ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Р.Р. Исмаилов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ГЕРМАНИИ, АВСТРИИ И ШВЕЙЦАРИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ИСМАИЛОВ Руслан Рауфович – аспирант кафедры государственного строительства и права РАГС (e-mail: ismailov@ur.rags.ru)

Аннотация. *В статье раскрываются отличительные особенности правового регулирования статуса политических партий, их прав и обязанностей в Германии, Австрии и Швейцарии. Выявляется общая тенденция, по которой происходит развитие современного законодательства о партиях исследуемых стран.*

Ключевые слова: *политические партии, конституционно-правовой статус политических партий, правовое регулирование деятельности политических партий, права и обязанности партий.*

Важным элементом любого современного демократического строя является наличие развитого института политических партий. Демократия не может обойтись без сильных политических партий, способных представлять интересы различных групп граждан во власти. Пронизывая все звенья структуры власти, политические партии оказывают воздействие как на их формирование, так и на их функционирование.

Сегодня без политических партий невозможна ни выработка национальной политики и ее формирование, ни мобилизация ресурсов на ее осуществление, ни процессы принятия решений по ее реализации, ни обеспечение такой реализации.

Особую роль политические партии приобретают в государствах с федеративным устройством. Как показывает опыт Германии, Австрии и Швейцарии, федерализм и система самоуправления местных общин усиливают значение и увеличивают разнообразие партийных систем на уровне субъектов федераций и на местном уровне.

Вместе с тем даже в этих странах, имеющих устойчивую политико-правовую систему, до сих пор продолжаются дискуссии по поводу правово-

го положения политических партий, масштабов их участия в политической жизни общества, а также пределов государственного вмешательства в их функционирование. Одним из ключевых понятий этой дискуссии, содержащим в себе комплекс проблем, касающихся правового закрепления места и роли политических партий в системе государственных и общественных институтов, является их конституционно-правовой статус.

В целом под правовым статусом политических партий понимается конституционно-правовое явление, включающее в себя такие элементы, как правовое определение понятия, места и роли партий в системе государственных и общественных институтов, правовые принципы, права, свободы и обязанности, юридические гарантии их реализации и основания юридической ответственности политических партий.

Главным нормативным источником, отражающим положение политических партий в государстве, безусловно, является конституция. Определение правового статуса политических партий содержится в большинстве конституций, принятых во второй половине XX в.

В Основном законе Федеральной Республики Германии 1949 г. политическим партиям отводится очень важная роль, которую они играют в жизни общества: «Партии содействуют формированию политической воли народа» (ст. 21)[1]. Наряду с этим Основным законом ФРГ регулируются отношения, связанные с образованием, внутренней организацией, деятельностью политических партий: «Они могут свободно образовываться. Их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. Они должны представлять публичный отчет об источниках и использовании своих средств, а также о своем имуществе» (ст. 21 п. 1). Конституция Германии также содержит пункт, в соответствии с которым политическая партия может быть признана неконституционной: «Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, неконституционны. Вопрос о неконституционности решает Федеральный конституционный суд» (ст. 21 п. 2).

Конституционное определение правового статуса политических партий достаточно детализировано. Основной закон Германии выделяет политические партии в отдельный институт гражданского общества, принимающего активное участие в его политической жизни, обладающего определенным набором прав и обязанностей, встроенных в общую правовую систему демократического государства.

---

[1] Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств ; под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001. – С. 565–636.

Несколько иной подход к определению правового положения партий отображен в конституции Австрии. Основной закон Австрийской Республики не содержит определения понятия «партия», в ней также отсутствует регулирование вопросов образования, организации и деятельности политических партий, их прав и обязанностей как, например, в Основном законе ФРГ. Особенности статуса политических партий в Австрии обусловлены закреплением на уровне конституции пропорциональной модели избирательной системы. Так, например, ст. 26 конституции Австрии устанавливает: «Порядок проведения выборов в Национальный совет должен предусматривать заключительную процедуру распределения мандатов на всей территории Федерации, посредством которой осуществляется как выравнивание распределяемых мандатов баллотирующимися в избирательном округе партиями, так и распределение еще не распределенных мандатов по принципам пропорционального представительства».

