

УДК 341.211/214:329(575.2)(04)

ПРИНЦИПЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА С ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ

Г.А. Бидильдаева – ст. преподаватель

Article is devoted to the matters of legal regulation of relations of state with political parties. Special attention is paid to analysis of national legislation and existing practice of participation of parties in the elective process rules of nomination of candidates to elective state offices, holding of election campaign, relations with election commissions. In the article concrete suggestions on improvement of relations with parties, bodies of executive power and improvement of activity of parliamentary groups and deputy groups are given.

Одной из существенных характеристик процесса правовой институционализации политических партий является урегулирование взаимоотношений политических партий и государства. Это взаимовыгодно и для партий, и для государственного аппарата. Партии получают возможность закрепить законодательным путем свои права, а государство – их обязанности; с другой стороны, и государство в рамках права закрепляет свои права и обязанности в отношении политических партий.

Партии становятся субъектами не только политических отношений, но и правовых отношений, четко урегулированных конституционными, гражданско-правовыми, административно-правовыми и другими отраслевыми нормами.

В Законе Кыргызской Республики “О политических партиях” от 12 июня 1999 г. №50 глава III так и называется: “Политические партии и государство”. Однако и в других разделах закона взаимоотношения государства и политических партий получили свое закрепление в различных аспектах (например, в вопросах регистрации, финансирования партий).

Анализ указанных в законе прав политических партий показывает, что главная функция партий – электоральная. “В демократическом обществе эта цель может быть достигну-

та только легальным путем, т.е. участием политических партий в выборах, и, прежде всего, центральных государственных институтов – главы государства и парламента”, – разъясняет Ю.А. Юдин¹. Поэтому одним из приоритетных направлений, в котором осуществляется правовое регулирование взаимоотношений партий и государства, является избирательный процесс. И здесь нормативно-правовыми документами являются не только и не столько законы о партиях, сколько избирательное законодательство, акты парламентского права и др.

Если законы о партиях являются прямыми регуляторами деятельности партий в правовых рамках, то избирательное право – косвенным. Но это не означает, что оно меньше влияет на партии, скорее – наоборот. На примере становления и развития политических партий в республике можно видеть одно из решающих влияний Кодекса о выборах на партийное строительство и развитие многопартийности. По оценке отечественных специалистов, “избирательный кодекс Кыргызской Республики

¹ Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – С. 190.

предусмотрел конкретные механизмы участия политических партий в выборах”¹.

С другой стороны, и развитие избирательного законодательства немислимо без включения в него спектра вопросов, связанных с участием партий в выборах. “Юридизация и конституционализация избирательного процесса будут неполными, – подчеркивает Ю.А. Веденеев, – если в нем не будет найдено место политическим партиям как существенному фактору и условию перехода к демократической политической системе и конституционно-демократической государственности как таковой”². Главной детерминантой этой взаимосвязи является, прежде всего, то важнейшее обстоятельство, которое точно охарактеризовал Ю.А. Юдин: “Партии и выборы связаны функционально и организационно на всех стадиях избирательного процесса. Их связь находит отражение в современном избирательном законодательстве, которое полностью ориентировано на политические партии как главных субъектов этого процесса”³.

Следует отметить, что отечественное законодательство в этом вопросе полностью соответствует этому положению, так как политические партии, наряду с независимыми кандидатами, являются единственными из общественных объединений субъектами, допускаемыми к участию в избирательном процессе. В Кодексе Кыргызской Республики “О выборах в Кыргызской Республике” от 29 мая 1999 г. №19 (далее – Кодекс о выборах) заложены также и такие механизмы, которые призваны упорядочить этот процесс, не давая возможности включаться в него псевдопартиям или мелким партиям, не имеющим реального электората и широкой социальной базы. Такие механизмы можно разделить на два вида: во-первых, это регулирование с помощью

количественного ценза; во-вторых, с помощью установления временного ценза (а именно, обязательного срока предварительной регистрации партий – например, не менее, чем за год до начала выборов)⁴.

