 дек. 2001 г., 25 апр., 30 июня, 25 июля 2002 г., 10 янв., 30 июня, 7 июля, 8, 23 дек. 2003 г., 20 июля, 22 авг. 2004 г., 21 марта, 1 апр., 9 мая 2005 г., 8 июня, 18, 25, 27 июля, 18 дек. 2006 г., 2 марта 2007 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 10. – Ст. 360; № 32. – Ст. 1231.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2964; 1999. – № 14. – Ст. 1666; № 49. – Ст. 5905; 2000. – № 31. – Ст. 3204; № 46. – Ст. 4537; 2001. – № 1 (ч. 2). – Ст. 15; № 31. – Ст. 3172; № 32. – Ст. 3316; № 53 (ч. 1). – Ст. 5030; 2002. – № 18. – Ст. 1721; № 27. – Ст. 2620; № 30. – Ст. 3029, 3022; 2003. – № 2. – Ст. 167; № 27 (ч. 1). – Ст. 2700; № 28. – Ст. 2880; № 50. – Ст. 4847; № 52 (ч. 1). – Ст. 5038; 2004. – № 30. – Ст. 3087; № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 13. – Ст. 1078; № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 13. – Ст. 1078; № 14. – Ст. 1212; № 19. – Ст. 1752; 2006. – № 24. – Ст. 2555; № 31 (ч. 1). – Ст. 3420, 3425, 3452; № 52 (ч. 1). – Ст. 5498; 2007. – № 10. – Ст. 1151.
10. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. от 14 апр., 24 дек. 1993 г., 21 июня 1995 г., 17 июля

- 1999 г., 20 июня 2000 г., 15 дек. 2001 г., 22 авг. 2004 г., 5 апр. 2005 г., 2 марта, 24 июля 2007 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792; № 17. – Ст. 606.
11. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 52. – Ст. 5086.
  12. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 26. – Ст. 2399; 1999. – № 29. – Ст. 3690; 2000. – № 26. – Ст. 2736; 2001. – № 51. – Ст. 4834; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 15. – Ст. 1278; 2007. – № 10. – Ст. 1151; № 31. – Ст. 4011.
  13. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33 (ч. 1). – Ст. 3431; 2003. – № 26. – Ст. 2565; № 50. – Ст. 4855; № 52 (ч. 1). – Ст. 5037; 2004. – № 45. – Ст. 377; 2005. – № 27. – Ст. 2722; 2007. – № 7. – Ст. 834; № 30. – Ст. 3754.
  14. Федеративная Республика Германии: Конституция и законодательные акты / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1991. – 472 с.
  15. *Куниг Ф.* Политические партии // Государственное право Германии. Т. 1. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Ин-т гос. и права РАН, 1994. – С. 100–120.
  16. *Жалинский А. Рерихт А.* Введение в немецкое право. – М.: Спарк, 2001. – 767 с.
  17. Германское право. Ч. I. Гражданское уложение / Пер. с нем. – М.: Междунар. центр финансово-экономического развития, 1996. – 421 с.
  18. Французская республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. В.А. Туманова. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.
  19. Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты / Пер. с исп. – М.: Прогресс, 1986. – 483 с.
  20. *Аверьянов А.М., Васецкий Н.А., Малов Ю.К.* Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях». – М.: Юрайт-М, 2002. – 128 с.

Поступила в редакцию  
24.08.07

---

**Курочкин Анатолий Васильевич** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой публичного права филиала Казанского государственного университета в г. Набережные Челны.