Основной закон Австрии отводит значимую роль политическим партиям в организации и осуществлении государственной власти федерации, например, при формировании: Федерального совета (ст. 35 конституции Австрии), Национального совета (ст. 52a, 53b и 55), органов власти земель (четвертый раздел конституции Австрии), Коллегии народной правозащиты (ст. 148g). Формирование этих органов в Австрии осуществляется только при участии политических партий.

Заметные изменения в определении статуса политических партий произошли в новой конституции Швейцарии от 18 апреля 1999 г. Если конституция 1874 г. рассматривала партии лишь как практическое осуществление одного из основных прав человека – свободы объединения, то в конституции Швейцарии 1999 г. появилась статья «Политические партии», закрепившая основную роль партий в жизни общества: «Политические партии участвуют в формировании мнений и воли народа». Кроме того, в пятой части новой конституции Швейцарии «Союзные власти» была определена роль партий как значимого политического института, участвующего наряду с другими в подготовке важнейших государственных актов: «Кантоны, политические партии и заинтересованные круги при подготовке важных актов и других имеющих большое значение проектов, а также при заключении важных международно-правовых договоров приглашаются к выражению своей позиции» (ст. 147)[1].

Само включение в конституцию норм о политических партиях означает, что право конкретной страны признает необходимость их роли в обществе и государстве. Однако, как показывает практика, правовая регламентация политических партий не сводится лишь к конституционным положениям. Получив определенный конституционный статус, политические партии по-

[1] См.: Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999 г. // Конституции государств Европы ; под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001.

лучают вместе с тем права и обязанности, необходимые для своей деятельности, которые требуют более детального правового регулирования.

Большинство стран имеет ряд специальных нормативно-правовых актов, определяющих правовой статус политических партий и наделяющих их определенным объемом компетенции, необходимой для их функционирования и взаимодействия с другими институтами. Такими нормативно-правовыми актами могут быть: специальные законы о политических партиях или общественных объединениях, избирательное, финансовое, административное законодательство, парламентские регламенты и т. д.

В Германии круг отношений, связанных с образованием и деятельностью политических партий, регламентируется Федеральным законом «О политических партиях» от 24 июля 1967 г. Закон дает юридическое определение понятия «политическая партия», устанавливает порядок образования, приостановления и прекращения деятельности партий, детально закрепляет их права и обязанности, основные принципы их организационного строения, формы участия в политической жизни, источники финансирования, правила отчетности. Также законом определены условия, при которых политические партии в Германии могут быть признаны антиконституционными и запрещены.

Особенно тщательно в законе Германии расписано внутреннее устройство партии (ее устав и программы; структура; органы; порядок проведения собраний, съездов и конференций; права членов партии и полномочия правления; правила внутрипартийной жизни и др.), по сути, тем самым законодательно закрепляется модель устава любой партии. Этот раздел закона ставит жесткие рамки внутрипартийной жизни, создавая условия для существования однотипных партий.

Такое детальное правовое регулирование деятельности политических партий в Германии, особенно их внутренней организации и функционирования, выглядит, на первый взгляд, чрезмерным. Вместе с тем следует отметить, что в Германии законодательство о политических партиях формировалось после Второй мировой войны и свержения фашистского режима. Одной из главных причин осуществления подробного правового регулирования деятельности политических партий явилось стремление не допустить установления монополии на власть одной правящей партии, ее сращивания с государством, диктатуры внутри самой партии.