В вопросе о численности членов партий показательно, например, мнение одного из лидеров партии “Моя страна” З.К. Курманова, который подчеркивает, что “численность партии – также важная вещь. Нам нужно все-таки, чтобы в выборах участвовали серьезные партии, которые бы хотели участвовать в политической жизни страны на регулярной основе...”⁵. Что касается временного ценза по регистрации партий, то на выборах парламента в 2000 г. эта норма была применена при решении о допуске партий к выборам наряду с проверкой соответствия уставов партий, а именно, отражением в них намерения участия в выборах.

Важными объектами правовой регламентации допуска партий к участию в избирательном процессе являются: процедурные правила выдвижения партиями своих кандидатов; взаимоотношения партий и избирательных комиссий; деятельность партий в связи с предвыборной агитацией; правила финансирования избирательных кампаний⁶. Выдвижение кандидатов политической партией считается вопросом, регулирующимся партийными документами⁷. Однако в национальном законодательстве эта процедура является объектом детального правового регулирования.

Так, Закон Кыргызской Республики “О политических партиях” от 12 июня 1999 г. №50, а также Кодекс о выборах предусматривают право выдвижения кандидатов политическими партиями, избирательными блоками на должность Президента Кыргызской Республики, в органы государственной власти и местного самоуправления. Кодекс предоставляет партиям и избирательным блокам право выдвигать кандидатами лиц, не являющихся чле-

¹ Малабаев Б.Н. Участие политических партий в выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: проблемы и перспективы // Сб. науч. трудов юрид. ф-та КРСУ. – 2001. – Вып. 11. – С. 11.

² Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. – 1995. – №7. – С. 24.

³ Юдин Ю.А. Указ. раб. – С. 191.

⁴ Там же. – С. 194.

⁵ Курманов З.К. Роль политических партий в формировании государственных и местных органов власти // Тез. докл. респ. науч.-практ. конф. “Институты гражданского общества и выборы” (Иссык-Куль). – Бишкек, 2002. – С. 12.

⁶ Юдин Ю.А. Указ. раб. – С. 196.

⁷ Там же.

нами партий. Избирательный закон также предписывает выдвижение кандидатов на республиканских съездах (конференциях), на которых могут присутствовать члены Центральной, окружной избирательных комиссий, а также представитель органов юстиции. Решение о выдвижении кандидатов принимается тайным голосованием (п. 4 ст. 72, п. 2, 3 ст. 83, п. 2 ст. 90).

Кодекс о выборах устанавливает также некоторые ограничения: партии могут выдвигать только по одному кандидату по каждому избирательному округу (п. 6 ст. 60), участвовать только в одном избирательном блоке на период проведения выборов (п. 2 ст. 25); соблюдать сроки выдвижения кандидатов (п.п.1, 2 ст. 72).

В случае нарушения правил выдвижения кандидатов партиями и их блоками, соответствующая избирательная комиссия вправе отказать в регистрации их кандидатов (п. 5 ст. 27). Так, например, в ходе подготовки и проведения выборов решениями Первомайского районного суда и Верховного суда Кыргызской Республики партия “Демократическое движение Кыргызстана” была снята с избирательного марафона за нарушение норм избирательного законодательства при выдвижении кандидатов в депутаты. Выяснилось, что были нарушены процедуры проведения региональных конференций и съезда партии по выдвижению списка кандидатов на парламентские выборы¹.

На эффективность формирования государственных органов значительное влияние оказывает взаимодействие политических партий и избирательных комиссий. Принцип представительства политических партий в составах избирательных комиссий всех уровней способствует обеспечению прозрачности и справедливости избирательного процесса. По оценке экспертов, с принятием Кодекса о выборах “значительно повысился статус избирательных комиссий, расширился перечень их функций”².

¹ Малабаев Б.Н. Указ. раб. – С. 13.

² Зултиев Б.Р. Взаимодействие политических партий и избирательных комиссий: проблемы и перспективы // Тез. докл. респ. науч.-практ. конф. “Институты гражданского общества и выборы” (Иссык-Куль). – Бишкек, 2002. – С. 12.

