

ропы и отразилась в последней Концепции модернизации российского образования. Среди них соблюдение общепризнанных правил коммуникации позволяет партнерам вести диалог, дискуссию, с сохранением уважения друг друга, толерантности, настроя на доброжелательность.

В рамках образовательного пространства вуза, одним из наиболее эффективных путей развития мышления как живой мысли (этого мнения

придерживаются многие исследователи) является диалогическое столкновение разных позиций, разных мнений и точек зрения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мирский Э.М. К обществу, основанному на знаниях. // Преподавание социально-гуманитарных дисциплин в вузах России. Аналитический доклад. М.: Логос, 2003.

Политические науки

МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ (НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ)

Курочкин А. В.,

КГУ, Набережные Челны, Россия.

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.

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 полиции¹.

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., Пор-

тугалия 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.

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. Хеннеси, политолога из Пенсильванского университета, пока оправдывается.²

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17 (1831). – Ст. 291.

² См.: Hennessy B. On the Study of Party Organization. Approaches to the Study of Party Organization. – Boston, 1968. – P. 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. И тем не менее, почти двести лет на политической арене страны безраздельно господствуют две главные партии – демократическая и республиканская, периодически сменяющиеся друг другу у власти и насчитывающие колоссальное число сторонников. Господство двухпартийной системы – национальная политическая традиция этой страны, ведущая свою историю со времен гражданской войны.

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 возьмем законодательство Германии, имеющее богатую и разнообразную политическую историю.

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.³

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. 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 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:

3 См.: Федеративная Республика Германии: Конституция и законодательные акты: Пер. с нем./Редколл.: В. А. Тумашев (пред.) и др.; Сост. Т. Г. Морщакова; Под ред. и со вступ. ст. Ю. П. Уряса. – М.: Прогресс, 1991. – С. 125-148.

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 «временной 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 парламента 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 осуществить 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»⁴ 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 положение, 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 и германской политических систем является также и то, что в России единственным общественным объединением, созданным в целях участия граждан в политической жизни общества пос-

4 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. 4377, 2005. – № 27. – Ст. 2722, 2007. – № 7. – Ст. 834, № 30. – Ст. 3754.

редством 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 положении 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 культуре 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 тысяч 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» [10. 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 судеустройстве» 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.