Особым правовым статусом наделяет политические партии и законодательство Австрии. Упомянутые выше положения конституции Австрии, закрепляющие роль политических партий в государстве, дополняются Федеральным законом от 2 июля 1975 г. «О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий». При этом содержанию ст. 1 этого закона придано значение конституционного положения. Закон определяет следующие основополагающие положения политических партий

в Австрии: «Существование и многообразие политических партий является важной составной частью демократического строя Республики Австрии»; «создание политических партий свободно, если Федеральной Конституцией не предусмотрено иное»; «их деятельность не может подвергаться ограничениям, вводимым особыми правовыми предписаниями». Закон также определяет основные задачи политических партий, раскрывающие их отличительную природу от иных общественных организаций: «К задачам политических партий относится участие в формировании политической воли»[1]. Основной же упор в австрийском законе о политических партиях сделан на подробное рассмотрение вопросов их финансирования и отчетности, главными принципами которых, по мнению законодателя, являются открытость и ограничения злоупотребления. В австрийском законе этому вопросу посвящено четыре из пяти статей, которые содержат детальные положения о финансировании политических партий, их избирательных расходах, процедуре бухгалтерской и публичной отчетности и др. Такая тщательная правовая регламентация финансовой деятельности политических партий, которая прослеживается в австрийском законодательстве, связана, по всей видимости, с желанием законотворцев устранить возможность политической коррупции, распространившейся в некоторых современных государствах, а также стремлением к некоторому уравнению шансов участников предвыборных кампаний.

В Швейцарии, в отличие от Германии и Австрии, нет отдельного закона о политических партиях. Правовое положение политических партий в Швейцарии базируется на правовом статусе общественных объединений (союзов) и регулируется соответствующим законодательством.

Кроме конституции, правовой статус политических партий в Швейцарии определяют: положения Гражданского кодекса Швейцарии (ст. 60 – 79 ГК), Федеральный закон о политических правах, а также постановление Федерального собрания Швейцарии о регистрации партий (ст. 2).

Основным нововведением в определение статуса партий в Швейцарии явилось содержание ст. 2 постановления Федеральной ассамблеи Швейцарии от 13 декабря 2002 г. о регистрации партий. Эта статья впервые в швейцарском законодательстве установила отличительные признаки политических партий, отделяющих их от всех иных институтов гражданского общества, а именно политическими партиями в Швейцарии стали признаваться те организации, в уставе которых отражено, что их деятельность преследует политические цели[2].

---

[1] Федеральный закон Австрийской Республики «О задачах, финансировании и предвыборной агитации политических партий» от 2 июля 1975 г. // Зарубежное законодательство о политических партиях ; сост. А.И. Ковлер. – М., 1993. – С. 14–22.

[2] Verordnung der Bundesversammlung über das Parteienregister. – V. 13. – Dezember. – 2002.– Art. 2.

Основная часть вопросов, касающихся прав и обязанностей, деятельности и функционирования политических партий в Швейцарии (структуры устава, регистрации, финансового учета и отчетности, принципы организационного строения, взаимодействия с гражданами, организациями и обществом в целом, причины признания партии незаконной), по-прежнему регулируются Гражданским кодексом 1907 г. При этом политические партии приравнены к другим общественным, религиозным, научным, художественным, благотворительным и другим некоммерческим организациям и рассматриваются во второй части Гражданского кодекса как союзы[1]. Отношения, связанные с проведением выборов и участием в них политических партий, рассматриваются Федеральным законом о политических правах, однако партиям в нем не отведено какое-то особое место в политическом процессе, отличное от иных общественных объединений.

Как видно из анализа законодательства Германии, Австрии и Швейцарии, объем и содержание правовой регламентации партий и их конституционно-правового статуса в рассмотренных странах разные. Связано это, прежде всего, с особенностями выделения политических партий в самостоятельный институт. В тех странах, где политические партии определены в качестве отдельного института, принимаются специальные законы или конституционные положения, детально регламентирующие их правовой статус, отличный от статуса иных общественных объединений.

По сути, политические партии имеют двойственный характер. С одной стороны, политическая партия – это общественная организация, отражающая лишь часть существующих в обществе интересов, объединяющая на этой основе группы людей, отстаивающих данные интересы[2]. С другой стороны, партия – это организация, имеющая политический характер, созданная и функционирующая для отстаивания интересов конкретной группы людей в борьбе с другими интересами, представленными другими политическими партиями, через завоевание контроля над рычагами власти с тем, чтобы использовать государственный механизм для реализации своих программных установок. В этом политические партии отличаются от других общественных организаций, участвующих в политическом процессе, как, например, предпринимательские союзы, лоббистские группы, группы давления, профсоюзы и т. д. Лишь политические партии могут формировать правительство, ориентируя его политический курс, участвуя, в том числе, и в законодательном процессе.