Кодекс о выборах регулирует порядок формирования и расформирования избирательных комиссий, полномочия членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса от кандидатов партий, а также принципы их деятельности. Однако, как показала практика, политические партии не в полной мере используют предоставленные им права. Так, например, в соответствии с пунктом 7 статьи 11 Кодекса “формирование избирательных комиссий осуществляется по представлению соответствующих местных кенешей на основе предложений политических партий”. В то же время прошедшие в 2000 г. выборы Президента стали свидетельством того, что большинство политических партий не воспользовались этими возможностями. В состав избирательных комиссий от собраний избирателей было назначено 85% членов комиссий, от общественных организаций – более 10%, а от политических партий – менее 5%. При проведении выборов в местные кенешы (вместо выбывших – май, июль, сентябрь 2003 г.) в работе 38 окружных и 282 участковых избирательных комиссий (это почти 3 тысячи человек) приняло участие всего 47 представителей политических партий, что составило 1,6%³. Низкая активность партий была отмечена не только в плане участия в работе избирательных комиссий, но и участия в самих выборах.

Ограниченное представительство политических партий в составе избирательных комиссий объясняется, прежде всего, низкой политической активностью партий, отсутствием партийных представительств в регионах. Кроме того, отмечалось, что представители партий относились к своим полномочиям безответственно и нередко выполняли роль наблюдателей⁴.

Существующие недостатки и проблемы определили основные направления и методы взаимодействия политических партий, общественных объединений и избирательных ко-

³ Бюллетень Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики №№102(44–45). – С. 285.

⁴ Иманбаев С.И. Политические партии и выборы // Тез. докл. респ. науч.-практ. конф. “Институты гражданского общества и выборы (Иссык-Куль). – Бишкек, 2002. – С. 1.

миссий. По мнению специалистов, взаимодействие политических партий и избирательных комиссий может осуществляться в “правовой, организационной, информационной, воспитательно-образовательной и других сферах”¹.

Общезвестно, что организация и проведение выборов также зависят и от уровня профессиональной подготовки организаторов выборов. Практика проведения выборов в республике показала, что многие правонарушения допускаются самими организаторами выборов, что, несомненно, наносит серьезный ущерб всей избирательной системе. Эти нарушения объясняются следующими причинами:

- во-первых, частой сменой состава избирательных комиссий после регистрации кандидатов по причине нарушения положения закона о том, что в состав комиссий не должны включаться подчиненные и родственники кандидатов;
- во-вторых, многочисленностью участковых комиссий, а также недостаточностью срока обучения их избирательным технологиям;
- в-третьих, незнанием и ненадлежащим применением норм избирательного законодательства;
- в-четвертых, отсутствием конструктивного сотрудничества избирательных комиссий и других государственных органов с представителями политических партий.

В этой связи предлагается:

1. Образовать общественный совет с экспертными и консультативными функциями в составе членов избирательных комиссий, работников судебной и правоохранительной систем, прокуратуры по работе с представителями политических партий и других общественных объединений, кандидатами на выборные должности, их доверенными лицами и средствами массовой информации.

2. Систематически проводить конференции, семинары-тренинги, “круглые” столы по обучению и применению законодательства и избирательных технологий с обязательным освещением в средствах массовой информации.

Законодательство республики подробно регулирует деятельность политических партий, связанную с предвыборной агитацией.

В соответствии с Кодексом о выборах предвыборная агитация осуществляется:

- через средства массовой агитации;
- путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий);
- выпуском и распространением агитационных печатных материалов.

Учитывая большие возможности влияния средств массовой информации на сознание граждан, их оценку политических процессов и событий, происходящих в обществе, государство особое внимание уделило вопросам детального правового регулирования проведения предвыборной агитации через средства массовой информации. Положения избирательного закона устанавливают порядок, сроки, а также оплату предоставленного эфирного времени кандидатам, обеспечивая равные возможности проведения предвыборной агитации (п. 11 ст. 30, ст. 31).

Предоставляя участникам избирательного процесса достаточно широкий объем прав при проведении предвыборной агитации через средства массовой информации, законодательство в то же время предусмотрело ряд ограничений (п. 1 ст. 31, п.п.2–6 ст. 36). В частности, предвыборная агитация не должна содержать информацию, направленную на разжигание социальной, религиозной, национальной вражды и ненависти. Участники предвыборной агитации не вправе допускать публикации, способные нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидатов. При проведении агитации кандидаты не вправе воздействовать на избирателей, выплачивая им денежные средства, дарить подарки, иные материальные ценности.

Нарушения правил проведения предвыборной агитации влекут различные меры государственного принуждения, включая отмену регистрации кандидатов (п.п.6–9 ст. 36 Кодекса о выборах). Решение об отмене регистрации кандидатов может принять сама избирательная комиссия (п. 9 ст. 36), либо она может обратиться с таким представлением в судебный орган (п. 8 ст. 36). Законодатель уточняет, что агитация, направленная против государственного и общественного строя, признается основанием для отмены регистрации кандидатов

¹ Зултиев Б.Р. Указ. раб. – С. 13.

(п. 2 ст. 36 Кодекса о выборах). Правовыми последствиями нарушения правил проведения предвыборной агитации является также привлечение средств массовой информации к судебной ответственности. В частности, в Кодексе Кыргызской Республики “Об административной ответственности” от 4 августа 1998 г. №114 предусмотрена ответственность руководителей средств массовой информации, журналистов, а также граждан за подобные нарушения (ст. 52–54).

Реальная практика взаимодействия СМИ и политических партий в период предвыборной агитации в нашей республике оставляет желать лучшего: “первое, что бросается в глаза – это деление кандидатов на “своих” и “чужих”, применялись такие приемы, как упрощение действительности, моделирование образа врага, акцентирование внимания на противопоставлении полярных противоположностей, открытая агрессивность, пренебрежительная, неуважительная статистика”¹. Достаточно широкое распространение получила негативная практика, когда кандидаты на выборную должность воздействовали на избирателей путем передачи им денежных средств, а также обещаниями предоставления услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом².

По мнению специалистов, снижению числа нарушений при проведении предвыборной кампании способствует разработка избирательными комиссиями “...инструкций и разъяснений по вопросам единообразного применения положений законодательства, регулирующих проведение предвыборной агитации ...”³. Однако, на наш взгляд, действующее законодательство республики достаточно четко регламентирует процедуру проведения предвыборной агитации, механизм правовой ответ-

ственности в случае нарушения участниками избирательного процесса правил предвыборной агитации, и в разработке подобных инструкций и разъяснений нет необходимости. В данном случае уместно говорить не о несовершенстве правовой базы, а об элементарном незнании и игнорировании участниками выборного процесса действующего законодательства.

Анализ правовой регламентации и практики проведения предвыборной агитации позволяет сделать определенные выводы:

1) существующее законодательство республики должным образом регламентирует вопросы предвыборной агитации кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками;

2) участие партий в избирательном процессе является не только правом политических партий, но также и их обязанностью.

Кстати, дебаты последнего времени показывают, что в самой партийной среде все больше усиливается мнение о том, что необходимо ввести в специальное законодательство такие нормы, которые предусматривали бы суровые санкции для партий, не участвующих в выборах. Так, например, законопроект Центризбиркома содержит следующее положение: “Политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах ... подлежит ликвидации”. А законопроект депутатов Жогорку Кенеша включает пункт о том, что “политическая партия, не принимавшая в течение семи лет подряд участия в выборах любого уровня ... подлежит ликвидации”.

Хотя правовая форма выборов законодательно определена, однако это, как нам представляется, не снимает вопроса о поиске новых и современных форм их законодательного регулирования. Вопрос о выборе оптимального варианта избирательной системы является актуальным для современного Кыргызстана: без него невозможно нормальное развитие парламентаризма в республике. Выбор избирательной системы существенно влияет на способ организации верховной государственной власти, взаимоотношения государственных органов между собой и с населением. Определить форму правления в современном Кыргызстане в настоящий момент представляется весьма затруднительным: правовая неопреде-

¹ Эшимова А.Б. Участие прессы в выборах // Тез. докл. респ. науч.-практ. конф. “Институты гражданского общества и выборы” (Иссык-Куль) – Бишкек, 2002. – С. 24.