Двойственная природа политических партий имеет непосредственное практико-прикладное значение для определения конституционно-право-

---

[1] Schweizerisches Zivilgesetzbuch. – V. 10. – Dezember, 1907 (Stand am 5. Dezember, 2008).

[2] См.: Конституционное право зарубежных стран ; под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина. – М., 2004. – С. 150.

вой сущности политических партий. С одной стороны, существование политических партий представляет собой выражение одного из основных прав человека – права на объединение. Оно закреплено в конституциях Германии (ст. 9), Австрии (ст. 12) и Швейцарии (ст. 23). Следовательно, принадлежность партий к общественным объединениям предполагает распространение на них принципов организации и деятельности, общих для всех видов общественных объединений.

С другой стороны, предназначенность партии для ее участия в политической жизни общества обусловливает потребность в более предметном, по сравнению с иными общественными объединениями, законодательном регулировании порядка ее создания, деятельности и внутреннего устройства. Такая детализация четко определяет правовой статус политических партий, их права и обязанности, взаимоотношения с государством. При этом правовое регулирование статуса партий должно соответствовать демократическим принципам и не угрожать свободе образования и деятельности политических партий, а напротив, гарантировать им защиту от произвола государства и парламентского большинства.

Как справедливо отмечает Ю.А. Юдин, «принятие специального общего закона о политических партиях является в настоящее время преобладающей формой их юридической институционализации. Такой закон дает возможность определить правовой статус партий с учетом специфики этого вида общественных объединений. Анализ содержания большинства законов о политических партиях показывает, что в них находят свое отражение новые тенденции как в деятельности современных партий, так и во взаимоотношениях их с общественными и государственными институтами»[1].

Анализ конституционно-правовых основ деятельности политических партий Германии, Австрии и Швейцарии показал, что в Германии и Австрии имеется достаточно подробное правовое регулирование правового статуса и деятельности партий, так как выделение политических партий в особый институт в этих странах имеет устоявшуюся правовую традицию. В Швейцарии, напротив, политические партии долгое время оставались разновидностью общественных объединений, и регулировались соответствующим законодательством. И только с принятием в 1999 г. новой Конституции в Швейцарии начался процесс постепенного обособления правового статуса политических партий от иных общественных объединений и введением специальных положений в нормативно-правовые акты. Однако этот процесс еще находится на стадии формирования, и, несмотря на некоторую универсальность тенденции к усилению правовой регламентации статуса и деятельности политических партий в современных госу-

[1] *Юдин, Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998.– С. 47.

дарствах, однозначно нельзя утверждать, каким образом будет развиваться законодательство о политических партиях в Швейцарии.

Список литературы

Зарубежное законодательство о политических партиях ; сост. А.И. Ковлер. – М., 1993.

Конституции государств Европы : сборник ; под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М., 2001.

Юдин, Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998.

© Исмаилов Р.Р., 2009

М.Ю. Зырянов

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ И ПРАВА

ЗЫРЯНОВ Михаил Юрьевич – аспирант кафедры философии и социологии Красноярского государственного педагогического университета (e-mail: mikzyr@rambler.ru)

Аннотация. *В статье предпринимается попытка выявления сущности правосознания в изменившихся общественно-исторических условиях после распада Советского Союза. При этом правосознание исследуется в тесной связи с развитием теории права. Характер исследования определяется проблемами формирования правосознания.*

Ключевые слова: *правосознание, право, классовое право, естественное право, социально-философский подход.*

Категория «правосознание», наряду с такими понятиями, как «право», «правовая культура» и т. д., принадлежит к числу наиболее значимых категорий философско-правовой науки, актуальность исследования которых на современном этапе существенно возрастает. Изменившиеся после распада СССР общественно-политические условия вызвали настоятельную потребность в переосмыслении сущности и роли правосознания в общественной жизни как для улучшения сегодняшнего состояния правового регулирования, так и определения дальнейших путей научного развития.