² Бейшеева З.А. Рассмотрение избирательных споров судами разных уровней // Тез. докл. респ. науч.-практ. конф. “Институты гражданского общества и выборы” (Иссык-Куль) – Бишкек, 2002. – С. 18.

³ Там же.

ленность кыргызского правительства, противостояние представительной и исполнительной властей, формирование нового парламента по мажоритарному способу (2005 г.). Эти проблемы политико-правовой системы в республике отчасти объясняются и отсутствием сильных политических партий с либерально-демократическими традициями и среднего класса.

Если признать обоснованным изложенное понимание проблем политической и партийной жизни, то наиболее подходящей, на наш взгляд, избирательной системой для Кыргызстана сегодня является смешанная избирательная система, которая приведет к появлению сильных партий и стабилизации политических отношений в республике.

В большинстве государств парламентская деятельность политических партий – один из важнейших объектов правового регулирования, источником которого являются конституции, специальные законы о статусе депутатов и парламентских фракциях, регламенты палат парламента, решения органов конституционного правосудия.

Для правильного понимания отношений между политической партией и ее парламентской фракцией необходимо учитывать “двойственную природу” партии¹. С одной стороны, партия является элементом гражданского общества, представляя интересы определенного слоя, группы людей. С другой стороны, через выборы представители партии становятся членами парламента и участвуют в осуществлении государственной власти. Именно на этом уровне общегосударственные интересы должны доминировать над партийными: “если для партий политика – это прежде всего борьба, точнее, борьба за власть, то на уровне фракций как части системы государственной власти политика, напротив, должна выражать единство общества и ориентироваться на общие интересы и общую волю”².

Правовой основой деятельности парламентских объединений являются: Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г., Закон Кыргызской Республики “О Регламенте

Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 3 января 2005 г. №3, Закон Кыргызской Республики “О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 30 июня 2005 г. В Законе Кыргызской Республики “О политических партиях” от 12 июня 1999 г. №50 положения о депутатских объединениях отсутствуют.

По закону о статусе депутата Жогорку Кенеша депутат является полномочным представителем народа в представительном органе. Он ответственен перед избирателями и подотчетен им: не реже 1 раза в год обязан отчитываться о проделанной работе и ходе выполнения предвыборной программы (п. 1, п. 2 ст. 20). Но в то же время в законе отсутствуют положения об ответственности депутатов за нарушение своих обязанностей.

Положения Конституции Кыргызской Республики (п. 3 ст. 55) и Закона Кыргызской Республики “О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” (п. 1 ст. 6) гласят о том, что депутаты Жогорку Кенеша являются представителями народа в представительном органе, создают правовые гарантии свободы, самостоятельности депутатов и их парламентских объединений от партий, выдвинувших их. В законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие депутатов следовать партийной линии и подчиняться партийной дисциплине. О взаимоотношениях депутата с выдвинувшей его партией в законе содержится лишь общее положение, что “он поддерживает связь” с ней, с органами государственной власти и местного самоуправления (п. 3 ст. 6).

Как видно, в законодательстве (и в уставах партий) отсутствуют положения о привязанности депутатов к своей партии. Это является косвенным подтверждением того, что депутат должен защищать интересы не отдельной партии, а общегосударственные интересы и “отступление фракции и отдельных депутатов от устава своей партии должно быть внутренним делом партии, не подлежащим законодательному регулированию”³.

Особенностью парламентских фракций и депутатских групп в условиях становления многопартийной системы является выполнение ими “роли реальных руководящих центров

¹ Ланаева В.В. Право и многопартийность в современной России. – М.: НОРМА, 1999. – С. 182.

² Там же. – С. 183.

³ Ланаева В.В. Указ. раб. – С. 185.

вновь образованных партий, ...инициаторов создания новых общественно-политических и партийных структур”¹. Вместе с тем следует подчеркнуть, что определенным препятствием для эффективной деятельности депутатских объединений является отсутствие должного законодательного урегулирования многих аспектов их деятельности. Причинами неэффективной работы депутатских объединений, по мнению лидеров фракций и депутатских групп кыргызского парламента, являются также²:

- отказ от пропорциональной избирательной системы, который, по их мнению, значительно ограничивает доступ политических партий в парламент;
- отсутствие политической и организационной сплоченности внутри депутатских объединений из-за малочисленности депутатов от политических партий;
- отсутствие материально-технической базы и финансовых ресурсов для работы парламентских групп;
- отсутствие стратегического плана работы фракций;
- преобладание личностного подхода при формировании фракций и групп над политико-идеологическими;
- отсутствие узнаваемого политического лица фракции или группы;
- отсутствие знаний и опыта фракционной работы.

Для решения существующих проблем в деятельности парламента необходимо, на наш взгляд, в первую очередь, изменение порядка проведения выборов с тем, чтобы обеспечить максимальное представительство партий в парламенте. Кроме того, необходимо на законодательном уровне решить вопросы финансового и технического обеспечения парламента. Такое решение проблемы в большей мере обеспечило бы партиям и их представителям надлежащие условия для эффективной парламентской деятельности.

¹ Зотова З.М. Политические партии России. Организация и деятельность. – М.: Российский центр обучения избирательным технологиям, 2001. – С. 110.

² Фракции и депутатские группы в парламенте Кыргызстана (2000–2003). – С. 10.

Таким образом мы видим, что правовое регулирование деятельности политических партий в парламенте, в том числе в форме фракционной работы, является перспективным направлением совершенствования прямого и косвенного законодательства о партиях.

Несмотря на то, что главной задачей политических партий является представительство в парламенте, не менее важным является вопрос взаимоотношений партий с органами исполнительной власти. Правовая регламентация взаимоотношений политических партий с правительством значительно уже по объему, чем регламентация парламентской деятельности партий, считает Ю.А. Юдин³. Тем не менее, отмечает ученый, наблюдается устойчивая тенденция ко все более масштабному регулированию этого аспекта деятельности партий современным конституционным законодательством многих государств. Степень правовой регламентации взаимоотношений партий с исполнительными органами власти зависит от формы правления в государстве. В государствах с президентской формой правления, а также в ряде стран со смешанной формой правления, правовая регламентация этих отношений практически отсутствует.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики парламент: утверждает структуру правительства (п. 8 ст. 58); дает согласие на назначение премьер-министра, членов правительства (п. 9. ст. 58); выражает недоверие правительству (п. 10 ст. 58); утверждает внесенные правительством республики республиканский бюджет и отчет о его исполнении (п. 5 ст. 58); заслушивает ежегодный отчет премьер-министра (п. 30 ст. 58).

Сотрудничество политических партий с органами исполнительной власти имеет некоторые особенности. Дело в том, что политические партии, получив представительство в парламенте, взаимодействуют с ними как представители органов законодательной власти, то есть “участие их ограничено и всегда опосредовано осуществлением парламентом, в котором они представлены, соответствующих полномочий”⁴.

³ Юдин Ю.А. Указ. раб. – С. 253.

⁴ Там же.

Взаимоотношения партий с исполнительными органами власти имеют не только свою специфику, но и отличаются определенной сложностью формирования механизма взаимодействия. Причина заключается в том, что политические партии на сегодняшний момент пока еще не способны оформлять свои предложения в виде конкретных проектов и разработок, а выражаются лишь в теоретической форме¹.

В связи с этим, особого внимания заслуживает российская практика взаимодействия партийных структур с государственными, а именно: участие в работе исполнительных ор-

ганов, подготовка законопроектов, выступление в СМИ, контроль за реализацией решений, принятых государственными органами, участие в “круглых столах”². Вместе с тем следует отметить, что эффективность такого сотрудничества в немалой степени зависит и от самих партий: насколько партии активно используют свой политический потенциал, конституционные способы прихода к власти. В связи с чем вопросы правовой регламентации взаимоотношений партий с органами власти приобретают особую актуальность и становятся неотъемлемой частью политико-правовой реформы в Кыргызстане.

¹ Зотова З.М. Указ. раб. – С. 73.

² Там же. – С. 73–74.